

TVA E
INSTITUIÇÕES
DE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL:
CONTRIBUIÇÕES
PARA
A HISTÓRIA
DAS IDEIAS

MARKUS E. BROSE (ORG.)
ELISÂNGELA DE A. CHIQUITO
DAVID EKBLADH
PHILIP HIRSCH
FIONA MILLER
JAMES C. SCOTT
MÔNICA P. VIANNA



**TVA E INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA DAS IDEIAS**





Reitora
Carmen Lúcia de Lima Helfer
Vice-Reitor
Eltor Breunig
Pró-Reitor de Graduação
Elenor José Schneider
Pró-Reitora de Pesquisa
e Pós-Graduação
Andréia Rosane de Moura Valim
Pró-Reitor de Administração
Jaime Laufer
Pró-Reitor de Planejamento
e Desenvolvimento Institucional
Marcelino Hoppe
Pró-Reitor de Extensão
e Relações Comunitárias
Angelo Hoff
EDITORA DA UNISC
Editora
Helga Haas

COMISSÃO EDITORIAL
Helga Haas - Presidente
Andréia Rosane de Moura Valim
Angela Cristina Trevisan Felippi
Felipe Gustsack
Leandro T. Burgos
Olgário Paulo Vogt
Vanderlei Becker Ribeiro
Wolmar Alípio Severo Filho

© *Copyright*: dos autores
1ª edição 2015

Direitos reservados desta edição:
Universidade de Santa Cruz do Sul

Capa: Denis Ricardo Puhl
(Assessoria de Comunicação e Marketing da UNISC)

Editoração: Clarice Agnes,
Julio Cezar S. de Mello



T968 TVA e instituições de desenvolvimento regional: contribuições para a história das ideias [recurso eletrônico] / Markus E. Brose (Organizador). -- Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2015.

Dados eletrônicos

Texto eletrônico

Modo de acesso: World Wide Web: <www.unisc.br/edunisc>

ISBN 978-85-7578-427-3

1. Desenvolvimento regional. I. Brose, Markus Erwin.

CDD 338.98165

Bibliotecária : Edi Focking - CRB 10/1197



Avenida Independência, 2293
Fones: (51) 3717-7461 e 3717-7462 - Fax: (051) 3717-7402
96815-900 - Santa Cruz do Sul - RS

E-mail: editora@unisc.br - www.unisc.br/edunisc

TVA E INSTITUIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA DAS IDEIAS

Markus E. Brose (Org.)
Elisângela de A. Chiquito
David Ekbladh
Philip Hirsch
Fiona Miller
James C. Scott
Mônica P. Vianna

Santa Cruz do Sul
EDUNISC
2015



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 DO TENNESSEE AO VELHO CHICO: VIAGENS DE UMA IDEIA <i>Markus Erwin Brose</i>	7
3 MULTI-PURPOSE RIVER VALLEY DEVELOPMENT: A REPERCUSSÃO DO IDEÁRIO E DAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO REGIONAL NORTE-AMERICANOS NO BRASIL <i>Elisângela de Almeida Chiquito</i>	40
4 O PLANEJAMENTO REGIONAL INTEGRADO DA TVA E SUA INFLUÊNCIA NO BRASIL: O CASO DA CESP <i>Mônica Peixoto Vianna</i>	54
5 ENGENHARIA SOCIAL HIPERMODERNISTA: O CASO DA TENNESSEE VALLEY AUTHORITY <i>James C. Scott</i>	71
6 ‘SR. TVA’: DESENVOLVIMENTO DE BASE COMUNITÁRIA, DAVID LILIENTHAL, ASCENSÃO E QUEDA DA TVA COMO SÍMBOLO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DOS EUA, 1933-1973 <i>David Ekbladh</i>	108
7 A SOCIEDADE CIVIL E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS <i>Fiona Miller; Philip Hirsch</i>	143

ANEXOS

Anexo 1 – Extrato de palestra: LOPES (1949) O VALE DO SÃO FRANCISCO	161
Anexo 2 – Extrato de folder informativo: MRC (2013) HISTÓRIA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO MEKONG	167



1 INTRODUÇÃO

Segundo mito grego, com um único gesto Pandora abriu a caixa que continha os males da humanidade, permitindo que estes escapassem. Assustada, ainda tentou colocá-los de volta, mas eles já haviam se espalhado. Não havia mais retorno. Podemos parafrasear este mito com o gesto do presidente norte-americano Franklin Roosevelt que, apenas três meses após sua posse, em maio de 1933, obteve autorização do Congresso para criar um novo tipo de organização pública. Foi criada uma instituição que não existia antes, uma vasta autarquia federal, autônoma, para um novo tipo de política pública, visando combater a pobreza e promover o desenvolvimento regional, denominada *Tennessee Valley Authority* – TVA.

Como todo projeto piloto, a nova organização tinha falhas e problemas inerentes à sua concepção e poderia ter caído no esquecimento como muitas outras ideias similares na área do desenvolvimento regional. Porém, o grande número de concepções sobre desenvolvimento internalizadas pela TVA gerou uma fascinante ideia com força própria, que acabou dissociada dos seus resultados práticos e ganhou vida autônoma, em parte decorrente de uma campanha internacional de divulgação que durou décadas.

A TVA tornou-se, desde então, uma lenda que circula o mundo, multiplica-se mediante organizações similares, ocupando espaço em teses e dissertações acadêmicas, sendo objeto de uma bibliografia especializada que ao longo desses 80 anos preencheria uma biblioteca. Apesar de o projeto piloto nunca ter sido replicado nos Estados Unidos da América - EUA, não há mais como eliminar mitos e ideias pré-concebidas relacionadas à TVA do pensamento sobre desenvolvimento regional, seja nos EUA ou no Brasil.

Embora a divulgação dessa ideia, no Brasil, tenha ocorrido desde os anos 1930 em aulas e debates na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, e, nos anos 1940, junto à cúpula do Governo Vargas pelo relatório da Missão Cooke, o debate acadêmico e as políticas públicas na área do desenvolvimento regional ainda pouco reconhecem a força do ideário da TVA, seus resultados e sua revisão crítica na literatura especializada. Não cabe à presente publicação a pretensão de apresentar um panorama completo da fascinante vida própria dessa ideia, pretendemos, aqui, contribuir especificamente para maior conhecimento sobre a origem da TVA e seus principais impactos.

Nesse sentido, a presente publicação apresenta-se subdividida em dois subgrupos. O primeiro grupo de três capítulos, busca resgatar a origem da TVA e seus impactos no Brasil, através de estudos de caso que analisam a Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, a Companhia Energética de São Paulo – CESP e a Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguai - CIBPU.

O segundo grupo busca apresentar ao leitor um extrato do debate internacional



sobre a TVA, que encontra-se em contínua construção. São três capítulos, sendo o primeiro uma tradução autorizada de um capítulo de livro publicado na Índia, que analisa o caráter autoritário da organização, um artigo de revista acadêmica publicado nos EUA que analisa a interação entre a TVA e a Guerra do Vietnã, e, por último um texto para discussão da Universidade de Sidney/Austrália que questiona a aplicação do modelo TVA no rio Mekong. Os três capítulos deste subgrupo constituem tradução livre pelo organizador, ou seja, não seguem o sistema de tradução literal, palavra por palavra. As traduções foram feitas com base no sentido que os autores atribuíram ao texto e privilegiam, assim, um texto de leitura fluente.

A pesquisa, que originou esta publicação, foi possível mediante uma bolsa do Programa Nacional de Pós-Doutorado PNPd/CAPEs, concedida em 2015 pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. O objeto da pesquisa foram os impactos da construção da rodovia BR 364 nos estados de Mato Grosso, Rondônia e Acre no período 1970-2010. Uma das componentes desta pesquisa foi uma análise da atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste – SUDECO, que originou a busca sobre suas origens.



2 DO TENNESSEE AO VELHO CHICO: VIAGENS DE UMA IDEIA

Prof. Dr. Markus Erwin Brose¹

2.1 A conflituosa criação da TVA: tensões entre utopias e resultados

O espaço de intervenção da TVA

A TVA foi criada para intervir na geografia e na economia, buscando modificar a sociedade, da bacia hidrográfica do rio Tennessee, um dos maiores rios dos EUA que drena uma área de 106.000 km² dividida entre sete unidades da federação. Esta área equivale ao território da Guatemala, é maior que Portugal ou Pernambuco, e equivale a duas vezes a Dinamarca. Para além da impressionante escala dessa ideia, porque a bacia do Tennessee?

O vale do rio Tennessee configura a interseção entre uma região geográfica montanhosa e duas regiões culturais específicas, gerando um território que nos anos 1930 era conhecido como um dos mais pobres dos EUA, contando uma população estimada em 2,3 milhões de pessoas. No norte do estado do Alabama, um terço da população que morava perto do rio sofria de malária. Mais de 80% da população da bacia era formada por agricultores familiares de subsistência, com média de 30 hectares por propriedade. Eram famílias com grande número de filhos, que viviam em choupanas cobertas por pedaços de madeira, sem banheiro, luz elétrica ou água tratada. Somente dois núcleos urbanos da região, Knoxville e Chattanooga, tinham população acima de 100.000 habitantes. Os sete estados ribeirinhos faziam parte da lista dos 10 estados com os piores índices de analfabetismo adulto, e baixa qualidade da educação, no país. As jazidas de carvão mineral estavam exauridas, 85% das terras agrícolas sofriam de erosão, o setor madeireiro estava falido pelo corte excessivo das florestas nativas (MILLER; REIDINGER, 1998).

A região tem uma das mais altas intensidades de chuva do país, com índices pluviométricos que podem chegar a 2.280 mm/ano. Os ventos do sul e sudeste trazem umidade do Caribe, que no confronto com as montanhas gera chuva na bacia do Tennessee. Essa situação confere alto grau de vulnerabilidade ao território formado por vales, morros e serras, sendo a erosão e o assoreamento dos rios os maiores riscos ambientais. O reflorestamento, aliado à agricultura e estradas vicinais em curvas de nível, constituem as medidas mais importantes para conservação da

¹ Doutor em Sociologia Política, bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado CAPES pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.



fertilidade dos solos.

O vale do rio Tennessee constitui o terço sul da Cordilheira dos Apalaches. Essa cordilheira estende-se desde o Canadá até o Alabama por 3.000 km, sendo formada por um sistema de morros, picos e vales alinhados na direção norte a sul, com altitude média de 1.000 m. A largura da cordilheira varia de 160 km a 480 km, sendo coberta por densas florestas nas quais povos indígenas do litoral procuraram refúgio dos colonos europeus.

Os Apalaches constituíam uma barreira física e imaginária que por cerca de duzentos anos impediu o acesso dos colonizadores ao interior, dessa forma contribuindo para criar uma alta densidade populacional ao longo do litoral. Por volta de 1750, primeiros grupos de colonos vindos do litoral procuraram ocupar terras a Oeste do Apalaches, causando a Guerra dos Sete Anos contra uma aliança entre povos indígenas e o exército francês que controlavam a área. Frente às perdas geradas pela guerra, em 1763 o rei da Inglaterra proibiu a colonização a Oeste dos Apalaches. Porém, o fluxo contínuo de novos imigrantes e a abertura de uma estrada de terra ao início da Guerra pela Independência, possibilitou a transposição da cordilheira em grande escala rumo ao interior do continente.

Se a maioria dos imigrantes que fugiam da pobreza e da servidão na Europa buscou cruzar os Apalaches rumo às planícies do Oeste, um grupo específico de imigrantes ocupou a cordilheira, então considerada uma fronteira selvagem. Esse grupo era formado majoritariamente por meeiros pobres e suas grandes famílias, fugindo de taxas e impostos cobrados pelos nobres ingleses, donos das terras na Escócia e na Irlanda. Entre 1750 e 1770 o êxodo da Irlanda foi tamanho, que lideranças locais solicitavam à Coroa em Londres ações para impedir o esvaziamento da zona rural que causava a ruína das vilas.

Em sua caracterização das culturas regionais que deram origem aos EUA, Woodard (2011) denomina de *Greater Appalachia* a cultura regional que se expandiu pela cordilheira, resultante da imigração escocesa e irlandesa. Segundo o autor, eram clãs familiares de hábitos rudes, habituados por séculos a enfrentar guerras e arbitrariedades de autoridades inglesas para sobreviver como meeiros de criação de ovelhas em áreas inóspitas, onde rareava a ética de trabalho do agricultor. Eles valorizavam a autonomia e preferiam viver nas florestas dos Apalaches, isolados do controle e dos impostos dos governos ao longo do litoral (para casos similares, veja SCOTT, 2009a). Um caminho indígena seguia o vale central dos Apalaches de norte ao sul, usado pelos imigrantes a partir de 1750, o *Great Wagon Road*. Ao longo dessa rota um número crescente de famílias ia desmatando colinas, estabelecendo roças de subsistência de milho e feijão. O atual território do estado do Tennessee contava 36.000 colonos brancos em 1790, em 1820 eram 423.000 e em 1850 já contava um milhão de pessoas (DUFFUS, 1946).

Quando esgotavam a fertilidade natural do solo, as famílias retomavam a migração rumo ao sul, levando os porcos e ovelhas criados soltos na floresta. Esse processo de migração continuou até atingirem o leste do estado do Texas, onde o latifúndio da pecuária impediu o avanço dos colonos. Em meio à pobreza, um dos poucos produtos com valor de mercado era o uísque caseiro. Inúmeros conflitos com os indígenas, bem como com outros colonos, especialmente durante a Guerra da Independência, contribuíram para criar a fama de violência e ignorância dos moradores dos Apalaches.



Dada sua fama, são usuais nos EUA apelidos pejorativos para a cultura do *Greater Appalachia*: termos como *rednecks*, *hillbillies*, *crackers* ou *white trash*. Esses pioneiros, avessos a todo tipo de governo, ocuparam a parte dos “fundos” das colônias do litoral, também denominadas de “partes altas”, onde com o tempo essa cultura regional aguerrida contribuiu com grande número soldados e oficiais das forças armadas, bem como criou diversas igrejas evangélicas fundamentalistas. Conhecidos como *upcountry yeomen*, produziam milho, verduras e legumes para subsistência, cultivando tabaco ou algodão para comercialização, criando suínos e ovelhas na floresta (FORD Jr., 1986).

Ao ocupar a cordilheira ao longo de 3.000 km do norte ao sul do continente, a cultura da *Greater Appalachia* teve que encontrar uma forma de conviver no vale do Tennessee e seu entorno com outra cultura regional que Woodard (2011) denomina de *Deep South*. Pois na divisão administrativa do país, a bacia do Tennessee integra, ou margeia, o território dos estados de Carolina (Norte e Sul), Georgia, Alabama, Mississippi, Arkansas e Tennessee, integrantes da cultura política do *Deep South*.

A cultura regional *Deep South* teve início mais cedo, mediante colonização da baía que hoje é Charleston, capital da Carolina do Sul. A área foi ocupada por fazendeiros e investidores oriundos da ilha de Barbados, onde funcionava o mais selvagem sistema escravista de produção do Caribe e a mais próspera colônia britânica. A cultura da cana-de-açúcar foi introduzida do Nordeste brasileiro, mas a produção da ilha acabou sendo maior que as exportações do Brasil. Pelos lucros obtidos com a exportação de açúcar e rum, os fazendeiros de Barbados podiam maltratar brutalmente os escravos, pois detinham capital suficiente para importar novos escravos ao invés de gastar com alimentação ou mantê-los até a velhice (WOODARD, 2011).

Dadas as limitações da ilha para expansão do sistema, jovens das famílias mais abastadas, educados em internatos na Inglaterra, formaram a partir de 1670 uma colônia privada nas planícies subtropicais do hoje estado da Carolina e instalaram fazendas de arroz e índigo com escravos da África. Estabelecendo uma sociedade de castas que chegou a extremos, em certos municípios, com proporção de 9 escravos para 1 branco. Foi criada assim a casta de fazendeiros mais ricos do continente, cujo sistema econômico e cultura regional expandiu-se da Carolina rumo ao Oeste pelas terras baixas de todo o Sudeste, por Georgia, Alabama, Mississippi, Arkansas, Louisiana, chegando ao Oeste até o Texas e ao Norte até os Apalaches, cuja geografia impedia seu avanço.

Em 1860, essa economia regional produzia 75% de todas as exportações dos EUA. O conjunto de escravos na região tinha valor de mercado superior que a soma das fábricas e ferrovias da nação. Pela oposição dos estados do Norte à escravidão, empreendedores do sul advogavam a ideia de ocupar territórios do norte do México, ou na ilha de Cuba, para a expansão do sistema econômico, o que foi impedido pela Guerra Civil (LOEWEN, 2007).

Enquanto grandes fazendas de propriedade de famílias brancas dominavam as planícies do *Deep South*, na parte alta desses estados predominavam nos morros e vales os *upcountry yeomen*, os agricultores familiares brancos pobres. A relevância dessa herança cultural aparece em carta de um senador das montanhas do Tennessee, protestando nos anos 1930 contra a TVA:

Eu me ressinto, em nome do meu povo e em meu próprio nome,



da ideia de que nós necessitamos de uma nova cultura civilizatória, afirmação que o presidente da TVA continuamente faz em seus discursos. Um povo cujos antepassados aliaram-se ao coronel John Sevier [em 1780] na batalha de *Kings Mountain*, destruíram o exercito legalista do major Ferguson e acabaram para sempre com a esperança da Coroa britânica de assumir o governo dessas terras altas, e depois [na República em 1815] sob as ordens do general Jackson aniquilaram as forças de invasão inglesas do general Pakenham na batalha de Nova Orleans, certamente não necessita de conselhos intelectuais ou sociológicos na busca pelo bem-estar. Este é um povo que ajudou a formar os Estados Unidos como é hoje e vai ajudar a salvá-lo em horas difíceis. (apud TALBERT Jr, 1987, p. 152).

Os impactos dessa herança cultural podem ser sentidos até hoje, não apenas pelo fato que a bandeira racista dos Confederados ainda hoje é hasteada em frente às Assembleias Legislativas da Carolina do Sul ou do Alabama.

Nove pessoas morreram na noite de quarta-feira em um massacre na Carolina do Sul. Todas as vítimas eram negras. O acusado de fazer os disparos é um jovem com aparente simpatia por ideias de supremacia branca. Ele sentou ao lado do pastor e teria declarado: “Vocês estupram nossas mulheres e estão tomando nosso país. Vocês têm de ir embora”. [...] O jovem aparece em seu perfil no Facebook vestindo uma jaqueta com bandeiras de dois regimes segregacionistas, o *apartheid* na África do Sul, e outro na Rodésia. Ele ganhou uma arma de presente do pai, quando completou 21 anos [...] Conhecida como Mãe Emanuel pelos moradores de Charleston, a igreja onde as nove pessoas foram assassinadas a tiro tem uma longa história de ativismo no movimento negro nos EUA. Nos anos 50 e 60, o templo viu sermões em defesa dos direitos civis e pelo fim da segregação entre brancos e negros. (TREVISAN, 19/06/15).

Um indicador da aliança por afinidade que se estabeleceu entre as duas culturas regionais reside no fato de que elas constituem hoje o cerne geográfico do *Bible Belt*, o Cinturão Bíblico no Sul dos EUA, onde as Igrejas Evangélicas são consideradas elemento central da sociedade.

Configuração social e política da bacia do rio Tennessee

A interface entre duas culturas regionais, baseadas em economias distintas entre si, constituía a raiz da pobreza endêmica na bacia do rio Tennessee. Formalmente os EUA eram uma democracia, mas a realidade no Sudeste do país era bem diferente do que previsto na Constituição. Quando a aliança dos estados do Sul perdeu a Guerra Civil, em 1865, foi abolida a escravidão que constituía o pilar central da sociedade do *Deep South*.

O exército do Norte desocupou a região somente uma década depois, em 1877, quando considerava assegurada a liberdade dos ex-escravos e foi declarada finalizada a reconstrução dos estados do Sul. Porém, as estruturas sociais, em



especial a concentração de terras e do poder político nas mãos de apenas 46.000 fazendeiros brancos, em meio a uma população total de 8 milhões de pessoas, não foram desmanteladas.

Os estados eram administrados pela oligarquia dos fazendeiros brancos da cultura do algodão, em aliança com os agricultores familiares pobres da cordilheira. Os agricultores familiares, os *yeomen*, prezavam sua autonomia e independência, inclusive ao custo da vida na pobreza. Apesar de serem economicamente explorados pelos fazendeiros, viviam protegidos do risco que o Governo Federal cobrasse impostos, ou militantes reformistas do Norte quisessem modificar seu modo de vida autossuficiente (GENOVESE, 1975).

James (1988) registra que entre 1877 e 1929, ano da Grande Depressão, não havia risco de intervenção militar, jurídica ou política pelo Governo Federal na região Sul. Com um Governo Federal fragilizado, foi ampliada a autonomia e o exercício de poder pelas unidades subnacionais no Sul, que o autor classifica de um Estado racista formado por quatro dimensões:

- 1) Governos estaduais e prefeituras dependiam do desempenho da economia local para a arrecadação de impostos; as monoculturas de algodão e tabaco eram as mais rentáveis e experimentaram forte expansão para abastecer os consumidores do Norte do país e da Inglaterra, o que assegurava o apoio do setor público subnacional aos interesses da casta dos fazendeiros brancos;
- 2) como a região praticamente não tinha indústrias, a carreira política na região dependia das doações da oligarquia agrária local; os fazendeiros brancos eram os formadores de opinião, compravam votos, corrompiam funcionários públicos e usavam seu poder econômico para punir inimigos, o que garantia a lealdade dos políticos à sua casta;
- 3) os funcionários da Justiça e da polícia, delegados, carcereiros, juizes, escrivães, guardas etc. eram todos brancos e, em um sistema modelado pelo mercado, recebiam taxas por prisão, por mandato cumprido ou por sentença cumprida, o que incentivava a prender o maior número possível de 'desempregados' e 'bêbados', infratores das rígidas leis contra a vagabundagem, na verdade afrodescendentes que com o fim da escravidão estavam nas estradas e ruas em busca de emprego e de uma nova vida; uma vez presos e sentenciados, fazendeiros que precisavam de trabalhadores para plantio e colheitas nas imensas lavouras de algodão e tabaco podiam pagar a fiança ou a multa do prisioneiro e levá-lo para o trabalho forçado na fazenda até que tivesse pago o valor devido e, na entressafra, os prisioneiros trabalhavam na manutenção e construção de estradas rurais, economizando recursos do orçamento municipal; além disso, após a guerra cerca de 4 milhões de afrodescendentes não tiveram outra opção a não ser tornar-se meeiros nas extensas lavouras de algodão, onde a família inteira trabalhava de sol a sol; assim, pós-1865 grande parte da população afrodescendente em poucos anos, voltou à semiescravidão nas fazendas;
- 4) a violência física, sequestros e açoitamento em público pelos jagunços eram utilizados para perpetuar o poder nas prefeituras, impedindo que surgisse um candidato de oposição, ou mesmo que surgisse um partido de oposição na



região, que era dominada por um único partido.

Assim, apesar de uma Constituição democrática, a Região Sul mantinha inalterada uma estrutura social pela qual em 1860 apenas 3% da população branca mantinha mais de 50% dos escravos do país (JAMES, 1988). O Sul passou a viver sem escravidão, mas com *Apartheid*. Se na breve euforia após a Guerra Civil, em 1867, ainda sob intervenção militar, cerca de 50% dos eleitores registrados nos cartórios eleitorais da região eram afrodescendentes, em 1900 eram menos de 2%. As leis estaduais e municipais da região proibiam o casamento inter-racial, separavam brancos e negros em bairros diferentes, eles não podiam compartilhar sindicatos, escolas, faculdades, igrejas, trens, restaurantes ou banheiros. Os afrodescendentes tinham que entrar em prédios públicos pelos fundos (WRIGHT; ROGERS, 2011).

Em plena democracia, como o voto não era obrigatório, as leis subnacionais elevaram as taxas para registro do eleitor a níveis que a maioria da população pobre, afrodescendente, não podia pagar. Além disso, exigiam um teste de leitura e escrita para registro do eleitor em que a maioria afrodescendente analfabeta não passava. Quem já havia sido presidiário, não podia votar. Além disso, não havia políticos afrodescendentes. Hayward (2013) detalha como ao longo de um século as percepções raciais foram internalizadas por códigos, leis de urbanização, arquitetura e medo, que ajustaram o comportamento para a conformidade, mesmo sob uma Constituição democrática.

A Associação Nacional para o Progresso das Pessoas de Cor – NAACP publicou relatório, em 1919, no qual registra que entre 1889 e 1918 um total de 2.522 afrodescendentes foram linchados pela população branca em praça pública, pela força, queimado vivo ou esquartejado, por acusações triviais como roubar um leitão, denunciar o racismo ou tentar obter registro para eleitor (RUDD et al., 2007). Em abril de 1937 ocorreu no Congresso intenso debate acerca de um projeto de lei que proibia o linchamento em praça pública, sofrendo oposição de todos políticos dos estados do Sul.

A dinamização da economia industrializada, na Primeira e na Segunda Guerra Mundial, originou entre 1910 e 1940 a Grande Migração, estimada em mais de 2 milhões de afrodescendentes que migraram da zona rural do Sul para as periferias das grandes cidades do Norte (RUDD et al., 2007).

A estratégia política do *New Deal* para o Sudeste

Entre 1890 e 1930 a sociedade dos EUA foi marcada pelos impactos negativos da rápida industrialização e urbanização. Lideranças políticas, intelectuais e formadores de opinião que queriam mudar essa realidade, para profissionalizar o serviço público, para combater a corrupção com maior participação popular, para restringir os monopólios privados, para proibir o trabalho infantil e minimizar a pobreza - na época denominadas como Reformas da Sociedade - eram conhecidos como Movimento Progressista. Este teve sua chance para mudar o país em 1932 com a eleição de um de seus líderes, Franklin Roosevelt, para presidente, em meio à Grande Depressão que enfraqueceu as resistências do tradicional discurso a favor das forças livres do mercado (LIMONCIC, 2009).

Roosevelt não podia perder o apoio dos políticos do Sul no Congresso para



as grandes reformas que tinha em mente, apelidadas de *New Deal*: tirar a economia da crise e impor um novo padrão ético à política, assim não podia enfrentar o pilar central da economia e da sociedade do Sul, as bases racistas da sociedade, o país era uma democracia e ele dependia de alianças.

Para que o Governo Federal pudesse intervir diretamente nas raízes da pobreza em uma das regiões mais miseráveis do país, a bacia do rio Tennessee, a ideia foi criar uma autarquia federal, com autonomia e acesso garantido ao Tesouro, composta somente por funcionários qualificados selecionados por meritocracia. Esta organização unificaria sob sua coordenação os programas setoriais usualmente fragmentados por diversas organizações públicas: educação, extensão rural, apoio à micro e pequenas indústrias, crédito subsidiado, mecanização da agricultura, reflorestamento e similares, potencializando o impacto e minimizando a ingerência externa.

Esse novo modelo de organização estaria, assim, blindado contra a influência dos partidos e das lideranças políticas do *Deep South*. Comandada por uma direção de alto padrão técnico, com profissionais vindos do Norte, essa autarquia poderia trabalhar diretamente com as comunidades rurais e os municípios sem depender das estruturas políticas locais corruptas e racistas, buscando modificar a sociedade e a economia regional, em algo como uma década, para que se tornasse um processo irreversível, promovendo a industrialização difusa, criando renda e empregos e aumentando o nível educacional. Dessa forma enfraqueceria os laços do paternalismo para que a população começasse a eleger novos políticos. Portanto, iniciando o combate às raízes da pobreza no Sul por fora do sistema político, sem precisar de conflito armado ou décadas de mobilização social.

Como unidade básica desse experimento foi escolhida uma bacia hidrográfica, dessa forma rompendo com a lógica por município ou por unidade federativa que caracteriza a política partidária, conferindo um foco suprapartidário à nova autarquia que seria responsável pelo território com poderes quase ditatoriais.

Foi escolhida a bacia do rio Tennessee por esta ser ocupada por agricultores familiares brancos empobrecidos, o que aumentava a legitimidade da autarquia. Toda a nação conhecia a fama das famílias da *Greater Appalachia* e dificilmente haveria resistência ideológica em ajudá-los. População essa que era politicamente aliada dos fazendeiros brancos nas planícies do *Deep South*. Além disso, por estar em área remota, de baixo desenvolvimento econômico, a bacia não possuía um sistema ferroviário ou rodoviário que impedisse a formação dos lagos das barragens. Assim, modificando a sociedade rural da bacia do rio Tennessee através da educação e melhoria da qualidade de vida das famílias, o Governo Federal estaria minando as bases políticas das lideranças arcaicas do *Deep South*.

O estudo de James (1988) confirma que uma mudança maciça no comportamento racista dos eleitores no Sul e a inclusão de eleitores afrodescendentes ocorreu em lento processo entre 1930 e 1970, tendo início com as intervenções federais do *New Deal* nos anos 1930. Tendo em vista as dimensões geográficas do Sul, o experimento da TVA na bacia do Tennessee não foi suficiente para impactar em toda a região, mas fazia parte de um conjunto de políticas públicas iniciadas por Roosevelt, que ajudaram a liquidar o poder dos fazendeiros brancos em meados dos anos 1960.

Nesse contexto, a missão da nova autarquia tinha que ser envolta por uma ativa estratégia de comunicação e relações públicas baseada em conceitos neutros,



que não criassem uma oposição ideologicamente carregada. Conceitos como desenvolvimento, democracia, progresso e industrialização foram os mais utilizados nas mensagens, discursos e livros sobre a nova autarquia federal. E a principal imagem utilizada no *marketing* foram as obras, em especial as hidrelétricas, que iriam marcar o imaginário popular.

Havia uma questão central a solucionar, quanto ao grande volume de recursos necessário para desenvolver em poucos anos uma bacia hidrográfica maior que Pernambuco. Uma solução inovadora foi proposta por Gifford Pinchot. Ele era filho de uma família de imigrantes franceses em New York, que enriqueceu com especulação imobiliária e comércio de madeira de florestas nativas. Arrependido pelos danos ambientais que causou, o pai incentivou Pinchot a estudar engenharia florestal. Pinchot criou na fazenda da família uma estação experimental que ajudou a estabelecer as bases científicas para a política de exploração racional de florestas nativas do país. Desde 1897 era membro de uma das primeiras Organização não Governamental - ONG ambientalista do país, que visava proteger as florestas nos novos estados do Oeste e em 1905 foi nomeado diretor do Serviço Florestal dos EUA. Em 1923 Pinchot foi eleito governador da Pensilvânia, com plataforma política que incluía o controle das concessionárias de serviços públicos e a pavimentação das estradas no meio rural. Em 1926 propôs integrar os sistemas isolados de energia do estado, projeto rejeitado na Assembleia Legislativa por ser considerado socialista. Pinchot propôs a Roosevelt um extenso programa de reflorestamento dos morros do Tennessee e agricultura em curva de nível para eliminar a erosão, financiados por empresa pública de energia a ser criada no vale.

A localização do primeiro projeto da TVA

O engenheiro civil John Worthington foi contratado em 1885 por empresa de investidores de New York, para mudar-se para a cidade de Sheffield, à beira do rio Tennessee no estado de Alabama, visando instalar um conjunto de empresas que iriam modernizar a cidade: geração e distribuição de energia por carvão mineral, para acionar motores, máquinas e bombas de água potável e saneamento, hotel, bondes e uma fundição de ferro. Em 1906 Worthington participou da criação da Associação de Desenvolvimento do Rio Tennessee, propondo utilizar as corredeiras de Muscle Sholas perto da cidade para a construção de uma hidrelétrica. Com outros sócios, chegou a propor uma empresa de capital misto, com o Governo Federal, para construir a hidrelétrica visando tornar o rio navegável, ideia que não teve sucesso (WALLACE, 25/02/99).

Com o início da Primeira Guerra Mundial, em 1914, o fornecimento de nitrato de sódio natural do Chile para produção de explosivos tornou-se irregular e caro, colocando em risco a capacidade militar dos EUA. O serviço de inteligência britânico disponibilizou ao Governo dos EUA a fórmula criada pela indústria química da Alemanha para produzir nitrato artificialmente a partir do Processo de Haber-Bosch. Por decreto presidencial foi criada uma comissão interministerial que estabeleceu uma lista de critérios para seleção do melhor local para instalação de um fábrica de nitrato. Houve mobilização de políticos de diversas regiões para atrair este investimento e, com atraso de um ano, em janeiro de 1917 a comissão recomendou três localidades com potencial de geração de energia, ficando Muscle Shoals em segundo lugar. O



engenheiro Worthington participou de reuniões com o presidente Wilson, insistindo no potencial de geração de energia hidrelétrica de Muscle Shoals que era duas vezes maior que o primeiro colocado. O presidente foi convencido e selecionou Muscle Shoals como local para duas fábricas de nitrato em setembro de 1917 (WALLACE, 25/02/99).

O Governo Federal comprou 1.500 hectares à beira do rio Tennessee, com isso assegurando a construção da hidrelétrica. As obras foram iniciadas em outubro de 1917 pelo Corpo de Engenharia do Exército, atraindo em um ano cerca de 20.000 famílias de trabalhadores que foram instalados em barracas provisórias. A falta de infraestrutura das pequenas cidades da região para acomodar e alimentar tamanha população, além de uma epidemia de gripe que matou mais de 8.000 pessoas em 1918, contribuíram para atrasar a construção. Com o fim da Primeira Guerra em novembro de 1918, as duas fábricas e a barragem, com um terço das obras completas, foram fechadas.

O Congresso debateu o destino a ser dado ao 'elefante branco' no norte do Alabama, com uma bancada favorável à privatização. Em meados de 1921, o empreendedor Henry Ford e um grupo de investidores visitou as instalações e manifestou interesse em comprar o complexo para criar uma cidade industrial futurista eletrificada, sem chaminés de carvão. Ele contratou o engenheiro Worthington como consultor para elaborar a proposta apresentada ao Governo Federal. Por um investimento que custaria ao Governo Federal mais de USD 110 milhões, a Ford Motors Co. ofereceu USD 5 milhões à vista, chocando os políticos. Ford apresentou então uma segunda proposta, pela qual o governo completaria a barragem por mais USD 28 milhões e Ford arrendaria por 100 anos pagando 6% de juros ao ano nos primeiros 30 anos.

Na sua terceira oferta a Ford Motors Co. comprometeu-se a reembolsar ao longo de 100 anos os investimentos feitos pelo Governo Federal, além de pagar anualmente pela manutenção e consertos da barragem, transformando a fábrica de nitrato em um fábrica de fertilizantes para dinamizar a agricultura. Em final de 1921, Ford organizou nova visita à cidade, chegando em seu trem particular na companhia do famoso inventor Thomas Edison. Mediante campanha na mídia, Ford prometeu lotear uma cidade industrial de 120 km ao longo do rio, abrigando um milhão de pessoas e erradicando a pobreza na região, repetindo o que havia feito com Detroit. As ações da Ford começaram a subir na bolsa. A notícia atraiu novamente milhares de famílias em busca de trabalho e especuladores interessados em instalar novos negócios. Intensos debates ocorriam no Congresso, onde principalmente políticos do *Deep South*, inimigos da intervenção do Estado na economia, com apoio da Federação Nacional da Agricultura, insistiam na venda para a Ford (NY Times, 12/02/22).

Enquanto isso o senador George Norris, liderança progressista do estado de Nebraska, líder da bancada rural que representava uma aliança de agricultores, comerciantes e empreendedores, queria manter o controle público. Ao longo dos anos 1920 ele apresentou seis projetos de lei para criar duas concessionárias públicas em Muscle Shoals, uma para geração e distribuição de energia, outra para vender fertilizantes a preço de custo (KAETZ, 2011).

Evitando perder o investimento, em 1921 o Governo Federal retomou as obras da hidrelétrica. Em 1922 uma concessionária privada de energia, Alabama Power Co., apresentou proposta para arrendar por 50 anos a barragem por USD 5 milhões



à vista, além do valor necessário para completar a obra, mas não tinha interesse nas fábricas de nitrato. Desapontado com a insistência do Governo Federal em obter um preço melhor, em 1924 Henry Ford desistiu do negócio. A hidrelétrica foi inaugurada no ano seguinte, gerando 663 MW.

Em 1925 o presidente Coolidge criou uma comissão interministerial que recomendou a criação de uma agência pública, proposta que teve forte oposição pela Federação Nacional da Agricultura que era contra a intervenção pelo Estado na economia, e acabou vetada. Em 1929 a Depressão varreu a frágil economia da região, cerca de 50% da população do vale do rio Tennessee dependia de vale-alimentação e assistência social do governo para sobreviver. Em 1931 o presidente Hoover criou uma comissão interministerial para analisar o assunto, sem tomar uma decisão.

Em janeiro de 1933 o recém-eleito presidente Roosevelt visitou Muscle Shoals e decidiu agir. No contexto da crise econômica o Congresso aprovou a lei proposta pelo Senador Norris, agora com apoio da Federação Nacional de Agricultura, e Roosevelt propôs ao Congresso ampliar o escopo da legislação para criação da TVA. Como sua primeira atividade a TVA assumiu a operação da hidrelétrica Wilson e iniciou a operação da fábrica de fertilizantes, mas Roosevelt insistia que com a TVA ele queria ir muito além, pretendia criar uma nova ordem social, ordenada e planejada na bacia hidrográfica, que servisse de modelo para iniciativas similares no país (MORGAN, 1974).

Implementação do desenvolvimento estilo TVA, 1933-1953

A genialidade e capacidade organizacional do primeiro diretor da TVA, engenheiro Arthur Morgan, possibilitou que já no primeiro ano fossem iniciadas as obras para duas hidrelétricas. Buscando assegurar o rápido avanço da TVA, nos seus primeiros anos os recursos não tiveram que passar pelas negociações do orçamento no Congresso ou pela burocracia do Tesouro, originando-se de um fundo controlado pessoalmente pelo presidente.

Em suas memórias, Morgan (1974) afirma que seu trabalho na TVA estava baseado no seu aprendizado com o *Miami Conservancy District* – MCD. No inverno de 1912/13 uma enchente destruiu a cidade de Dayton, no estado de Ohio, causando centenas de mortes e milhões em prejuízo. Poucas semanas após a enchente, um grupo de lideranças comunitárias, empresários e voluntários criou uma associação para encontrar uma solução duradoura. Cerca de 23.000 moradores contribuíram com doações, somando USD 2 milhões. Foi contratada a empresa de engenharia de Morgan, que planejou um sistema inédito com cinco barragens secas e campos com pastos que, no caso de enchente, represam o volume adicional de água, concluído em 1922, que funciona sem novos desastres até hoje. Os acampamentos dos trabalhadores foram projetados no esforço de reconstrução e após as obras tornaram-se bairros-parque, provendo moradia para eliminar favelas e cortiços na cidade. Outros municípios quiseram integrar-se ao sistema, que hoje protege em 40 municípios, habitações e imóveis rurais. Morgan organizou um Conselho Microrregional de Gestão de Bacia, o MCD, composto por voluntários com mandato de três anos para administrar o sistema hidráulico, que foi replicado em todo o estado de Ohio. Em 1972, a Federação Nacional de Engenharia declarou o sistema de Morgan como Monumento Histórico Nacional de Engenharia.



Logo no primeiro ano da TVA, Morgan enfrentou o problema com o cimento que no país era controlado por um cartel, tolerado pelo Governo Federal, que definia um preço único em todo o território nacional. Morgan (1974) relata que contratou um engenheiro especializado para montar um plano de negócios visando utilizar uma jazida de calcário no vale do Tennessee para instalar uma fábrica de cimento própria da TVA. Tendo em vista o grande volume de obras previstas, a associação do setor vinha acompanhando de perto cada passo de Morgan e ao saber do plano apressou-se em negociar uma tarifa reduzida.

Para a TVA, Morgan desenvolveu um sistema de construção por módulos, permitindo que as primeiras hidrelétricas fossem concluídas em menos de três anos, antes do prazo estipulado, a um custo abaixo do orçamento original. Para dinamizar a economia local, homens e mulheres tinham o mesmo salário e a média salarial era acima do padrão da região. Os trabalhadores tinham jornada de apenas 6 horas, possibilitando à TVA contratar duas turmas de trabalhadores por dia. Enquanto uma turma estava na barragem, a outra estava em aulas de alfabetização e formação profissional. No seu auge, a TVA chegou a empregar 40.000 trabalhadores.

Como Arthur Morgan era um engenheiro criativo, ao invés de simples acampamentos para os trabalhadores foram erguidas cidades planejadas, onde o trabalhador morava com sua família em casas de um estilo arquitetônico melhor do que as choupanas do meio rural, com banheiro, água encanada e eletricidade. As casas, com varandas e terraço, eram térreas, outras, em sobrado, para conferir diversidade ao núcleo urbano. O traçado urbano de Morgan ficou conhecido pelas amplas áreas verdes e parques que incluía no planejamento, buscando estimular a proximidade das residências com escolas e comércio, desestimulando o uso do carro e privilegiando bibliotecas públicas. A nova cidade de Norris, no estado do Tennessee, tornou-se símbolo do traçado de Morgan. Para substituir as escolas rurais que funcionavam em uma única sala de um barraco, com uma única professora para todas as idades, Morgan planejou a construção, pela TVA, de escolas públicas com amplas instalações, laboratórios e estádios para a prática de esportes.

Tanto para obter com rapidez um impacto positivo na economia regional, como para estabelecer o mais rapidamente possível as bases para competir com as distribuidoras privadas de energia que eram contrárias à autarquia, um ano após ser criada a TVA já estava vendendo energia em escala experimental para uma microrregião no norte do estado de Mississippi, Tupelo, que englobava diversas pequenas cidades e ampla zona rural. Sob a liderança empreendedora do diretor David Lilienthal, a primeira inovação foi que a TVA não atendia diretamente o consumidor, mas vendia a energia para concessionárias municipais e cooperativas de eletrificação rural, dessa forma dinamizando a paisagem institucional na região e envolvendo atores locais. Como apenas 25% dos lares e imóveis rurais estavam conectados à rede, para gerar uma demanda crescente por energia em meio a uma severa crise econômica, a TVA implantou uma política de tarifas baixas, apostando em obter cobertura completa para ganhar escala. Para tanto implantou duas outras inovações. Negociou com produtores de eletrodomésticos uma linha de produtos mais rústicos e de menor preço, prioritariamente geladeiras e fogões elétricos para substituir uso do fogão à lenha no meio rural, que receberam o selo de qualidade TVA. E com as lojas da região foi estabelecido um sistema de crédito ao consumidor com pequenas prestações mensais para pagar em carnê, com garantia pela TVA



no caso de inadimplência. Com essas medidas, em poucas semanas as vendas de eletrodomésticos triplicaram e formou-se lista de espera de habitações onde já havia eletrodomésticos, mas, que ainda não estavam conectadas à rede.

Em uma década a TVA estava fornecendo energia para 500.000 consumidores urbanos, um crescimento de 232% entre 1934 e 1942, e o consumo per capita de energia era 50% acima da média nacional (LILIENTHAL, 1944). Difícil reproduzir adequadamente o impacto desse sucesso na mídia que então conhecia apenas manchetes negativas sobre a economia, ou sobre as concessionárias privadas que nos primeiros cinco anos iniciaram 57 processos na Justiça para fechar a TVA, ou na crítica dos políticos quanto à intromissão da TVA nos assuntos da região (TALBERT JR., 1987). Foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito na tentativa de fechar a TVA, e houve relatos de que concessionárias privadas financiaram associações de moradores para votar contra a criação de concessionárias públicas nas assembleias municipais e subornaram jornalistas (DUFFUS, 1946).

Até o início da TVA, cerca de 17.000 imóveis rurais estavam conectados à rede. Na primeira década, a TVA eletrificou cerca de 85.000 propriedades rurais, de um total de 425.000 propriedades na região. A TVA financiou a instalação de câmaras frias comunitárias, para estocagem de produtos animais e laticínios (LILIENTHAL, 1944).

Ao longo da década foram estabelecidas 19.500 unidades demonstrativas pela bacia hidrográfica, onde os agricultores participavam de dias de campo para aprender o uso dos fertilizantes em lavouras instaladas com curva de nível. Na primeira década, a TVA orientou os agricultores para reflorestarem declives e topos de morro em cerca de 150.000 hectares. Foram instalados terraços em curva de nível em cerca de 400.000 hectares para eliminar a erosão. A literatura especializada relata que a produtividade média da agricultura triplicou na região. A TVA estabeleceu laboratórios de teste de fertilizantes que tornaram-se referência nacional para a indústria. Visitantes e pesquisadores de outros países vinham conhecer e estudar nas instalações da TVA.

Na primeira década, a formação dos lagos das barragens expulsou cerca de 12.000 famílias de seus lares, das quais cerca de 4.000 proprietários e 8.000 meeiros sem-terra, somando cerca de 50.000 pessoas. Os proprietários receberam novos imóveis rurais ou indenização, além de financiamento para uma casa em uma das novas cidades construídas pela TVA (SELZNICK, 1966).

Na bibliografia especializada estima-se que em meados dos anos 1950, ou seja, depois de vinte anos, a TVA havia atingido os objetivos inicialmente propostos na lei que a criou: a regularização do rio e a geração de energia para financiar um amplo programa de desenvolvimento e modernização da economia na bacia hidrográfica. Nesse período foi completada a eletrificação do meio rural, mediante cooperativas de eletrificação para abastecer os imóveis rurais e concessionárias públicas municipais que abasteciam as cidades.

A TVA construiu 54 barragens, das quais 29 hidrelétricas, e supervisiona mais 14 hidrelétricas privadas no sistema interligado da bacia, sendo 4 da empresa Alcoa, 2 de concessionárias privadas de energia e 8 do Corpo de Engenharia do Exército. Arthur Morgan planejou um sistema integrado entre essas barragens por toda a bacia, impedindo que a construção aleatória de pequenas barragens pelos rios bloqueasse a circulação de barcos. Nas cabeceiras dos rios, nas partes altas



dos vales, estão as barragens que acumulam grande volume de água e abastecem com fluxo regulado de água as hidrelétricas abaixo, ao longo do rio principal. Apesar da expressiva ampliação da lâmina de água na bacia, a TVA adotou um programa de trabalho que permitiu erradicar a malária. Nos anos 1990, o transporte de cargas pela hidrovia movimentava 48 milhões de toneladas/ano, com as cargas de carvão, rochas e grãos.

Revisão crítica dos resultados

Tendo em vista a relevância das ideias e dos ideais envolvidos no projeto da TVA, esse experimento em desenvolvimento regional recebeu desde sua criação cobertura na mídia, artigos em revistas e publicações as mais diversas. Nos primeiros anos houve uma série de publicações laudatórias, sem base científica (por exemplo, DUFFUS, 1946). Entre estas destacou-se o livro *TVA: Democracy on the March* por David Lilienthal em 1944, que tornou-se um *best-seller*, traduzido para várias línguas, inclusive no Brasil (LILIENTHAL, 1956), e referência para muitos dos entusiastas do modelo TVA.

Um dos primeiros estudos para revisão da TVA em base científica foi realizado por Philip Selznick, professor de sociologia da Universidade da Califórnia, que em 1943, ao final da primeira década de funcionamento, coletou dados na TVA, publicando seus resultados em 1947. Esta publicação tornou-se um clássico das ciências sociais nos EUA, sendo reimpresso diversas vezes (SELZNICK, 1966). O interesse principal de Selznick não estava em estudar pobreza e desenvolvimento na bacia do Tennessee, ele criticava que em geral o debate sobre a TVA era teórico, baseado em ideias e símbolos. Selznick propôs analisar os meios concretos com os quais a TVA obtinha resultados, como estudo de caso de um novo tipo de organização pública, responsável única por planejar um território localizado entre a esfera estadual e a nacional, envolta em um mito ambicioso de promover a participação comunitária em políticas públicas federais.

O autor argumenta que a TVA não foi uma demanda ou ideia que surgiu da sociedade da bacia do Tennessee e que, portanto, o ideal utópico da TVA em trabalhar através da participação popular constituía sério desafio. E sua pesquisa confirma que a principal forma de atuação da TVA junto à comunidade foi menos o saudável embate democrático de ideias entre funcionários e cidadãos, e mais um *mix* de paternalismo junto à população com a cooptação das organizações locais.

Selznick (1966) registra que dois dos programas centrais da TVA, a) construção de obras de engenharia hidráulica e b) geração e distribuição de energia, não tinham participação comunitária, no sentido político do termo. Para as obras foram contratados moradores da região, a distribuição privilegiou cooperativas de eletrificação rural. Mas, não havia participação nas decisões ou no planejamento das barragens, na política de realocação das famílias e das cidades, na definição da estratégia comercial da eletricidade, que foram executados com alto padrão de engenharia e com forte impacto de inclusão social, mas sem participação política. Um exemplo foram os conflitos originados em 1942 pela decisão da TVA em construir a hidrelétrica Douglas, e desalojar 520 famílias de agricultores para atender a demanda da Segunda Guerra Mundial em gerar energia para a indústria de alumínio, acabando, assim, com a cadeia produtiva de legumes que existia na região.



Outros três exemplos apresentados por Selznick (1966) para a ausência de participação e mobilização popular:

- a) frente a projeto de lei no Congresso, em 1941, que visava estender a autoridade da TVA para a vizinha bacia do rio Cumberland (47.000 km²), o Ministério da Agricultura teve sucesso na oposição a essa ideia, argumentando que a experiência dos órgãos federais com a agência regional autônoma TVA não havia sido satisfatória, e o modelo não deveria ser replicado, a não ser na modalidade de conselhos regionais de desenvolvimento com caráter consultivo; não houve mobilização popular, nem mobilização por lideranças políticas ou debate público a favor de ampliar a TVA;
- b) em 1942, a Comissão Nacional de Planejamento encomendou o Plano de Desenvolvimento para a Bacia do rio Arkansas (440.000 km²), processo para o qual a TVA não foi nem consultada, menos ainda convidada, evidenciando que o discurso da promoção da participação não havia convencido o restante da administração federal;
- c) em 1945, o Congresso aprovou o orçamento para um programa similar à TVA para a bacia do rio Missouri (1.300.000 km²), envolvendo 10 estados, mas o Ministério do Interior teve sucesso em impedir a criação de uma autarquia de desenvolvimento regional, visto a arrogância com a qual a TVA dificultava o trabalho de outros órgãos federais junto à população do vale do Tennessee.

Nesse contexto, Selznick (1966) argumenta que a ação da TVA que resta para uma análise da qualidade da participação comunitária é o fomento da agricultura. Ao contrário das altas expectativas pela Federação Nacional de Agricultura, a produção de fertilizantes pela TVA permaneceu em escala limitada, essencialmente para abastecer estações experimentais e unidades demonstrativas. Restava, assim, a análise do programa de extensão rural. Este não foi organizado com pessoal próprio da TVA, que optou por replicar o modelo já utilizado pelo Ministério da Agricultura, que consistia em cofinanciar a rede de extensionistas e estações experimentais mantidas pelas faculdades rurais estaduais (onde não estudavam ou trabalhavam afrodescendentes).

Como era de se esperar, mesmo sendo funcionários das faculdades estaduais, os extensionistas em cada município tinham laços pessoais e políticos com as Associações Municipais de Agricultura, coordenadas pela Federação Nacional de Agricultura. Eles trabalhavam com os proprietários de terra, na sua maioria agricultores brancos e, como não podiam atender a todos, em geral atendiam os mais capitalizados. Os afrodescendentes eram meeiros sem-terra que raramente recebiam assistência. A maioria das famílias expulsas pelas barragens, cerca de 8.000, foi de meeiros, mas a responsabilidade da TVA cessava com a derrubada dos barracos, não havia assistência posterior para os que saíam da área. Selznick (1966) critica, nesse contexto, que o enfoque de trabalho nas comunidades rurais da TVA, apesar de todo o discurso, acabou reproduzindo o modelo político e social existente.

Resumindo, a TVA cumpriu logo na primeira década o papel de um projeto piloto para testar inovações, gerando precioso aprendizado acerca de uma nova área de atuação pelo setor público: o desenvolvimento regional planejado pelo Estado. Diversos autores sugerem que cerca de vinte anos após a sua criação, a TVA havia cumprido com os principais objetivos originalmente propostos. Mediante



os imprevistos, que ocorrem em todo processo de desenvolvimento, nesse caso, especificamente o envolvimento dos EUA na Segunda Guerra Mundial, a TVA teve suas funções drasticamente alteradas e a partir dos anos 1950 tornou-se essencialmente uma empresa pública de geração de energia, a maior do país, com base em termelétricas a carvão que provocam até hoje destruição ambiental na Cordilheira dos Apalaches. Mas, argumentamos aqui, esta já é outra TVA.

2.2 A transferência do modelo para o Brasil: ‘a redenção do Nordeste’

Em 1932 o engenheiro Franklin Ribeiro chefia a Comissão Federal de Estudos do Rio São Francisco. Segundo Paula (2011) tem início, assim, a ‘Era do Engenheiro’ no Nordeste, trazendo o discurso da industrialização, da racionalização de processos e geração de energia, ao contrário da estratégia de desenvolvimento anterior, focada na manutenção da agropecuária extensiva pela construção de açudes.

Em São Paulo, o professor Luís Inácio de Anhaia Melo, em aulas e palestras na Escola Politécnica da USP, chamava atenção nos anos 1940 para o modelo da TVA, criticando o consentimento do Governo Federal ao monopólio de distribuição de energia pela Light em São Paulo. Diversos de seus alunos foram futuros gestores de concessionárias públicas (VIANNA, 2012). Em 1941 o engenheiro da Secretaria de Viação de Obras Públicas do Estado de São Paulo, Catullo Branco, deputado estadual pelo Partido Comunista, visitou o Tennessee. Após seu retorno iniciou campanha pela estatização da Light e a criação de uma concessionária pública na bacia do rio Tietê (BRANCO, 1975).

A Missão Cooke em 1942, uma missão técnica dos EUA encarregada de assessorar o Governo Vargas, trouxe a atenção do Governo Federal para a TVA. João Alberto Barros, Ministro de Mobilização Econômica, sugeriu à missão estudar o vale do rio São Francisco. O relatório final tem como anexo uma monografia sobre a aplicação do modelo TVA ao rio São Francisco, encomendada ao empreiteiro carioca Haroldo Poland (COOKE, 1944).

Em 1944, o político pernambucano Apolônio Sales, Ministro da Agricultura de Vargas, visitou o Tennessee e encomendou a técnicos do Governo Federal plano para combater a pobreza no vale do São Francisco. A pedido do governo, em 1946, o plano foi revisado pelo engenheiro chefe da TVA, Oren Reed, que visitou o São Francisco e emitiu parecer favorável ao projeto. Quando o presidente Eurico Dutra visitou os EUA, em 1949, também foi conhecer a TVA (LILIENTHAL, 1956).

Os anos 1950/1960 marcaram o auge do otimismo modernista de que o Estado seria capaz de desenhar e implementar planos regionais de desenvolvimento, apolíticos e neutros, baseados meramente na excelência técnica. Coincidiam tanto a campanha de divulgação da TVA, como as orientações de planejamento oriundas da Comissão das Nações Unidas para a América Latina – CEPAL (FELDMAN, 2009). Como exemplo, em 1953 foi criada a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, em 1956 a Superintendência de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste.

A primeira fase de internalização do modelo: plano e utopias, 1945-1965

Em 1944, o ministro Apolônio Sales propôs a criação da Companhia Nacional



Hidrelétrica do São Francisco. Em outubro de 1945 Vargas assina decreto autorizando a criação da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF, que foi efetivamente instalada em março de 1948. As obras da hidrelétrica de Paulo Afonso, a primeira usina subterrânea do país, foram iniciadas em fevereiro de 1949.

Esta obra reveste excepcional significação, interessando ao problema da unidade nacional e destinando-se a minorar o desequilíbrio econômico entre as zonas do norte e do centro-sul do país, mediante o ataque, pela base, das causas da reduzida produtividade da região e da inquietação social ali reinante. Se nada interromper o curso da grande obra - criada e conservada isenta de qualquer infiltração de política regional ou eleitoral – é de esperar a sua conclusão para 1953. (MENSAGEM DO PRESIDENTE DUTRA 09/11/50, apud OLIVEIRA, 1956, p. 322).

A geração de energia de Paulo Afonso iniciou em 1954, abastecendo Recife e Salvador, com 180 MW. Os anos pioneiros da CHESF foram marcados por senso de missão e entusiasmo por seus funcionários, chegando o presidente da empresa a celebrar a autonomia frente aos políticos regionais: “A CHESF não tem dono, nem Senhor” (GALDINO, 2011).

Ao mesmo tempo, o governo Vargas reformula antigo órgão público e cria em 1945 uma autarquia federal para gestão dos recursos hídricos e o combate à pobreza no Nordeste, o Departamento Nacional de Obras contra a Seca – DNOCS. Paralelamente, a nova Constituição de 1946 previu nas Disposições Transitórias um artigo do médico e deputado Manoel Cavalcanti Novaes/BA:

Art. 29 - O Governo federal fica obrigado, dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias.

Durante os debates no Congresso entre 1946/48, a TVA era continuamente invocada como justificativa para um projeto geral para o São Francisco e a autonomia administrativa da nova autarquia.

Os originadores do projeto do São Francisco eram ainda mais dispersivos do que a TVA: como em grandes extensões do vale do São Francisco havia falta de gente, de indústria, de rodovias, de escolas, de postos de saúde, de crédito agrícola e tudo o mais, julgaram que o projeto da CVSF deveria englobar todos esses aspectos. (HIRSCHMAN, 1965, p. 69).

Segundo o dispositivo constitucional, até 1966 a população de 4,5 milhões de pessoas na bacia hidrográfica do rio São Francisco (com 640.000 km²) deveria sair da pobreza. E a garantia para tanto era 1% das rendas tributárias da federação ao



ano. Desse ordenamento legal decorre como consequência lógica:

- a) após vinte anos de financiamento garantido pelo Tesouro, uma vez obtido o desenvolvimento da bacia hidrográfica, o financiamento seria encerrado;
- b) tendo atingido seus objetivos de erradicação da pobreza, a partir de 1967 poderia ser fechada a Comissão do São Francisco, tendo continuidade apenas a CHESF em sua função de geração e comercialização de energia;
- c) elevando o nível de renda, o padrão educacional, o padrão tecnológico e a expectativa de vida dos moradores da bacia hidrográfica, estaria, assim, planejado o fim do coronelismo no vale do rio São Francisco, um experimento piloto relevante para o futuro do Nordeste como um todo.

Em 2 de janeiro de 1947, Vargas encaminha ao Congresso o projeto de lei para criar a Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CVSF. A lei foi aprovada dois anos mais tarde, em 09/12/48, sendo poucos dias mais tarde empossados os três diretores. O engenheiro Lucas Lopes foi nomeado Diretor de Planos e Obras (DINIZ, 2008). Nos próximos dois anos, Lopes supervisionou a elaboração do Plano Geral para o Aproveitamento Econômico do Vale do São Francisco, enquanto a CVSF gastava os recursos em pequenas obras.

As forças que haviam assumido o comando da CVSF estavam muito mais interessadas numa série de pequenos projetos, que ofereciam a oportunidade de recompensar os amigos e influenciar pessoas [...] representando apenas uma transferência para a CVSF de atividades anteriormente executadas por outras agências federais ou estaduais. Com respeito ao DNOCS, por exemplo, nunca surgiu nenhuma disputa quanto à duplicação de tarefas. Cronicamente à míngua de verbas para os seus projetos, o DNOCS se dava por satisfeitiíssimo em abandonar a área do São Francisco [...] é interessante assinalar que a evidente superposição de responsabilidade quanto às áreas geográficas passou inteiramente sem registro durante os longos debates parlamentares. (HIRSCHMAN, 1965, p. 69).

O Plano Geral foi encaminhado ao Congresso em dezembro de 1950 pelo presidente Dutra, orçando 1,7 bilhões de Cruzeiros para 1952/56:

A energia elétrica abundante, a preço baixo, ocasionará, forçosamente, extraordinário surto no desenvolvimento agropecuário, na exploração dos minérios ocorrentes na região cujo conhecimento só agora se vem precisando [...] Não existe, realmente, qualquer oposição entre a ideia de planejamento e a de uma sociedade democrática. (Apud PAULA, 2011, p. 8-9).

Havia oposição à internalização do planejamento à moda TVA no governo: “setores liberais conservadores e segmentos da burguesia exportadora cafeeira investiram contra a prática do planejamento e os próprios conteúdos do plano, considerado ‘dirigista’ e contrário aos anseios da lavoura” (PAULA, 2011, p. 9).

O plano foi aprovado cinco anos mais tarde, em 1955, no governo Café Filho



(LOPES, 1955). Em suas memórias, Lopes relembra a utopia daquele período:

Sempre houve, na CVSF, uma visão dupla e complementar. Não se pretendia fazer apenas obras de engenharia, construir barragens e abrir o rio à navegação. Tínhamos também de promover o desenvolvimento de uma das regiões mais pobres do Brasil, o que implicava fazer saneamento, construir escolas, etc. Havia uma justa solicitação de obras sociais que foi atendida. Houve um bom esforço de expansão agrícola no vale, com a criação de núcleos de pesquisa, de distribuição de sementes. A comissão elaborou o primeiro plano mais ou menos coordenado de desenvolvimento de uma bacia hidrográfica no Brasil. Procuramos nos inspirar em outras experiências feitas no mundo, no vale do rio Tennessee, na Índia, no México. Assim, todas as obras que propusemos eram de *multiple purpose*, visavam gerar energia, reter as enchentes, melhorar a navegação e preparar as margens para a irrigação. Foi uma grade experiência que deu resultados muito bons. Nosso principal objetivo era transformar o vale do São Francisco num lugar habitável [atraindo migrantes]. (LOPES, 1991, p. 104).

Lopes enfatiza que o plano era fruto de sua época: “Eu não tinha a menor ideia de planejamento econômico no estilo moderno, implicando decisões macroeconômicas e monetárias. O planejamento no período era o de Roosevelt, do Lilienthal, planejamento de obras e construções [...] Minha formação de planejador foi muito orientada pelo *New Deal* e também pelas ideias dos planejadores russos” (LOPES, 1991, p. 114). A partir da experiência da CVSF, Lopes foi chamado por Juscelino Kubitschek, então governador de Minas Gerais, para criar em 1952 a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG (LOPES, 2006). No processo de formação do novo quadro de pessoal, os engenheiros recém contratados cumpriam viagem de estudo para conhecer a TVA no Tennessee.

O estado de São Paulo tinha a sorte de ter na Grande São Paulo uma área de grande desenvolvimento industrial abastecida pela Light. A Light tinha todos os ônus de uma empresa estrangeira, mas era uma excelente prestadora de serviços públicos. Foi capaz de manter São Paulo abastecido por muitos anos e de se antecipar às demandas que surgiam [...] A Light fez a mesma coisa no Rio de Janeiro. Já em Minas, havia várias empresas que não tinham grande capacidade financeira nem estavam localizadas em áreas de grande demanda [...] Essa foi a mudança tecnológica que ocorreu principalmente em função da Cemig. A Cemig aplicou no Brasil aquilo que ela aprendeu vendo o que ocorria no Tennessee [...] Houve um salto tecnológico e intelectual com a adoção da concepção de grandes sistemas interligados. A Cemig teve a ousadia de iniciar Furnas [depois Eletrobrás]. (LOPES, 1991, p. 148).

Em paralelo, a CVSF estimulou a formação de uma nova geração de profissionais nas ciências sociais. Nos anos 1930 havia sido criada em São Paulo a primeira escola de sociologia no Brasil, contratando pesquisadores estrangeiros. Donald Pierson propôs em 1949 o Projeto de Pesquisa do Vale do São Francisco, para formar



sociólogos-pesquisadores. Após uma viagem ao longo do rio, elaborou um plano financiado pela CVSF. Envolveu 21 pesquisadores, em cinco equipes, que moraram de dois a seis meses em comunidades rurais, visando coletar dados que subsidiassem o planejamento das mudanças que o Governo Federal iria promover para integrar a região à economia nacional. Pierson advogava a ativa participação da população nas futuras mudanças, através de um processo democrático de planejamento, tendo por base estudos sociológicos. O projeto resultou em cinco teses e oito livros nos anos 1960, mas não influenciou o Plano Geral para o vale do São Francisco (MAIO; OLIVEIRA; LOPES, 2013).

Em 1961, o Diretor de Estudos e Projetos da CVSF publicou avaliação da primeira década, enfatizando que no primeiro quinquênio (1951-1955) a organização dedicou-se a estudos, e no segundo quinquênio (1956-1960) priorizou a construção da barragem de Três Marias/MG. E que a partir do terceiro quinquênio iria atuar no desenvolvimento do Nordeste (SEREBRENICK, 1961). Porém, os muitos estudos e processos de planejamento no Nordeste, sem impactos práticos, cansaram as lideranças políticas.

A CVSF, criada em 1948 como admirável órgão novo, capaz de transformar por completo o vale do São Francisco, teve uma existência inteiramente apagada. Ao contrário do DNOCS, não sofreu altos e baixos, nem foi responsável por fracassos maiores ou abalada por escândalos. Em vez disso, a CVSF se adaptou rápida e confortavelmente à estrutura burocrática existente, talvez com o intuito de passar despercebida. A história da CVSF prova conclusivamente que em matéria de desenvolvimento regional a autarquia não cria necessariamente a função. (HIRSCHMAN, 1965, p. 71).

Ao assumir como presidente, Juscelino Kubitschek queria rapidez nas mudanças. O diagnóstico era que o DNOCS e a CVSF haviam sido cooptados como cabide de emprego e fonte de corrupção pela oligarquia do Nordeste.

A garantia de fundos para a CVSF, de um lado, e de outro a falta de qualquer ideia precisa do que fazer com os mesmos, levou desde o início a um resultado previsível: sua dispersão sobre a vasta área, por um sem-número de pequenos projetos fáceis de executar e a um grau considerável de influência política através da dispersão de gastos. Era um segredo aberto o fato de que o poder por trás dos bastidores na CVSF era manipulado por um deputado federal com sólida base eleitoral na zona baiana do São Francisco, Manoel Novaes, que com seu ditado “política é favor” define bem as tradições clientelistas da política brasileira. A influência de Manoel Novaes, estendendo-se sobre nomeações no órgão e projetos a serem empreendidos, permaneceu inalterada através de várias administrações até a campanha presidencial, quando tomou posição contrária à administração Kubitschek e o presidente, em represália, demitiu o presidente da CVSF, protegido de Novaes. (HIRSCHMAN, 1965, p.68).

A seca de 1958 foi devastadora no Nordeste, evidenciando o fracasso das



políticas federais. Houve migração em massa para Brasília, que estava em obras. O DNOCS organizou a maior frente de trabalho de sua história, empregando mais de 400.000 sertanejos, o DNER empregou 140.000 flagelados em obras de estradas.

Ao ouvir palestra de Celso Furtado em 1958, o presidente Juscelino entusiasmou-se por ter encontrado um projeto concreto para o Nordeste e nomeou-o coordenador do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN. Em 1959 Furtado apresenta o primeiro plano de desenvolvimento regional no Brasil elaborado com um diagnóstico de base científica, publicado sob o título *Operação Nordeste* (FURTADO, 1959; 2009).

Em dezembro de 1959 foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, vinculada à Presidência da República para executar o plano de Furtado. Replicando o modelo TVA de intervenção direta, agora não mais em uma bacia hidrográfica, mas em dois biomas, a Caatinga e a Zona da Mata. A missão da SUDENE era não apenas intervir diretamente no Nordeste, passando ao largo das estruturas de gestão municipal e estadual, como também atuar ao largo das quatro outras autarquias de administração federal paralela na região, o DNOCS, o Banco do Nordeste, a CHESF e a CVSF.

A SUDENE enfrentou resistências de toda ordem, a começar pelas oligarquias nordestinas, temerosas de perder privilégios. Os ataques pessoais a Furtado eram liderados pelo senador Argemiro de Figueiredo/PB:

A SUDENE pode fazer despesas sem discriminação específica. Essa faculdade discricionária está nas mãos vermelhas do Sr. Celso Furtado [...] se a missão dele é promover a rebelião das massas camponesas, levar os nordestinos ao desespero, semear a fome na região, comunizar o Nordeste e o Brasil, rendamos homenagem ao grande artista que soube hipnotizar dois governos [...] Deus sabe se as mãos assalariadas pela SUDENE estão empunhando a foice e o martelo dos russos. (Apud FURTADO, 2009, p. 15).

Assis Chateaubriand, proprietário dos Diários Associados, ecoava o protesto contra a reforma agrária proposta por Furtado em seus jornais:

Há três anos, no Nordeste, o Dr. Furtado não faz outra coisa senão sabotar os programas norte-americanos que se propõe a nos arrancar do subdesenvolvimento [...] ele é um tipo de comunista chinês que não quer entendimento com o Ocidente. (Apud FURTADO, 2009, p. 16).

Já no Ceará, o professor Francisco de Alencar, da Universidade Federal do Ceará, apontava a capitulação da SUDENE aos interesses norte-americanos e afirmava que Furtado era agente de Wall Street que queria entregar o Nordeste aos EUA (FURTADO, 2009, p. 26).

O Governo Federal não detinha nem os recursos, nem a vontade política para efetivamente atacar as causas da pobreza no Nordeste, que não eram as cheias do rio São Francisco.

Apesar de ter sido adotado como “bíblia” dos técnicos da Sudene, nos anos que se seguiram a sua criação, o documento do GTDN



apresentava uma lacuna entre os diagnósticos dos problemas e as propostas concretas de soluções. A análise dos problemas detectados, poderia levar a proposições de mudanças radicais, que implicariam a alteração do quadro político-social local. E nesse ponto a Sudene mostrou-se, desde o seu nascimento, frágil frente às oligarquias locais. As saídas apontadas foram, portanto, mais paliativas que terapêuticas. (BURSZTYN, 2008, p. 45).

O volume de recursos federais injetados na região não trouxe solução, confirmando o diagnóstico de Furtado de que as causas da pobreza eram estruturais e não dependentes do Tesouro. “No Brasil existe o caso extraordinário de 3 órgãos de planejamento regional operando numa única área – a CVSF, o DNOCS e a SUDENE. Como era de esperar, não se logrou estabelecer um entrosamento entre esses órgãos” (SEREBRENICK, 1963, p. 99).

O golpe de 1964 pôs fim à gestão de base científica proposta por Furtado, que foi exilado. A SUDENE deixou de ser vinculada diretamente à Presidência da República, perdendo autonomia política e orçamentária ao ser subordinada ao Ministério do Interior, perdendo, como a CVSF, a identidade do modelo TVA.

A segunda fase do modelo: ‘o descaso planejado’, 1964-2001

Visto os muitos atrasos, o período de vinte anos previsto na Constituição não foi suficiente. Vencido o prazo, em 1967, a CVSF foi renomeada Superintendência do Vale do São Francisco – SUVALE.

Dada a demora de impactos concretos na região, o novo governo militar decidiu mudar de estratégia para acelerar as mudanças no Nordeste. Em 1969 foi proposto pelo ex-diretor do Departamento de Estradas de Rodagem do governo Kubitschek em Minas Gerais, engenheiro Eliseu Resende, criar um novo eixo de migração, não pelo vale do rio São Francisco, mas através de uma nova rodovia para o Oeste, para a Amazônia (RESENDE, 1969), dessa forma esvaziando o Nordeste e minimizando os problemas que as autarquias do modelo TVA iam levar muito tempo para solucionar. A proposta foi incluída no Plano Nacional de Viação como prioridade e já em 1970 foi iniciada a construção da Transamazônica, ligando a Paraíba ao Acre.

Em 1974 foi alterado o nome SUVALE para Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – CODEVASF. Foi então, trinta anos após o mandato constitucional, que o modelo de desenvolvimento baseado em hidrelétricas começou a ter impacto no vale do São Francisco. Em 1976 começou a encher o lago da represa de Sobradinho, sendo expulsos de suas terras às margens do rio São Francisco mais de 12.000 famílias baianas, cerca de 72.000 camponeses, cozinheiras, cantadores, agricultores, pescadores, parteiras, vaqueiros, romeiros, meeiros, barqueiros e artesãos.

Efetivamente, as populações ribeirinhas foram relegadas ao nível de cidadãos de segunda classe, desconsiderados em sua cidadania diante da insignificância das suas vidas, inversamente proporcional à grandeza da obra nacional. O diálogo e o respeito foram reservados às oligarquias, que oportunizaram o processo em benefício político e latifundiário. (SILVA; GERMANI, 2009, p. 1-2).



Scott (2009b) cunhou o termo “descaso planejado” para a ação da CHESF. Parte dos expulsos teve que migrar para Salvador ou Rio de Janeiro para iniciar vida nova como servente de pedreiro. Outros migraram para a periferia de Petrolina e Juazeiro, onde tornaram-se safristas, os boias frias na safra da fruticultura nos perímetros irrigados onde não tiveram acesso à terra. Aquelas famílias que mudaram para as agrovilas construídas em meio ao nada do sertão, foram cooptados pelo fornecimento contínuo de cestas básicas e pagamento de trabalho temporário, fornecidos, por anos, pela agência de desenvolvimento do vale do São Francisco para evitar a convulsão social.

Os pacatos ribeirinhos, bons católicos, passaram a chamar a agência de desenvolvimento do vale do rio São Francisco de ‘besta fera do Apocalipse’ e começaram a organizar o Polo Sindical dos Trabalhadores Rurais do Submédio São Francisco, para se protegerem das mudanças, chamadas de “desenvolvimento”. Em sua maioria analfabetos, tiveram que aprender, na prática, o conceito de dano moral ambiental coletivo (SUASSUNA, 2008). Dez anos mais tarde, foi a vez de 10.500 famílias pernambucanas, algo como 60.000 pessoas, ser expulsas, em 1987, pelo lago da barragem de Itaparica (SCOTT, 2009b).

Apesar das tentativas de adiamento do inevitável pelo governo, os atores locais organizaram-se, passaram a atuar na esfera regional, com contatos na esfera nacional (SILVA; OLIVEIRA, 2013). Em 1979 aconteceu em Petrolândia/PE, a primeira grande concentração de protesto de mais de 2.000 atingidos pelo “desenvolvimento”, com assessoria da Federação Estadual dos Trabalhadores na Agricultura e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Além disso, atuaram padres e freiras da Teologia da Libertação com assessoria jurídica de advogados ligados à Diocese de São Paulo. A próxima concentração reuniu 5.000 pessoas. Em 1982 ocorreu o primeiro confronto entre camponeses e a polícia, no município de Glória/BA. Frente às contínuas ocupações dos canteiros de obras, a agência de desenvolvimento do São Francisco ameaçou chamar o Exército (BOMFIM, 1999).

O presidente da agência de desenvolvimento do São Francisco foi confrontado com os fatos quando assistia missa com sua família e o padre italiano de ‘sangue quente’ denunciou no sermão os desmandos com a população do sertão (MOREIRA; CASTRO, 2002). Então o alto dirigente mostrou disposição para o diálogo e foram iniciadas as negociações para mitigação dos danos sociais causados pelas hidrelétricas.

O movimento social aprendeu a arte política de pressionar e, em 1997, denunciou os impactos sociais da hidrelétrica de Itaparica ao Banco Mundial, financiador com USD 232 milhões dos projetos de reassentamento e entusiasta do modelo da TVA, exigindo um Painel de Inspeção. Grande parte dos diretores do banco era favorável a uma inspeção, mas uma intervenção pelo Governo Federal, que prometeu investir USD 290 milhões em benefício dos atingidos, evitou uma auditoria no projeto. Parte dos recursos foi efetivamente gasta, mas essencialmente com o pagamento de indenizações para que as famílias deixassem a região (VIANNA JR., 2001).

A inclusão da maioria dos trabalhadores do vale pelo acesso à posse de terra não foi possível em nenhuma das etapas de desenvolvimento, nem quando a maioria da população vivia no campo, nem após as



décadas de 1980/90, período em que o meio rural já estava bastante esvaziado [...] A pequena propriedade continua numericamente predominando no vale em busca de novas orientações políticas, econômica e técnicas que assegurem a melhoria de vida [...] Embora o êxito dos grandes projetos de desenvolvimento implantados na região seja uma realidade, caracterizam-se por serem excludentes, ou seja, deixam de fora a maioria dos trabalhadores do grande vale, onde a pobreza continua inabalável sem alterar sua marca histórica, apesar da modernização de alguns setores econômicos. (FILHO, 2005, p. 89).

A replicação do modelo da TVA na bacia hidrográfica do São Francisco representa essencialmente um fracasso (veja objetivos no Anexo 1):

- o vale do São Francisco não tornou-se o eixo da integração nacional, função cumprida pelas BR-116/BR-101, conectando o Nordeste ao Sudeste pelo litoral, e a BR-153 conectando o Sudeste, o Nordeste e o Norte pelo centro;

- o vale do São Francisco não tornou-se polo de atração de migrações, nem foi densamente povoado, ele continua polo expulsor de população;

- a população da bacia do rio São Francisco não tornou-se classe média, a pobreza continua predominante e não houve ampla mudança do padrão do voto pelo eleitor, a cultura política passou pelo processo de modernização conservadora, prefeitos e deputados, agora são neo-coronéis donos de rádios e estação de televisão;

- as riquezas minerais de Minas Gerais não ampliaram o produto interno bruto, nem diversificaram a economia do vale do São Francisco, pois a logística e comercialização de minérios é feita pelo vale do rio Doce através do Espírito Santo, ou através de rodovias para portos no Rio de Janeiro e São Paulo; o projeto Minas-Rio de mineradora Anglo American chegou a construir um mineroduto e um porto próprios no Rio de Janeiro, para evitar o escoamento pelo rio São Francisco; e para escoar o minério de Caetité está prevista uma ferrovia que corta o sul da Bahia até um novo porto em Ilhéus;

- ao longo do rio São Francisco não houve expansão de extensos sistemas de irrigação que abastecem o país com alimentos; os poucos perímetros irrigados ao longo do rio representam um ajuntamento urbano de famílias pobres que trabalham como safristas por curto período do ano, o restante do rio continua essencialmente um curso de água que atravessa um sertão ressecado de pecuária extrativista, que gera poucos empregos de baixa qualidade;

- o desmatamento e mau uso do solo estão assoreando o rio, não existe política de reflorestamento e contrariando os planos de aproveitamento do rio e decisões dos conselhos de recursos hídricos, o Governo Lula decidiu, de forma autocrática, pela transposição do volume de água decrescente do rio;

- o vale do rio São Francisco não cumpre a função prevista como eixo de povoamento do Tocantins e das cabeceiras do Parnaíba, a atual ocupação dessa região na divisa entre Maranhão, Piauí e Tocantins está sendo operada através da rodovia Belém-Brasília; a ocupação não se dá pela agricultura familiar de alta densidade populacional, mas pelas extensas lavouras do agronegócio da soja, gerando um vazio populacional; a produção de grãos não desce o São Francisco, ela é embarcada rumo ao sul, para o porto de Santos, ou rumo ao norte, para o porto



de Itaqui.

Em outras palavras: “A maioria dos problemas enfrentados pelo Nordeste na segunda metade da década de 1950, ainda persiste” (DUARTE, 2006). Contrariando a TVA, a CODEVASF sobrevive como “cabide de emprego”.

Em meio ao esforço de reaproximação entre PT e PMDB, a presidente Dilma decidiu contemplar os pemedebistas com os dois principais cargos do segundo escalão na região Nordeste: as presidências da CODEVASF e do BNB. Ambos estão na cota de cargos do PT no governo e devem passar ao PMDB nos próximos dias. As costuras fazem parte das negociações entre Dilma, o vice-presidente Michel Temer, e o secretário da Aviação Civil, Eliseu Padilha [...] A disputa pela presidência da CODEVASF envolve PMDB, PT e PP. A autarquia é vinculada ao Ministério da Integração, da cota do PP. Como Dilma não pretende tirar a Integração da cota do PP, decidiu compensar os pemedebistas com o controle da CODEVASF. Mas a queda de braço envolve igualmente o PT, já que o atual presidente da autarquia foi indicado ao cargo pelo ex-governador da Bahia, do PT. Ele emplacou o aliado no cargo no ano passado, quando o PSB devolveu a pasta de Integração Nacional para Dilma, quando saiu da base aliada. (JUBÉ; CUNTO, 23/04/15).

Mas, como as mudanças no quadro macroeconômico e o conflito partidário no Congresso se agravaram, a decisão teve que ser alterada.

Em sua operação para aprovar as medidas do ajuste fiscal, o vice-presidente Michel Temer acertou com líderes do PP a indicação do novo presidente da CODEVASF, para evitar que a sigla cumprisse as ameaças de deixar a base aliada do governo. Na semana passada, o PP votou dividido na medida provisória 665, que restringe a concessão de benefícios trabalhistas [...] A equipe de Temer agiu para apaziguar a crise e acertou nomeações do partido, o PP vai ganhar outros cargos como compensação pela perda do Ministério das Cidades. (CRUZ; BRAGON; DIAS, 12/05/15).

Ainda durante o regime militar, a SUDENE tornou-se essencialmente administradora do Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, que concedia benefícios fiscais. As denúncias de corrupção eram de tamanho vulto, que, durante a redemocratização, o presidente Itamar Franco não viu outra solução do que nomear um general do Exército para comandar a SUDENE. As pressões da oligarquia eram constantes e, na primeira oportunidade, a bancada do Nordeste barganhou, no Congresso, a nomeação do filho do governador da Paraíba para a presidência da SUDENE. Como resposta, no governo seguinte, o presidente FHC extinguiu a autarquia em 2001.

Órgão criado para diminuir as diferenças entre o Nordeste e o Sul-Sudeste, a SUDENE falhou, segundo a análise do sociólogo Francisco de Oliveira. O número de empregos industriais criados foi insuficiente para resolver os problemas estruturais da região, os padrões de



miséria foram mantidos, e as migrações não cessaram. Em termos de concentração de renda, nada mudou. (OLIVEIRA, s.d.).

Resumindo, mesmo que a solicitação do Polo Sindical para uma auditoria pelo Banco Mundial não tenha obtido sucesso, ela indica que ao longo de duas décadas os impactos negativos do modelo autoritário representado pela CHESF, CODEVASF, DNOCS, BNB e SUDENE na bacia do São Francisco modernizaram a sociedade regional à força, criando uma sociedade civil ativa e militante. Os cidadãos passaram a desconfiar das políticas públicas federais que modernizaram a oligarquia regional.

Entre 1945 e 2001 o modelo TVA foi descaracterizado de tal forma no Nordeste que tornou-se irreconhecível. As autarquias federais contribuíram para o crescimento econômico em certos polos dinâmicos, como o polo industrial de Montes Claros, o polo de fruticultura de Mossoró, do turismo, no litoral do Ceará, ou do complexo industrial do porto de Suape. Mas, isso caracteriza crescimento econômico microrregional, um fenômeno diferente do que desenvolvimento. Efetivamente, a SUDENE foi extinta por excesso de corrupção, a CHESF constitui uma geradora de energia pública, a CODEVASF sobrevive pela sua relevância na barganha de cargos em Brasília.

A falência desse modelo fora estabelecido pelas ciências sociais a longa data (HIRSCHMAN, 1965, BURSZTYN, 2008). E reconhecida pelo próprio Governo Federal, que, no âmbito do Fome Zero, estabeleceu o Programa Territórios da Cidadania diretamente a partir de Brasília, executado à margem das autarquias federais pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Desenvolvimento Social através da Caixa Econômica Federal. Foram mapeadas as 120 microrregiões mais pobres do país: no lançamento do programa, em 2008, metade dos municípios da bacia do São Francisco faziam parte do programa; na segunda etapa, em 2010, todos os municípios da bacia do São Francisco, em MG, BA, PE, AL e SE, faziam parte do programa.

O diagnóstico do Território da Cidadania Sertão do São Francisco/BA, área privilegiada dos dez municípios no entorno da barragem de Sobradinho e dos perímetros irrigados de Petrolina–Juazeiro - principal polo econômico resultante de 60 anos de investimento pela CHESF e CODEVASF- registra que 70% da população vive com renda familiar mensal de um salário mínimo ou menos, e que dois terços da população de Pilão Arcado e Campo Alegre de Lourdes não têm acesso à energia elétrica (FÓRUM, 2008).

Em 2015 a realidade sepultou de vez a utopia desenhada em 1942 pela Missão Cooke. Após 70 anos de degradação ambiental, de secas nas nascentes e de assoreamento do leito, em 2015 o rio São Francisco entrou em colapso. Sobradinho, um dos maiores lagos artificiais do mundo, contava, em maio de 2015, com apenas 21% da sua capacidade total, obrigando a CHESF a reduzir sua vazão, restringindo abastecimento humano e navegação fluvial. O lançamento de esgoto no rio criou uma grande mancha escura de algas, impedindo o consumo humano (BORGES, 17/05/15).

Ao mesmo tempo, uma nova geração de lideranças políticas criou nova forma de administração paralela com intervenção federal direta, o Plano de Desenvolvimento Agropecuário – PDA do MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia). Em 06/05/15, a Presidenta Dilma assinou o decreto 8.447 que criou no Ministério da Agricultura o Comitê Gestor do PDA MATOPIBA. A assessoria para este comitê tem origem em uma unidade da Embrapa localizada em Campinas/SP. Dessa forma, o PDA



MATOPIBA, englobando um território de 337 municípios em quatro estados, 7331.735 km² (equivalente ao território da Turquia) com 6 milhões de habitantes, passa a ser administrado por entidades fora da região. A justificativa para criação deste Comitê Gestor cita que dos 250.000 imóveis rurais nessa região, 94% são pobres ou muito pobres (MIRANDA; MAGALHÃES; CARVALHO, 2014).

Por uma análise múltipla do modelo TVA

O fato do modelo TVA não ter promovido o desenvolvimento regional, seja na bacia do São Francisco, seja no Nordeste como um todo, não constitui uma 'jabuticaba', ou seja, não representa um fenômeno apenas brasileiro. O modelo TVA também não foi replicado nos EUA. E sua replicação na bacia do rio Mekong consumiu centenas de milhões de dólares para planos, ao longo de sete décadas, mas não contribuiu para reduzir a pobreza (veja Anexo 2). Assim como a criação de uma TVA para desenvolver a bacia do Amazonas, a Organização dos Tratados de Cooperação da Amazônia – OTCA, não produziu efeito além de um 'cabide de empregos'. O diagnóstico que originou a TVA nos anos 1930, de que a pobreza em uma bacia hidrográfica tem sua origem nas enchentes, constituía *marketing* para ocultar a estratégia política de Roosevelt, mas passou a ser repetida por engenheiros que queriam promover o desenvolvimento mediante obras, sem mobilização social ou política.

Além disso, a replicação de diversas TVA simultaneamente, em concorrência entre si, como ocorreu no Nordeste, também não constitui uma 'jabuticaba'. Nos anos 1960, a política dos EUA foi dinamizada pelo novo estilo do jovem presidente Kennedy e os governadores da região da Cordilheira dos Apalaches reuniram-se com ele para solicitar um programa de desenvolvimento regional, pois esta era a região mais pobre do país, dependente da nociva mineração do carvão mineral e da monocultura do tabaco. Em 1963 Kennedy formou a Comissão Presidencial Regional dos Apalaches, que ajudou a formular e aprovar em 1965 a legislação para criação da Agência de Desenvolvimento dos Apalaches – ARC. A área de abrangência da ARC inclui a bacia do rio Tennessee. A ARC concluiu que um dos principais entraves ao desenvolvimento estava na difícil geografia da cordilheira, dando início à construção do mais denso sistema subnacional de rodovias do país, o *Appalachian Development Highway System* – ADHS. Até 2015 completou 4.790 km de rodovias, continuando em obras que, porém, também não representam solução definitiva.

O entorno do vale do Tennessee viveu na última década um *boom* de montadoras de automóveis que ali se instalaram por causa dos baixos salários, com a instalação, em 2005, da Hyundai, em Montgomery/Alabama, em 2009, a Kia, em West Point/Georgia, em 2009, a Toyota em Blue Springs/Mississippi, e, em 2011, a Volkswagen, em Chattanooga/Tennessee. Porém, como todo *boom*, gera crescimento econômico, mas não desenvolvimento duradouro.

Um terreno desmatado próximo ao rio Tennessee na cidade de Chattanooga é uma amostra de como o México ultrapassou o sul dos Estados Unidos na corrida global pelos investimentos da indústria automobilística. O terreno fica ao lado de uma fábrica que a Volkswagen decidiu construir em 2008. A montadora separou 320



hectares como o lugar onde a Audi, sua unidade de carros de luxo, poderia um dia construir uma fábrica. Mas, quatro anos mais tarde, quando a Audi resolveu transferir a produção global do seu utilitário esportivo Q5 para a região, o México foi o escolhido. Os salários baixos e a logística melhorada do México fazem parte da estratégia [...] estão construindo plantas no México a Nissan, a Honda e a Mazda. (ALTHAUS, 18/03/15).

Hargrove (1994), em seu estudo sobre 60 anos de desenvolvimento organizacional da TVA, inicia o livro afirmando que organizações podem falhar em sua missão quando buscam reproduzir as glórias do passado em um contexto diferente. O autor refere-se à fracassada tentativa da TVA em ingressar na geração de energia nuclear nos anos 1980, mas podemos ampliar a afirmação para entender a falha do desempenho do modelo TVA no vale do rio São Francisco. Este entendimento é reforçado por Higgins e Savoie (2007) em sua revisão da bibliografia internacional sobre desenvolvimento regional, onde dedicam um capítulo à TVA, concluindo com uma curta frase: “Resumindo, a TVA foi um caso único” (p. 201).

Finalizando, com base na gestão do conhecimento sobre a TVA nos EUA, na Ásia, e sua replicação no vale do rio São Francisco, ressaltamos cinco lições aprendidas sobre os impactos no estudo do desenvolvimento regional.

1.No âmbito dos impactos das mudanças climáticas e da nova versão do Código Florestal, é recomendável adotar microbacias e bacias hidrográficas como unidades de planejamento e de intervenção de políticas públicas. Mas, para tanto, não há necessidade de criar novas organizações federais do tipo TVA que irão despender décadas elaborando planos ou administrando as licenças de funcionários públicos concursados. No âmbito da legislação vigente, municípios reúnem as condições para promover o desenvolvimento focado em microbacias, como evidenciam o Programa Produtor de Água em Extrema/MG ou o programa Município Verde em Paragominas/PA. Também os estados reúnem as condições para atuar por bacias, como o caso da Comissão do Rio Piracicaba/SP ou os Conselhos Microrregionais de Desenvolvimento/RS. Porém, há necessidade de participação da sociedade civil e da iniciativa privada, com base na existência de vontade política, processo de construção participativa que pode levar anos, mas, como aprendemos com a TVA, para o qual não há alternativa.

2.Parte significativa do discurso sobre o modelo da TVA e da fascinação que desperta deve-se à sua dimensão de ferro e cimento, em outras palavras, refere-se a ideia de que grandes obras de engenharia promovem o desenvolvimento. Não há base científica para tanto. A própria divisão do modelo TVA em duas autarquias federais na bacia do rio São Francisco é uma indicação desse fato, a ausência de desenvolvimento no Paraguai, após a construção da hidrelétrica de Itaipu, constitui outro indicador. O discurso em defesa de hidrelétricas e perímetros de irrigação, porém, adquiriu vida própria no imaginário popular e na cultura política, estando tão arraigado que transcende partidos políticos e não integra mais o debate sobre desenvolvimento regional com embasamento científico. A *práxis* das últimas décadas registra que uma vez tomada a decisão pela construção de uma hidrelétrica, seja pelo Estado, seja pela iniciativa privada, ela torna-se irreversível e a realização dos estudos do EIA/RIMA, ou a utilização de ferramentas participativas, constituem manipulação política.



3. Os defensores do modelo de desenvolvimento simbolizado pela TVA e sua numerosa descendência: CODEVASF, SUDENE, SUDAM, SUDECO, SUDESUL e SUFRAMA, parece não ter aprendido as lições do passado. Decorridos 60 anos de fracassos em criar autarquias federais de desenvolvimento no Nordeste, qual a solução apresentada por seus defensores? Um novo plano, o *Plano para o Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido* (MIN, 2005). Não existe evidência em base científica que demonstre que essas organizações promovam mais que crescimento econômico localizado, que é diferente de desenvolvimento. Os estudos das ciências sociais quanto ao desempenho dessas organizações ressaltam que desenvolvimento não acontece por si só, o desenvolvimento é um processo longo e contínuo de melhoria da qualidade de vida, construído e conquistado pelas pessoas que vivem e trabalham naquele território. Por mais que representantes dos fundos constitucionais, dos bancos de desenvolvimento e das autarquias federais insistam na preservação de seus empregos, eles não geram desenvolvimento regional.

4. Um aspecto de pouca visibilidade nos estudos do modelo TVA reside na concepção de Roosevelt, de torná-la um instrumento de acesso direto dos benefícios das políticas públicas da esfera federal às comunidades rurais, uma administração paralela, sem passar pelas instâncias jurisdicionais dos governos locais ou estaduais. A ideia continua relevante, tanto que integra a *práxis* política brasileira. Podemos citar como exemplos, a) o fato de que no país a distribuição de cestas básicas por governadores e prefeitos foi substituída por um valor monetário, acessado mensalmente pelas famílias através de um cartão magnético no ato impessoal e anônimo de sacar o dinheiro no caixa eletrônico; b) o programa de agentes comunitários de saúde, que percorrem diariamente os bairros pobres e minimizam a tradição do médico local distribuir medicamentos e consultas, para mais tarde pedir votos para tornar-se prefeito ou deputado; ou c) que uma rede de organizações da sociedade civil estabeleceu um programa de cisternas para coleta de água nos imóveis rurais do Nordeste, eliminando o paternalismo da distribuição de água por caminhão pipa da prefeitura em época de seca. Os exemplos ressaltam que, para beneficiar o cidadão em regiões pobres, melhorar sua qualidade de vida e instaurar a liberdade democrática de escolha livre na hora do voto, o governo federal não precisa criar autarquias federais, há variadas formas de intervenção em áreas pobres que previnem a cooptação pelas oligarquias.

5. Por fim, um dos aspectos negligenciados pelo fascínio na elaboração de diagnósticos e planos de desenvolvimento regional reside na necessidade de disponibilidade orçamentária, ou seja, a existência por longo período de um superávit público. Mesmo desafio enfrentado - em menor escala - pela difusão nos anos 1990 do orçamento participativo de Porto Alegre como modelo para todo o país. Poucos notaram que o orçamento participativo somente foi instalado na segunda administração municipal, tendo a primeira gestão se dedicado por quatro anos a sanear o orçamento. Assim que outros municípios, ou mesmo Porto Alegre, passaram a apresentar déficit orçamentário pela queda da arrecadação, o orçamento participativo foi abandonado pela simples ausência de recursos para investimento, por mais que o Banco Mundial divulgasse o modelo em escala global.

O desenvolvimentismo brasileiro enfrentou durante toda sua história um problema crônico de financiamento, que se transformou num



dos principais responsáveis pelas suas desacelerações e crises econômicas cíclicas [...] A superação dessas crises passou sempre pelo acesso a novos recursos externos, e por um conjunto de reformas fiscais e monetárias de emergência que conseguiram dar conta do financiamento corrente do setor público. É nas crises que podem ser tomadas decisões que mudem a história. Mas, para isso é preciso ter visão estratégica [...] Frente a esta situação crítica, os governos desenvolvimentistas e conservadores buscaram quase sempre a mesma solução [...] 'fugindo para frente', sem enfrentar nem resolver as contradições e os problemas passados, apenas utilizando-se de novos recursos externos. (FIORI, 30/04/15).

Na primeira década a TVA investiu recursos da ordem de USD 700 milhões (LILIENTHAL, 1944). Atualizado pelo índice de variação dos preços ao consumidor (measuringworth.com) este valor correspondia, em 2014, a USD 9,42 bilhões, o que pelo câmbio de USD1: R\$3 equivale a R\$ 28,2 bilhões. Dividido pela área da bacia do rio Tennessee, isto significa que em valores atualizados a TVA investiu na primeira década R\$ 266.603/km².

Transferindo o raciocínio para a bacia do rio São Francisco, o Governo Federal teria que dispor de superávit para investir USD 16,9 bilhões ao ano, ao longo de duas décadas, somando algo como USD 338 bilhões entre 1946 e 1966 para os mesmos objetivos da TVA. Porém, Lopes (1949) registra que naquele período a CVSF iria dispor, na verdade, em valor atualizado de apenas USD 2,35 bilhões, ou seja, somente 0,69% do valor que seria equivalente à TVA. Pelo câmbio de USD1:R\$3 equivalente a cerca de R\$ 7 bilhões, em vinte anos, ou seja, apenas R\$ 550/km².

Após a Segunda Guerra Mundial, a expectativa nacional era de prosperidade [...] o governo estadunidense eliminou o preço-teto do café, o que gerou forte expectativa de alta do preço e, conseqüentemente, de um substancial aumento de arrecadação. Além da questão do café, o Brasil [...] entendia que os EUA tinham um débito para com o país devido à colaboração brasileira durante a Segunda Guerra. A crença da situação favorável na política externa brasileira no pós-guerra, se chamou de "ilusão de divisas". (CAVALCANTE, 2013, p. 68).

Porém, a prioridade dos EUA foi reconstruir Europa e Japão. O Brasil apresentou déficit orçamentário nos anos 1946, 1949, 1950, 1953 e 1954, o que gerou inflação, o principal problema do país. O governo Dutra e o segundo governo Vargas adotaram políticas monetárias e fiscais restritivas. Pelo insuficiente fluxo de investimentos externos, em 1948 o país adotou sistema de contingenciamento de importações. A gestão de Vargas (1951-1954) buscou o equilíbrio das contas públicas, diminuindo o máximo possível as despesas governamentais. O acúmulo de atrasos no pagamento de importações contribuiu ao colapso cambial e o Brasil teve intensas negociações para um empréstimo dos EUA de USD 300 milhões para equilibrar a balança de pagamentos (CAVALCANTE, 2013).

Resumindo, além da necessidade da existência de um superávit por 20 anos, entre 1946 e 1966, para financiar o modelo TVA no Nordeste, os recursos teriam que



estar assegurados, ou seja, não permitindo atrasos nos repasses, contingenciamento na boca do caixa, adiamento de pagamentos ou outros expedientes comuns no orçamento federal, conhecido por ser 'peça de ficção'. Assim, mesmo se houvesse vontade política, para além do viés ideológico ou dos problemas de implementação do modelo TVA, o Governo Federal entre 1946 e 1966 não reuniu os recursos financeiros necessários para replicar o modelo TVA no vale do rio São Francisco.

REFERÊNCIAS

- ALTHAUS, Dudley. Montadoras migram para o México atraídas por acordos comerciais. Valor Econômico. *The Wall Street Journal Americas*, São Paulo, 18/03/15. p. B9, 2015.
- BOMFIM, Juarez. Movimentos sociais de trabalhadores no rio São Francisco. *Revista Eletronica de Geografia y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. 45, n. 30, agosto, 1999.
- BORGES, André. Sobradinho pode usar volume morto, cenário de reservatório é o pior desde a inauguração. *O Estado de São Paulo*, Economia, São Paulo. p. B14. 17/05/15, 2015.
- BRANCO, Catullo. *Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Alfa Omega, 1975.
- BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. 3. ed. revista [1981]. Rio de Janeiro: Garamond/Fortaleza: BNB, 2008.
- CAVALCANTE, Thiago. Aspectos político-econômicos do segundo governo Vargas. p. 67-95 In: LIMA, M. (Org.). *Os boêmios cívicos: a assessoria econômico-política de Vargas, 1951/54*. Rio de Janeiro: E-papers, 2013.
- COOKE, Morris. *Brazil on the March: a study in international cooperation*. New York: McGraw-Hill, 1944.
- CRUZ, Valdo; BRAGON, Ranier; DIAS, Marina. Michel Temer acertou nomeações para acalmar PP. *Jornal Folha de São Paulo*. São Paulo, 12/05/15. Disponível: <<http://folha.com.br>>. Acesso em: 13/05/15.
- DINIZ, Clélio. Lucas Lopes, o visionário do desenvolvimento. *Revista do Arquivo Público Mineiro*, Belo Horizonte, Dossiê Especial, v. 82, 2008.
- DUARTE, Renato. A necessidade da SUDENE. 2006 Artigo [on-line]. Disponível em: <<http://fundaj.gov.br>>. Acesso em: 27/04/15.
- DUFFUS, Robert. *The Valley and its people: a portrait of TVA*. 2ª. edição revisada [original 1944]. New York: Alfred Knopf, 1946.
- FELDMAN, Sara. 1950: a década de crença no planejamento regional no Brasil. Anais do XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 25-29/05/2009, Florianópolis, 2009.
- FILHO, José. A dinâmica econômica e social do rio São Francisco e do seu vale. *USP-Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, V. 17, p. 83-93, 2005.
- FIORI, José. Ciclos e crises. *Valor Econômico*. Brasil. São Paulo, p. B6. 30/04/15, 2015.



FORD JR., Lacy. Yeomen Farmers in the Southern Carolina Upcountry: Changing Production Patterns in the Late Antebellum Era. *Agricultural History*, Columbia, V. 60, N. 4, p.17-37, 1986.

FURTADO, Celso. *O Nordeste e a saga da SUDENE, 1958-1964*. Arquivos Celso Furtado V. 3. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. A Operação Nordeste. Exposição no Curso de 'Introdução aos Problemas do Brasil' para oficiais das Forças Armadas 13/06/59. *Textos de Economia* 5. Rio de Janeiro: Ministério da Educação, 1959.

FÓRUM DO TERRITÓRIO DO SERTÃO DO SÃO FRANCISCO. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MDA/FAO, 2008.

GALDINO, Antônio. Breve história da Chesf, a redenção do Nordeste. 2011. Artigo [on-line]. Disponível em: <<http://folhasertaneja.com.br>>. acesso em: 27/04/15.

GENOVESE, Eugene. Yeomen Farmers in a Slaveholder's Democracy. *Agricultural History*, Columbia, V. 49, N. 2, 1975.

HARGROVE, Erwin. *Prisoners of the myth: the leadership of the Tennessee Valley Authority, 1933-1990*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

HAYWARD, Clarissa. *How Americans Make Race: Stories, Institutions, Space*. New York: Cambridge University Press, 2013.

HIGGINS, Benjamim; SAVOIE, Donald. *Regional Development Theories and their Application*. 7a. edição. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007.

HIRSCHMAN, Albert. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.

JAMES, David. The Transformation of the Southern Racial State: Class and Race Determinants of Local State Structures. *American Sociological Review*, Nashville, V. 53, N.2, p.191-208, 1988.

JUBÉ, Andrea; CUNTO, Raphael. Dilma dá cargos ao PMDB no Nordeste. *Valor Econômico*. Brasil. São Paulo, p. A6. 23/04/15, 2015.

KAETZ, James. Muscle Shoals. *Encyclopedia of Alabama*. 22/03/11. Disponível em: <<http://encyclopediaofalabama.org>>. Acesso em: 22/04/15.

LILIENTHAL, David. *TVA: A Democracia em marcha*. Tradução da edição ampliada de 1953. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1956.

LILIENTHAL, David. *TVA: Democracy on the March*. New York: Penguin Books, 1944.

LIMONCIC, Flávio. *Os inventores do New Deal: Estado e sindicatos no combate à Grande Depressão*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

LOEWEN, James. *Lies my teacher told me: everything your American history textbook got wrong*. 2a. edição ampliada. New York: Touchstone, 2007.

LOPES, Lucas. *Memórias do desenvolvimento: depoimento*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil/CDOC-FGV, 1991.

LOPES, Lucas. *Plano das obras de recuperação econômica do São Francisco: análise cultural e técnica de suas diretrizes*. Coleção Mauá. Rio de Janeiro: Ministério da Viação e Obras Públicas, 1955.



LOPES, Lucas. O vale do São Francisco: experiência de planejamento regional. Conferência na 9ª. Assembleia Geral do Conselho Nacional de Geografia, em Salvador, Jul./1949. Transcrição publicada: *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, Vol. 12, No. 1, Jan/Mar. 1950, p. 122-136, 1949.

LOPES, Rodrigo. *Sonho e razão: Lucas Lopes, o planejador de JK*. Belo Horizonte: CEMIG/São Paulo: Editora Arx, 2006

MAIO, Marcos; OLIVEIRA, Nemuel; LOPES, Thiago. Donald Pierson e o Projeto do Vale do Rio São Francisco: cientistas sociais e ação na era do desenvolvimento. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 56, n 2, p. 245-284, 2013.

MILER, Barbara; REIDINGER, Richard. Comprehensive River Basin Development: the TVA. *Technical Paper 416*. Washington: World Bank, 1998.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL – MIN. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido. Documento de Base 1. Brasília: IICA/Recife: SUDENE, 2005.

MIRANDA, Evaristo; MAGALHÃES, Lucíola; CARVALHO, Carlos. *Proposta de delimitação territorial do MATOPIBA*. Nota Técnica 1. Grupo de Inteligência Territorial Estratégica. Campinas: Embrapa, 2014.

MOREIRA, Roberto; COSTA, Luiz (Org.). *Mundo rural e cultura*. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2002.

MORGAN, Arthur. *The making of the TVA*. Buffalo: Prometheus Books, 1974.

NEW YORK TIMES. Rush for Muscle Shoals: Ford's Proposed 75 Miles City Already Attracting Thousands. 12/02/1922.

OLIVEIRA, José. *O governo Dutra: algumas realizações, diretrizes doutrinárias, um período de paz*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1956.

OLIVEIRA, Lúcia. *A criação da SUDENE*. Série: O Brasil de JK [on line], (s.d.). Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 27/04/15.

PAULA, Dilma. A Comissão do Vale do São Francisco como experimento de desenvolvimento e planejamento regional, 1946-1950. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RESENDE, Eliseu *O papel da rodovia no desenvolvimento da Amazônia*. Rio de Janeiro: DNER, 1969.

RUDD, Kelly; HANES, Richard; HERNSEN, Sarah. Racial Segregation in the American South: Jim Crow Laws. *Prejudice in the Modern World V. 2*. Detroit: UXL, 2007.

SCOTT, James. *The art of not being governed: an anarchist history of upland Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press, 2009a.

SCOTT, Parry. *Negociações e resistências persistentes: agricultores e a barragem de Itaparica num contexto do descaso planejado*. Recife: UFPE, 2009b.

SELZNICK, Philip. *TVA and the Grass Roots: a Study in the Sociology of Formal Organization*. [1949, University of California]. Harper Torchbook TB 1230. New York: Harper & Row, 1966.

SEREBRENICK, Salomão. Planejamento regional. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio



de Janeiro, p. 95-104. jan./mar., 1963.

SEREBRENICK, Salomão. *O desenvolvimento econômico do São Francisco: um planejamento regional em marcha. Síntese dos objetivos e das realizações da CVSF ao findar o segundo quinquênio*. Rio de Janeiro: CVSF, 1961.

SILVA, Edcarlos; GERMANI, Guiomar. Os que não foram e os que voltaram: a rejeição ao PEC/Serra do Ramalho como resistência camponesa a Sobradinho. V Simpósio Nacional de Geografia Agrária. 29/10 a 02/11/09. Instituto de Geociências. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

SILVA, Marcelo; OLIVEIRA, Gerson. A mudança de escala na organização dos atingidos por barragens. p. 143-170 In: BAQUERO, M.; PASE, H. (Org.). *Desenvolvimento hidrelétrico: qualidade de vida e capital social no sul do Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2013.

SUASSUNA, Cynthia. Dano moral ambiental coletivo em populações atingidas por empreendimentos hidrelétricas: o caso de Petrolândia/PE. *Revista Âmbito Jurídico [on-line]*. V. 9, N. 51, Março, 2008.

TALBERT JR, Roy. *FDR's Utopian: Arthur Morgan of the TVA*. Jackson: University Press of Mississippi, 1987.

TREVISAN, Claudia. Extremista branco abre fogo em igreja na Carolina do Sul e mata 9 negros. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 19/06/15. p. A9, 2015.

VIANNA, Monica. *Da edificação ao traçado urbano: a experiência de planejamento regional integrado na CESP*. Tese (Doutorado) Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Carlos.a, 2012.

VIANNA JR., Aurélio. O painel de inspeção do Banco Mundial para Itaparica. p. 123-158 In: BARROS, F. (Org.). *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização*. Brasília: RedeBrasil, 2001.

WALLACE, Harry. History of the Shoals. *Times Daily*, Florence, 25/02/99.

WOODARD, Colin. *American Nations: a history of the eleven rival regional cultures of North America*

WRIGHT, Eric; ROGERS, Joel. *American Society: How it Really Works*. New York: WW Norton, 2011.



3 MULTIPLE-PURPOSE RIVER VALLEY DEVELOPMENT: A REPERCUSSÃO DO IDEÁRIO E DAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO REGIONAL NORTE-AMERICANOS NO BRASIL

Prof. Dra. Elisângela de Almeida Chiquito¹

3.1 Introdução

Os anos 1940 marcam a emergência do planejamento regional no Brasil como campo de conhecimento e como política de desenvolvimento. Essa emergência se vincula, sobretudo, ao processo de difusão da experiência norte-americana nesse campo e sua repercussão nas ideias, políticas e instituições no Brasil.

A concepção de bacia hidrográfica, como região, repercute no Brasil a partir dos anos 1940 através do intercâmbio técnico, científico e político promovido pelas formas de cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos. É a partir desse referencial teórico e da experiência norte-americana de bacias hidrográficas que o planejamento regional se origina no Brasil e predomina como concepção até meados dos anos 1950, sendo retomado somente no período mais recente no contexto do liberalismo, sob uma nova formulação a partir da problemática questão ambiental (CHIQUITO, 2012).

O estudo das ideias e experiências de planejamento regional de bacias hidrográficas pela historiografia do planejamento ainda é incipiente. Nessa perspectiva, a compreensão mais aprofundada sobre as experiências de planejamento regional no Brasil, no segundo pós guerra, é de grande relevância.

Grande parte da bibliografia clássica produzida sobre o planejamento regional no Brasil, no campo da história do planejamento, parte das experiências produzidas a partir da segunda metade dos anos 1950, com atenção especial à SUDENE e todo um repertório construído a partir da atuação da CEPAL (COHN, 1976) e ao Plano de Metas do governo Juscelino Kubistchek (LAFER, 1975). Há trabalhos que afirmam, ainda, que as primeiras tentativas de planejamento regional no Brasil datam do fim da década de 1950, através da SUDENE e do Grupo de Planejamento Carvalho Pinto, em nível estadual (BARROS, 1975). Constitui um ponto cego na historiografia do planejamento o período que se inicia nos anos 1940, no imediato pós-segunda guerra até meados dos anos 1950, que compreendemos como o período de eclosão de ideias, debates e experiências em relação ao planejamento regional no Brasil.

Esse período corresponde ao momento em que o país se configura como um laboratório das experiências norte-americanas, na esteira da política de boa vizinhança. É também quando se iniciam os esforços para as primeiras formulações da questão da integração latino-americana, no contexto do subdesenvolvimento.

¹ Doutora em Arquitetura e Urbanismo (USP/São Carlos). Pesquisadora de Pós-Doutorado da FAPESP junto ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.



Este trabalho analisa a difusão, transformação e desdobramentos do ideário e das práticas norte-americanas no Brasil analisando especificamente a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí, uma das primeiras experiências de planejamento regional no Brasil. O texto está dividido em três partes. A primeira parte busca discutir ideário e a experiência norte-americana em planejamento regional nos anos 1920 e 1930. A segunda parte trata de analisar sua difusão no Brasil nos anos 1940. A terceira parte analisa sua repercussão na criação da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí no início dos anos 1950.

3.2 O ideário e a experiência norte-americana de planejamento regional

Para compreendermos a experiência norte-americana de planejamento regional, teremos que retroceder quase um século, até a metade dos anos 1920, quando as ideias e teorias do planejamento regional foram formalmente articuladas através da atuação dos membros da Regional Planning Association of America (RPAA), sobretudo de Lewis Mumford e Benton Mackaye (HALL, 1995; FRIEDMANN; WEAVER, 1979).

No contexto de um embate entre as ideias dos chamados “metropolitanistas”, protagonizadas por Thomas Adams como coordenador do Regional Plan of New York and its Environs, e “regionalistas”, representados pela RPAA, a questão era como resolver territorialmente o processo acelerado de expansão metropolitana. A posição da RPAA estava fundamentada numa concepção ampla do território que se traduz por uma ênfase na escala regional para enfrentar o processo de metropolização e todos os impactos dele decorrentes. A descentralização da metrópole através da criação de novos territórios urbanizados deveria estabelecer uma relação harmoniosa entre homem e natureza, fundamentada em uma cultura de conservação dos recursos naturais e das tradições culturais.

Para a RPAA, associada à questão metropolitana estava a questão rural. Criticando a relação que chamavam de “parasítica” entre metrópole e área rural, com o esgotamento dos recursos do solo, florestas e rios, a RPAA defendia a relação interdependente entre área urbana e rural, a descentralização da metrópole com a criação de novos núcleos urbanos, a modernização do território através das redes de infraestrutura de transporte (hidroviário, ferroviário e rodoviário), de equipamentos sociais e de lazer, e de geração e distribuição de energia, particularmente a hidrelétrica, a conservação dos recursos naturais. Para a RPAA, o planejamento regional era o método mais apropriado para conter a expansão metropolitana e, ao mesmo tempo, desenvolver a área rural, estabelecendo o que eles chamavam de “equilíbrio regional” (FRIEDMANN; WEAVER, 1979).

Entre os fundamentos intelectuais da RPAA estão o ideário da sociologia e da geografia francesa de “aménagement du territoire”, sobretudo a ideia de região natural de Paul Vidal de la Blache, o conceito de descentralização política de Auguste Comte e Frederic Le Play, e o pensamento britânico de Patrick Geddes especialmente o conceito de planejamento de vale, a ideia de integração entre o aproveitamento dos recursos naturais e os aspectos sociais, ecológicos, econômicos e territoriais e a necessidade de conhecimento prévio da realidade como requisito ao planejamento.

A RPPA, juntamente com Morris Cooke² e Gifford Pinchot, se alinhava ao

² Morris Cooke foi engenheiro e que atuou como consultor em *Scientific Management* e na



ideário conservacionista norte americano, liderado pelo próprio Pinchot, chamado Movimento pela Nova Conservação, que defendia um planejamento regional compreensivo como antídoto para a congestão urbana, o desenvolvimento econômico e social da área rural e a conservação dos recursos naturais. Este grupo esperava que uma nova geração de “engenheiros humanos” pudessem aproveitar a tecnologia moderna, especialmente a hidrelétrica, para diminuir o crescimento e a congestão das grandes cidades e construir a prosperidade cultural e econômica na vida comunitária (PHILLIPS, 2007). Mumford expressa de maneira cristalina esse vínculo:

O planejamento regional é a Nova Conservação – a conservação dos valores humanos de mãos dadas com os recursos naturais [...] agricultura permanente em vez da deterioração do solo, florestas permanentes em vez da exploração de madeira, comunidades humanas permanentes: [tradução nossa].

O periódico *Survey Graphics* foi um meio difusor desse ideário nos anos 1920. A edição de março de 1924 contemplou artigos de Morris Cooke³ e Giffort Pinchot⁴ e o número especial sobre planejamento regional publicado em maio de 1925, cujos artigos são de autoria dos membros da RPAA.

O ideário produzido por este grupo compôs nos anos 1930 a agenda política do New Deal de Roosevelt através da incorporação de seus autores pelas primeiras experiências de planejamento regional nos EUA. Sob o conceito de “*multiple-purpose river valley development*” que buscava associar a tradução norte-americana do ideário europeu de planejamento regional e os princípios do movimento conservacionista nos Estados Unidos, foram criados o Mississippi Valley Committee (MVC) e a Tennessee Valley Authority (TVA).

Morris Cooke foi indicado por Roosevelt para ser o primeiro presidente do Mississippi Valley Committee e foi responsável pela elaboração do primeiro plano regional da bacia do rio Mississippi. Cooke era um dos chamados “engenheiros humanos” e havia adquirido este status trabalhando com Giffort Pinchot enquanto este era governador do estado da Pensilvânia, quando foi responsável por um grande projeto de eletrificação rural desenvolvido em 1927 - o Giant Power Survey.

Para a TVA, foram indicados dois membros da RPAA, Tracy Augur e Benton Mackaye. Eles foram contratados na ocasião em que Earle Draper, chefe da Divisão de Planejamento Territorial e Habitação da TVA montou uma equipe especializada para colaborar nos trabalhos de planejamento regional da instituição. Augur foi contratado como chefe da Seção de Planejamento Regional e foi o responsável pelo plano da cidade de Norris, onde pode colocar em prática os princípios urbanísticos das cidades-jardim. Mackaye atuou como técnico da Seção de Planejamento Regional e teve como atribuição a elaboração do plano regional da instituição (GRAY; JOHNSON 2005).

administração pública em cargos de direção. Ao longo dos anos 1930, Cooke organizou instituições e conferências voltadas à conservação de recursos e ao desenvolvimento regional, como o *Mississippi Valley Committee* e a *Upstream Engineering Conference* (CHRISTIE, 1979).

³ Morris Llewellyn Cooke, “*The Long Look Ahead*,” *Survey Graphic* 51(1 March 1924)

⁴ Giffort Pinchot, “*Giant Power*” *Survey Graphic* 51(1 March 1924)



A TVA era responsável, fundamentalmente, por planejar a utilização do conjunto das potencialidades dos recursos da bacia do rio Tennessee, tendo em vista o múltiplo uso dos recursos hídricos (e navegação, o lazer, o combate às enchentes, a irrigação, a geração de energia) e do solo (o reflorestamento e a utilização dos terrenos marginais, a agricultura modernizada), além de promover o incremento da indústria e o planejamento e projeto de núcleos urbanos, como a cidade de Norris, no estado do Tennessee (GRAY; JONHSON, 2005).

Na TVA, o planejamento econômico, tecnológico e científico deveria subordinar-se a um projeto social e político, e os planos setoriais deveriam integrar-se entre si, de maneira a conseguir o máximo rendimento com os mesmos recursos. A área da Bacia do Tennessee compreendia 105 mil km² contemplando sete Estados cuja população, em 1953, era de três milhões de habitantes que se dedicavam essencialmente à agricultura.

A partir dos anos 1940, o planejamento regional perde a importância nos Estados Unidos. Com a morte do presidente Roosevelt e advento da Segunda Guerra Mundial, pela primeira vez o país passa a ser visto e apresentado ao mundo como uma nação unificada e, ao final da guerra, como potência mundial (FRIEDMANN; WEAVER, 1979). A questão do planejamento para o desenvolvimento regional se internacionaliza e ocupa lugar nas missões de cooperação técnica e nas agências voltadas ao desenvolvimento internacional (ONU, Ford Foundation, Rockefeller Foundation). Ocorre, então, gradualmente, um deslocamento dos profissionais que se voltavam para o planejamento do desenvolvimento regional, que ocupavam as estruturas governamentais, para as agências internacionais as quais se configurariam como meio de transporte para sua circulação do ideário norte americano. Em 1943, Huxley (1943) já identifica a difusão mundial da experiência da TVA e de sua utilização como modelo para a criação de novos órgãos de planejamento.

3.3 A Missão Cooke e a difusão da ideia de planejamento de bacia hidrográfica no Brasil

A concepção de bacia hidrográfica como região repercute no Brasil a partir dos anos 1940 através do intercâmbio técnico, científico e político promovido pelas formas de cooperação técnica entre Brasil e Estados Unidos. É a partir desse referencial teórico e da experiência norte-americana de bacias hidrográficas que o planejamento regional emerge no Brasil e predomina como concepção até meados dos anos 1950, sendo retomado somente no período mais recente após os anos 1980, no contexto do liberalismo, vinculada à emergência da questão ambiental.

Um dos principais mecanismos de difusão de concepções e experiências do planejamento regional americano voltado para o desenvolvimento de bacias hidrográficas do New Deal foi a chamada Missão Cooke, liderada pelo engenheiro Morris Llewellyn Cooke e vinda ao Brasil em 1941. A Missão Cooke indicava explicitamente em seu relatório “necessidade urgente” de institucionalização do planejamento regional no Brasil e de se incorporar o referencial norte-americano do New Deal (A MISSÃO COOKE, 1949).

Era também de interesse do governo brasileiro absorver o ideário e as técnicas de planejamento regional que haviam dado bons frutos desde os anos 1930 através dos experimentos de Roosevelt. A vinda da Missão Cooke ao Brasil



pode ser compreendida como um esforço do governo brasileiro em incorporar esse conhecimento acumulado pelos Estados Unidos para a redução das desigualdades regionais no Brasil e alavancar o processo de desenvolvimento nacional com vistas, inclusive, para a redução da dependência norte-americana. Pelo lado americano, o interesse estava em conhecer a realidade brasileira e avaliar as possibilidades de investimento.

Os acertos iniciais entre o governo brasileiro e norte-americano para a vinda da Missão Cooke eram de que ela realizaria um estudo sobre todo o Vale do Amazonas, compreendendo, além da área brasileira, partes da Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela. O objetivo do presidente Vargas era o de construir um complexo de transporte formado por canais, ferrovias e rodovias que possibilitariam a integração do mercado sul-americano com a ligação das bacias do rio Orenoco, do rio Amazonas e a dos rios Paraná, Uruguai e Paraguai (que formavam a bacia do Prata), criando uma via navegável no interior do território (McCANN, 1995). No entanto, a Missão Cooke focou seus esforços no aproveitamento do Vale do São Francisco, diante das dificuldades de realizar um trabalho numa região selvagem e que compreendesse outros países.

Citando as experiências americanas e uma declaração do *Mississippi Valley Committee*, a Missão Cooke defende o planejamento regional de bacias hidrográficas como **concepção integradora do planejamento da terra, da água e da sociedade**. Esta integração, para a Missão, somente poderia ser conseguida através “do mais sábio uso das riquezas naturais e através do desenvolvimento científico da produtividade”.⁵ Nesse sentido, propõe um programa de recuperação e conservação de solos, atenuação do efeito das secas através de reservatórios, controle de inundações e melhoria das vias fluviais, política de controle de preços de energia elétrica, pesquisas técnicas para o desenvolvimento de iniciativas privadas no campo da mineração, da indústria e da agricultura. O estudo foi estruturado a partir dos seguintes temas: cursos d’água, população, navegação, recursos minerais, solo e produção de energia hidrelétrica (COOKE, 1944).

Essa missão, segundo Baer (1996), representou o primeiro trabalho de pesquisa analítica em relação ao desenvolvimento brasileiro. A missão contava com uma equipe de técnicos norte-americanos e brasileiros. A equipe brasileira era coordenada por João Alberto Lins de Barros e contou com mais de 100 profissionais espalhados pelo país que colaboraram com as pesquisas.

Parte do relatório da Missão Cooke foi publicado em 1944 sob o título *Brazil on the March, a Study in International Cooperation*, através do qual Morris Cooke divulga os trabalhos realizados no âmbito da missão americana e dá continuidade aos estudos sobre o desenvolvimento do “*good neighbor Brazil*”. Neste livro, Cooke dedica um capítulo específico ao planejamento do vale do São Francisco sob o título *San Francisco, a multiple-purpose river* (COOKE, 1944).

Apesar da TVA ter-se tornado o centro das atenções do mundo subdesenvolvido e o principal modelo de desenvolvimento, quase como uma fórmula mágica para a superação do “atraso” de determinadas regiões, é bastante relevante no Brasil o papel adquirido pela interlocução técnica no campo da engenharia que supera a

⁵ Vale ressaltar que, quatro anos mais tarde, o livro *Geografia da Fome*, de Josué de Castro, colocaria a questão nordestina como uma questão política, e não apenas de tecnologia.



transposição de um modelo *strictu sensu*, mas estuda as possibilidades de tradução do ideário no contexto do subdesenvolvimento latino-americano.

Nesse sentido podemos destacar o papel do 1º Congresso Pan-Americano de Engenharia⁶ realizado em 1949 no Rio de Janeiro, patrocinado pela União Sulamericana da Associação de Engenheiros (USAI) e pelo Governo do Estado de São Paulo, como lugar privilegiado para o intercâmbio de ideias e experiências de planejamento de bacias hidrográficas dos países do continente. Um dos trabalhos apresentados no Congresso foi o artigo **Multiple - purpose river valley development** de autoria do engenheiro Morris Cooke, que apresenta os resultados do estudo desenvolvido no Brasil por meio da missão norte-americana, defendendo a concepção de planejamento de vales dos rios com múltiplas finalidades em âmbito mundial. Este trabalho teve grande repercussão entre os engenheiros brasileiros que estavam atuando também na formulação da política e das instituições de desenvolvimento regional, sobretudo os engenheiros Lucas Lopes, presidente da Comissão do Vale do São Francisco e Lucas Nogueira Garcez, então Secretário de Viação e Obras Públicas no governo paulista de Adhemar de Barros que se preparava para se lançar como candidato a governador. Segundo Lucas Lopes, as publicações de Cooke e especialmente sua participação no Congresso o tornaram “um dos maiores responsáveis intelectuais pelo desenvolvimento da ideia de planejamento regional de bacias hidrográficas no Brasil” (LOPES, 1955).

Ainda durante a 2ª Guerra, no período do Estado Novo, podemos destacar também as visitas técnicas dos engenheiros aos Estados Unidos como outra via de difusão. Entre as diversas pessoas que visitaram a TVA, nos anos 1940, destaca-se o engenheiro Catullo Branco da Secretaria de Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo. Catullo Branco esteve nos Estados Unidos em 1941 e, segundo depoimento de sua filha, ficou impressionado com o múltiplo aproveitamento dos rios que possibilitava desde a produção de energia até a navegação fluvial, a irrigação e o lazer, modelo que utilizaria em 1942 no projeto para a Usina Hidrelétrica de Barra Bonita, no estado de São Paulo, que foi colocado em prática no governo de Lucas Garcez, apesar da oposição acirrada da Light que considerava este projeto muito “socializante”.⁷

Em 1944, o governo brasileiro representado pelo ministro da Agricultura Apolônio Sales, visita a TVA. Sales revela que o principal motivo de sua ida foi “estudar as represas da TVA e ver como poderiam ser aplicadas no caso do Brasil” (LILIENTHAL, 1956, p. 260). No ano seguinte, o engenheiro Oren Reed, do Departamento de Construção da TVA fez uma consultoria técnica a pedido do governo brasileiro para a região do rio São Francisco. As conclusões deste trabalho recomendaram estabelecimento de uma política de desenvolvimento do Vale do São Francisco, afirmando que o plano

⁶ Este Congresso foi um marco para a criação da União Panamericana de Associações de Engenheiros (UPADI), criada a partir da fusão entre a União Sulamericana da Associação de Engenheiros e as associações de engenheiros dos países da América do Norte e da América Central.

⁷ Catullo Branco, formado pela Escola Politécnica de São Paulo em 1924, ingressou em 1928 como engenheiro na administração pública estadual. Foi responsável por desenvolver diversos estudos para o aproveitamento múltiplo do Rio Tietê. Catullo possuía uma visão integrada da sociedade, e além da experiência da TVA também tinha como referência os projetos do engenheiro sanitarista Saturnino de Brito para o Estado de São Paulo e a obra do professor Anhaia Melo sobre serviços de utilidade pública. Fonte: BRANCO, Zillah Murgel (2000) “Catulo Branco: Um Pioneiro”. *Memória e Energia*. São Paulo: Fundação Patrimônio Histórico da Energia de São Paulo, n. 27. 2000.



regional poderia ser organizado de maneira a se autossustentar.⁸

Além das visitas técnicas e missões de cooperação internacional, as publicações que tratam da experiência da TVA estavam sendo difundidas em nível internacional nos anos 1940. Entre aquelas que tiveram repercussão no Brasil, destacamos o livro de Julian Huxley intitulado *TVA, adventure in planning* publicado nos Estados Unidos em 1945 e de David Lilienthal, *TVA: Democracy on the March* publicado em 1944 nos Estados Unidos e traduzido para o português em 1956. Ambos constituíam parte do acervo do Prof. Luiz de Anhaia Mello, da FAUUSP que constituem hoje a biblioteca dessa instituição. O livro de Huxley foi adquirido por Anhaia Mello logo no ano seguinte ao de sua publicação, momento a partir do qual a TVA passa a constituir exemplo sempre apresentado por ele nos argumentos a favor do Planejamento Regional (LAMPARELLI, 1995). Como um dos principais difusores do ideário urbanístico norte americano no Brasil, no texto *Urbanismo...êsse desconhecido* Anhaia Mello apresenta a experiência da TVA como a principal “experiência de planejamento democrático” e “a realização de maior importância para a sociedade humana”.

Segundo Lilienthal (1956), entre os anos de 1933 e 1953, 39 milhões de pessoas visitaram a TVA. Huxley (1943) também identifica já em 1943 o processo de difusão mundial da experiência da TVA:

[...] a ideia da TVA, de desenvolvimento planejado de regiões naturais como vales fluviais, já conquistou seu lugar no modo de pensar mundial. As ideias e métodos da TVA estão ajudando a criação de novos órgãos de planejamento [...] (HUXLEY, 1943)

No período do pós-segunda guerra, formou-se no Brasil uma nova comissão de cooperação bilateral: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) criada em 1951 sob os auspícios do Point Four Program, com o objetivo de criar mecanismos para o financiamento internacional de grandes obras de infraestrutura. Entre os brasileiros que fizeram parte da CMBEU estão Roberto Campos, Lucas Lopes e Rômulo Almeida cujos posicionamentos estavam enraizados na corrente não nacionalista de desenvolvimento. Ocorre de fato uma maior aproximação entre os dois países visando à obtenção de empréstimos públicos, mas ao mesmo tempo deu-se continuidade à política de integração nacional e de fortalecimento da industrialização brasileira através da participação ativa do Estado (IANNI, 1977).

No inícios dos anos 1950 é montado, então, um aparato institucional que possibilitaria a materialização do ideário de desenvolvimento de bacias hidrográficas. Em 1951 foi aprovado o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (ou Plano Lafer), com objetivos voltados para os investimentos em indústrias de base, reparcelamento de portos e ferrovias, aumento do potencial de energia elétrica, modernização da agricultura e melhoramento dos frigoríficos. Em 1952 foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o qual deveria dar suporte financeiro aos investimentos previstos pelo plano.

Em 1953, as orientações da política econômica têm um redirecionamento: a CMBEU encerra suas atividades no Brasil e é criado o grupo misto CEPAL-BNDE, conduzido por Celso Furtado, que insere a matriz francesa de desenvolvimento

⁸ BRASIL. Diário Oficial da União. 25/03/1946, Seção I, p.4324.



influenciada pelos estudos de R. Prebisch e F. Perroux, baseada nos estudos de polarização, no contexto do subdesenvolvimento. Por outro lado, os principais expoentes da CMBEU – Lucas Lopes e Roberto Campos – passaram ao BNDE e foram responsáveis pela formulação do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, caracterizado pela abordagem setorial e pela abertura ao capital estrangeiro e aos investimentos na industrialização e no sistema rodoviário, cuja meta principal era a construção de Brasília. Essas mudanças estruturais colaboram para o deslocamento da matriz norte-americana de planejamento de bacias hidrográficas e aproveitamento múltiplo e integrado dos recursos naturais para o referencial dos polos de desenvolvimento, com foco na indústria e no urbano (CHIQUITO, 2012).

Entre as recomendações da CMBEU estava indicado o aproveitamento para a Bacia Paraná-Uruguai que possibilitaria a criação de condições para os investimentos industriais a partir da eliminação dos gargalos em relação à infraestrutura regional, atendendo, assim, “ao acelerado ritmo de crescimento proporcionado por São Paulo” (CMBEU, Projeto Nº35 apud CORRÊA, 1954). Em 1952, 67% da energia produzida no Brasil vinham de madeira e carvão vegetal, 10% de carvão mineral, 20,3% do petróleo e apenas 2,3% do aproveitamento hidráulico, possuindo o Estado de São Paulo, em 1953, apenas 13% de sua área com cobertura florestal. A região da bacia compreendia áreas com maior potencial de energia hidrelétrica da América Latina considerando os Saltos de Avanhandava (6.600 hp), Itapura (50.700 hp) e as enormes quedas de Urubupungá (447.000 hp) e Sete Quedas (1.500.000 hp). Na época, se avaliava a soma total do potencial hidrelétrico da bacia em 12 milhões de HP, sendo considerada a região como “a base vindoura do mais importante dos centros industriais da América do Sul”. Os saltos de Sete Quedas e Urubupungá eram a menina dos olhos dos técnicos, especialistas e investidores – Urubupungá de interesse maior entre os estados de São Paulo e Mato Grosso, e Sete Quedas, de interesse nacional e latino-americano. Vale ressaltar que a área da bacia Paraná-Uruguai, com uma superfície de 3.282.510 km² e população de 26 milhões de habitantes em 1950 (mais da metade da população brasileira) é trinta vezes maior que a da Bacia do Tennessee.

3.4 A criação da CIBPU e a repercussão do referencial norte-americano

À luz do referencial de *Multiple-purpose river valley development* presente na Missão Cooke, a criação da CIBPU como um órgão de planejamento regional de bacias hidrográficas estava em plena consonância com as indicações CMBEU no que se refere à criação de condições para os investimentos industriais privados a partir da eliminação dos gargalos em relação à infraestrutura.

A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai (CIBPU), foi concebida, em 1951, como um dos primeiros organismos de planejamento regional no Brasil, em um dos momentos mais férteis do debate mundial sobre as teorias e concepções de desenvolvimento e de modernização do território. A criação da CIBPU foi conduzida pelo então governador do Estado de São Paulo, Lucas Nogueira Garcez, engenheiro e professor da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), que convocou representantes do Governo Federal e de outros Estados da federação para tratar dos problemas comuns em relação ao desenvolvimento regional. Assim, realizou-se a 1ª Conferência de Governadores, onde foi firmado um convênio de cooperação entre os sete Estados brasileiros que integravam a bacia Paraná-Uruguai – São Paulo, Santa



Catarina, Paraná, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais –, criando a CIBPU e estabelecendo seu programa de desenvolvimento.

O papel desempenhado pelo conjunto dos sete estados da CIBPU na economia nacional colocava a região da bacia Paraná-Uruguai em lugar privilegiado no desenvolvimento nacional. Abrangendo uma área equivalente a 38,6% do território brasileiro, os Estados em seu conjunto eram responsáveis por 50,8% da população do país e por 61,3% da renda nacional em 1950. Esse dinamismo era conduzido por São Paulo que, no final dos anos 1940, já conta com mais de dois milhões de habitantes e se encontra na vanguarda do desenvolvimento industrial brasileiro, representando 31,9% do total da renda nacional (SAGMACS, 1954).

O convênio foi firmado com a expectativa de que a CIBPU logo se transformasse em órgão federal. A ideia de Garcez para a criação de um organismo de planejamento regional para a bacia Paraná-Uruguai era compartilhada pelo presidente Vargas⁹. Ao assumir o governo, Garcez deixa explícita sua intenção de planejar o desenvolvimento para além do território do Estado de São Paulo, e destaca que, obviamente, isso não seria possível no âmbito do governo estadual em virtude das restrições constitucionais. Era necessário, portanto, que se constituísse um organismo regional (GARCEZ, 1951). Da mesma forma, a bacia Paraná-Uruguai estava entre as cinco regiões contempladas pela política federal do segundo governo Vargas (1951-1954), para as quais deveriam ser criados órgãos para administração regional e para a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento. Vale ressaltar que, pela Constituição Federal de 1946, na época em vigor, apenas a União tinha o poder de criar órgãos regionais e estabelecer consórcios interestaduais.

Embora a criação de um órgão federal para a região da bacia Paraná-Uruguai estivesse contemplada pela política de desenvolvimento de Vargas, a CIBPU nunca foi transformada em órgão federal. A proposta dos Estados era a criação de um órgão técnico-administrativo federal, de personalidade jurídica própria, com poderes de governo, mas que pudesse ter agilidade, flexibilidade e a autonomia de uma empresa privada e que pudesse colocar em prática, de forma rápida, os programas de desenvolvimento. A gestão deveria ser de forma consorciada entre os Estados-membros, com orçamento formado por dotações dos Estados e com auxílio financeiro da União a título de cooperação. A condição proposta pelos Estados – de autonomia para gestão regional – não foi aceita pela União, que vislumbrava a gestão centralizada pelo Governo Federal, sem a participação dos Estados nas decisões. A CIBPU permaneceu, portanto, durante seus vinte anos de atuação (1951 a 1972) como organismo interestadual de planejamento regional.

O programa da CIBPU contemplava quatro temas-chave. O primeiro se refere ao desenvolvimento do transporte e das comunicações, que contemplou o transporte intermodal (fluvial, rodoviário, ferroviário e aéreo) com destaque para o transporte fluvial através da transformação dos cursos do rio Paraná e seus afluentes para a navegação; melhoria e ampliação do traçado rodoviário; reequipamento do parque ferroviário, com melhoria e ampliação dos traçados e sua eletrificação;

⁹ É necessário ressaltar que, nas eleições de 1950 em São Paulo, realizou-se uma aliança, arquitetada pelo ex-governador de São Paulo, Adhemar de Barros, entre o Partido Social Progressista (PSP) que levava a candidatura de Garcez ao governo do Estado, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Vargas.



desenvolvimento de novos campos de pouso e instalações para o transporte aéreo.

O segundo tema foi energia elétrica e combustíveis, que definia a elaboração de um plano de aproveitamento de potencial hidrelétrico do rio Paraná e seus afluentes, o reflorestamento das áreas devastadas para a produção de combustível vegetal e a criação de reservas florestais.

O terceiro tema tratava do zoneamento geoeconômico e povoamento da região, que colocava a necessidade de um profundo levantamento do território através de estudos, mapas, estatísticas para que se pudesse localizar as zonas industriais sempre próximas a uma fonte de energia elétrica. Além disso, indicava que o povoamento deveria seguir um plano demográfico que considerasse a existência de infraestrutura sanitária, educacional e de transportes para a definição da política migratória.

O quarto e último tema-chave se refere ao intercâmbio técnico e científico e convênios bilaterais de cooperação, financiamento e crédito. Para o financiamento dos trabalhos da CIBPU estava prevista a utilização de recursos públicos nacionais provenientes da União e dos estados-membros, recursos particulares que seriam conseguidos através de concessões e recursos internacionais que deveriam ser conseguidos com a inserção da região nos programas de financiamento e de cooperação técnica internacional, especialmente no Point Four Program.

Além dos temas-chave, a CIBPU contemplou, nos estudos desenvolvidos, os temas relacionado à melhoria das condições sociais, urbanização, conservação dos recursos naturais, agricultura, industrialização. Como um órgão de estudos e planejamento, tais estudos não se traduziram em ações efetivas pelo próprio órgão, com exceção da temática relacionada à energia e navegação, mas orientou as políticas estaduais que os sucederam. Os estudos, planos e projetos, desenvolvidos sob contrato ou através de convênios com outros organismos públicos, eram solicitados e compatibilizados no Escritório Central, pela Diretoria de Estudos e Planejamento.

Na CIBPU, o referencial norte-americano vinculado à RPAA ou à TVA não aparece de forma explícita, como ocorre no Plano do Vale do São Francisco, elaborado por Lucas Lopes. No plano da CVSF, Lopes faz questão de situar a experiência na cultura do planejamento citando, no decorrer do texto, as ideias dos autores nos quais se referenciou como Morris Cooke, RPAA, especialmente de Mumford e de Benton Mackaye, e as experiências da MCV e da TVA. Na CIBPU o referencial norte-americano está incorporado de forma plena e cristalina em seus estudos e programas - a ideia de *multiple-purpose river valley development* de Cooke, a opção pela bacia hidrográfica como unidade de planejamento territorial que integra urbano e rural, a ideia de integração das temáticas de desenvolvimento em um único órgão: navegação e transporte, irrigação, produção de energia, reflorestamento e conservação do solo, colonização e industrialização. Essas ideias associadas à perspectiva descentralizadora do desenvolvimento metropolitano constituem a ponte entre o ideário da CIBPU e da RPAA colocado em prática na TVA.

Os vínculos entre a CIBPU e a TVA estão presentes ainda no perfil institucional, como um organismo planejador flexível, autônomo e estruturado em seções de especialistas que podiam atuar com rapidez nos canais burocráticos. Ambas não possuíram um plano acabado de desenvolvimento, mas diversos documentos que apresentam as ideias e ações que foram se transformando ao longo do período de atuação das instituições. Tanto a CIBPU como a TVA sofreram deslocamentos em seu ideário inicial, que passaram do planejamento das regiões naturais, as bacias



hidrográficas, para as regiões funcionais dominadas pela cidade, como apontam os trabalhos de Chiquito (2012) e Friedmann e Weaver (1979).

Mas se nos Estados Unidos a perspectiva do planejamento regional da TVA era integrar o território americano fortalecendo a unidade nacional, no Brasil, no caso da CIBPU, essa integração assume uma dimensão latino-americana. Essa dimensão já constava no rol de recomendações da CMBEU desde os anos 1940, como revela o texto de seu relatório que se refere à Bacia do Paraná e Uruguai:

Essa região, potencialmente, é das mais ricas do Brasil, mas conta com meios de transporte totalmente inadequados para atender ao acelerado ritmo de crescimento. O transporte fluvial constitui o meio mais fácil e econômico para aumentar-lhe as facilidades de intercâmbio. (CMBEU, Projeto N°35 apud CORRÊA, 1954).

O desenvolvimento da região da bacia dos rios Paraná e Uruguai como fator de integração latino-americano estava presente também na pauta das conferências da ONU, através do trabalho de Rômulo Almeida, que era membro da CMBEU e consultor da ONU. Almeida (1950) coloca a importância dessa região no desenvolvimento latino-americano, destacando como ponto fundamental para a integração regional a inclusão da bacia Paraná-Uruguai nos programas de cooperação internacional e da formalização de um convênio entre os países envolvidos – Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Argentina –, destacando o planejamento da Nova Capital do Brasil, a montante da bacia Paraná-Uruguai:

Trata-se de um programa cujo desenvolvimento lógico, talvez o de maior alcance para o continente sul-americano, só é possível na base de um largo esquema de cooperação internacional. Quanto ao [rio] Paraná, propriamente, vem da região onde se projetam a localização da Nova Capital [...] (ALMEIDA, 1950 apud SAGMACS, 1954, p. 22-23).

Segundo o relatório elaborado por Almeida para a ONU, a integração propiciada pela bacia dos rios Paraná e Uruguai teria a dupla finalidade de a) intensificar a atividade econômica no oeste do país, tornando mais viáveis e econômicas as vias de transporte e a ocupação do território, e b) de aproximar países limítrofes no sentido da criação de grandes vias continentais e, assim, promover a integração de um “grande mercado sul-americano”. Para tanto, era fundamental a inclusão da bacia Paraná-Uruguai nos programas de cooperação internacional e a formalização de um convênio de cooperação entre os países envolvidos: Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Argentina (ALMEIDA, 1950).

O desenvolvimento da Bacia Paraná-Uruguai possibilitava a ampliação das fronteiras agrícolas que estavam se esgotando em São Paulo, permitindo o acesso ao triângulo do petróleo na Bolívia e também a ligação da bacia Amazônica ao eixo São Paulo-Rio de Janeiro através da “estrada da borracha” (MONIZ BANDEIRA, 2003).

A ideia presente na CIBPU era descentralizar o desenvolvimento industrial concentrado em São Paulo, que em 1940 já possuía mais de 1 milhão de habitantes, e ampliar as fronteiras agrícolas que estavam se esgotando no território paulista através da criação de uma via fluvial continental que pudesse ligar a metrópole paulista e a



“futura capital federal” ao estuário do rio da Prata e que poderia ser aproveitada para geração de energia e irrigação. Ideia esta que já estava presente nas intenções do presidente Vargas no início dos anos 1940, na ocasião da vinda da Missão Cooke, cujo objetivo era construir um complexo de transporte formado por canais, ferrovias e rodovias que possibilitariam a integração do mercado sul-americano com a ligação das bacias do rio Orenoco, do rio Amazonas e a dos rios Paraná, Uruguai e Paraguai (que formavam a bacia do Prata), criando uma via navegável no interior do território (McCANN, 1995).

3.5 Considerações finais

A incorporação da matriz norte-americana de planejamento de bacia hidrográfica pela CIBPU é resultado de um processo de aproximação entre Brasil e Estados Unidos e de difusão dessa matriz através da cooperação técnica, primeiramente no contexto do pan-americanismo e da política de boa vizinhança, depois em nível mundial no contexto dos programas de financiamento para os países subdesenvolvidos. O planejamento da CIBPU tem clara repercussão do ideário e das práticas norte-americanas com base no aproveitamento múltiplo da bacia hidrográfica com uma forte visão abrangente e compreensiva do território, ideário este que emerge nos anos 1920 com a atuação da RPAA e de Morris Cooke e que se consubstancia nas primeiras experiências de planejamento regional do New Deal.

REFERÊNCIAS

- A MISSÃO COOKE no Brasil. Tradução do Centro de Estudos dos Problemas Brasileiros da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 1949.
- ALMEIDA, R. Experiência Brasileira de Planejamento, Orientação e Controle da Economia. *Estudos Econômicos*, n.2, jun.1950.
- BAER, W. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.
- BARROS, R.M. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, B.M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- BRANCO, Z.M. Catulo Branco: Um pioneiro. *Memória e energia*. São Paulo: Fundação Patrimônio Histórico da Energia de São Paulo, n. 27. 2000.
- CHIQUITO, E. A. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. Tese – doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2012.
- CHRISTIE, J. New Deal Resources Planning: The Proposals of Morris L. Cooke. *Agricultural History*, Vol. 53, No. 3, Jul., 1979, p. 597-606. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>.
- CIUCCI, G. et al. *La ciudad americana*. Barcelona: Gustavo Gili, 1975.
- COHN, A. *Crise regional e planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- CONFERÊNCIA de Governadores. (1ª: 06 a 08 de set. de 1951: São Paulo) Ata. São



Paulo: CIBPU, 1951.

COOKE, M. *Brazil on the march*. A study in international cooperation. reflections on the report of the american technical mission. NY:Mcgraw-hill Book Company, 1944.

CORRÊA, C.A. *Esquema do Plano Regional da Bacia Paraná-Uruguai*. Documento produzido por Carlos Astrogildo Corrêa e encaminhado ao DEP-CIBPU em 16 de agosto de 1954. São Paulo, 1954.

FELDMAN, S. *1950: a década de crença no planejamento regional no Brasil*. In: XIII Encontro da ANPUR. Florianópolis: ANPUR, 2009.

FRIEDMANN, J.; WEAVER, C. *Territory and function: the evolution of regional planning*. Berkeley: University of California Press, 1979.

GARCEZ, L.N. *Mensagem do governador para o encaminhamento do Plano Quadrienal de Governo à Assembleia Legislativa*, 09 de julho de 1951.

GRAY, A. J.; JONHSON, D. A. *The TVA regional planning and development program: the transformation of an institution and its mission*. Gateshead: Athenaeum Press, 2005.

HALL, P. *Cidades do amanhã*. Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no século XX. São Paulo: Perspectiva, 1995.

HALL, P. *Urban and regional planning*. London, New York: Routledge, 2002.

HUXLEY, J. TVA: an achievement of democratic planning. *Architectural Review* 93, p. 66-138, jun. 1943.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

LAFER, B.M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAMPARELLI, C. M. "Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura". *Cadernos de Pesquisa LAP*, São Paulo, n. 5, mar./abr. 1995.

LILIENTHAL, D. *TVA. A democracia em marcha*. (Tradução de Octavio A. Velho) Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S/A, 1956.

LOPES, L. *O Vale do São Francisco*. Rio de Janeiro: Ministério da Viação e Obras Públicas, 1955.

LUBOVE, R. *Community planning in the 1920's: the contribution of the Regional Planning Association of America*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1963.

McCANN, F.D. Brazil and World War II: The Forgotten Ally. What did you do in the war, Zé Carioca? *Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe* Vol. 6: 2, jul-dez, 1995.

MONIZ BANDEIRA, L.A. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul. Da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

OLIVEIRA, I. R. de. *Missão Cooke*. Estado Novo e a implantação da CSN. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais, 2003. (e-book)

PHILLIPS, S. T. *This Land, This Nation: Conservation, Rural America, and the New*



Deal. Cambridge University Press, 2007.

SAGMACS. *Problemas de desenvolvimento*. Necessidades e possibilidades do Estado de São Paulo. São Paulo: CIBPU, 1954, 2v.

SCHAFFER, D. *Benton MacKaye: The TVA years*. Planning Perspectives, Volume 5, Issue 1, 1990.

SUSSMAN, C. (Ed.) *Planning the fourth migration* : the neglected vision of the Regional Planning Association of America. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1976.



4 O PLANEJAMENTO REGIONAL INTEGRADO DA TVA E SUA INFLUÊNCIA NO BRASIL: O CASO DA CESP

Profa. Dra. Mônica Peixoto Vianna¹

4.1 Introdução

A partir da década de 1930, assiste-se no Brasil profundas transformações nas ideias e nas práticas urbanísticas adotadas nas cidades do país e uma inovação significativa na forma de organização das indústrias de energia elétrica. As referências norte-americanas adotadas no âmbito da reforma administrativa empreendida na era Vargas realizaram uma nova concepção de organização do setor de urbanismo nas administrações municipais, um novo perfil do profissional urbanista bem como novas concepções de planos e de legislação urbanística. Aconteceu ainda a difusão da figura do arquiteto e urbanista como elaborador de projetos integrados do setor elétrico, sendo agora responsável não só pelas atividades ligadas às obras e edificações complementares, mas pela organização espacial e detalhamento construtivo das obras principais.

O planejamento regional no Brasil pode ter seu início associado à grande repercussão obtida pelo Plano Regional do Vale do Tennessee nos Estados Unidos, que foi largamente difundido como modelo de planejamento regional democrático. Tal afirmação pode ser demonstrada pela criação de vários órgãos, no âmbito nacional, seguindo essa tendência, como a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia - SPVA, a Comissão do Vale do São Francisco - CVSF e a Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguai - CIBPU; e também pelo planejamento de bacias hidrográficas em alguns estados como o de São Paulo, no qual foram criados junto ao Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE órgãos encarregados de bacias hidrográficas, como o Serviço do Vale do Paraíba - SVP, o Serviço do Vale do Tietê - SVT e o Serviço do Vale do Ribeira - SVR.

Por volta dos anos de 1950, dentro do estágio de desenvolvimento da economia e de seus condicionantes políticos, iniciou-se a participação do Estado na produção de energia elétrica. As medidas tomadas durante o segundo governo de Getúlio Vargas, junto com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e as condições internacionais favoráveis, possibilitaram um grande incremento da infraestrutura de geração de energia. A energia, como um setor estratégico para o processo de

¹ Doutora em Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo, professora da Faculdade Integrada Tiradentes – FITS/Maceió. Capítulo baseado no artigo de mesmo nome apresentado em 2009 na XIII ENANPUR e na tese de doutorado “Da edificação ao traçado urbano: a experiência de planejamento regional integrado na CESP”, aprovada em 2012 pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo em São Carlos.



industrialização, foi um dos itens prioritários na agenda política do país no Nacional-Desenvolvimentismo. As iniciativas congêneres brasileiras de planejamento regional, apesar de se inspirarem na experiência da TVA, não a reproduziram na íntegra como será tratado neste capítulo.

Este trabalho segue a definição de planejamento regional de Munford (1938), que o entende como a direção consciente e a integração coletiva de todas as atividades que se baseiam no uso da terra como sítio, como recurso, como estrutura, como mercado. Logo, a fase mais adiantada nos processos mais especializados ou isolados de planejamento agrícola, planejamento industrial e planejamento urbano. Dessa forma, o autor divide o planejamento regional em quatro fases, a primeira delas como a do levantamento, fase de acumulação de todos os dados importantes do complexo regional; a segunda, o resumo crítico das necessidades e atividades em termos ideais e propósitos sociais; a terceira, da reconstrução e projeção do que foi imaginado, na qual se desenvolve então uma nova perspectiva de vida regional e é quando surgem os planos; e finalmente, a fase final que corresponde à absorção do plano pela comunidade e a sua tradução em termos de ação, por meio dos agentes políticos e econômicos apropriados. Assim, o autor concebe os planos regionais como instrumentos de educação comunal que preparam um cenário para esta ação e sugerem tarefas socialmente significativas como metas para a ação.

4.2 Planejamento como função de Governo

A criação da Companhia Energética de São Paulo - CESP insere-se em um movimento de crescente participação do Estado na gestão da economia e da infraestrutura do país que tomou força com o segundo governo Vargas. Tal movimento favoreceu a difusão da noção de planejamento como função do Estado. Durante o período que vai de 1930 a 1950, aconteceram importantes mudanças no panorama urbanístico brasileiro, bem como a definição de um novo modelo de desenvolvimento econômico, baseado na industrialização. O regime de Vargas (1930-1945) pôs fim à estrutura descentralizada da República Velha, transformando as relações entre o poder federal e estadual e expandindo a intervenção do Estado no domínio econômico e social.

Os planos e programas implementados nesse período basearam-se na diretriz indicada pelo governo de fortalecimento do capitalismo nacional e na proposta institucional de interiorização do país. Ocorreu uma série de institucionalizações, tanto em nível ministerial quanto em conselhos e de institutos, que representaram, portanto, o novo papel assumido pelo Estado brasileiro. Este papel era o de interventor e dirigente da política industrial para o desenvolvimento nacional por intermédio da política de substituição de importações.

Organismos de planificação começaram a ser criados com a função de assessorar e influenciar os rumos da política do governo. Sempre com base em planos de curta duração, o Governo Vargas foi estabelecendo sua política de desenvolvimento e, em sua política de integração nacional, instituiu debates sobre o tema da região. Colocou como uma das mais importantes tarefas do Estado Novo levar a cabo um amplo programa de colonização e de extensão dos serviços assistenciais do Estado para o interior, cujo lema era a Marcha para o Oeste. Nesse momento, confrontava-se a política de abertura ao capital internacional com as diretrizes nacionalistas de seu



governo, o que acabou, inclusive, renunciando seu fim.

No longo período de crescimento econômico e de modernização das estruturas sociais pelas quais as sociedades capitalistas ocidentais passaram após a Segunda Guerra Mundial, ganharam relevo teorias sobre desenvolvimento. O fim da guerra trouxe em seu bojo o drama dos países do “terceiro mundo” e daqueles devastados pela guerra que passaram a alimentar o debate pela construção de um “mundo novo”, sobre as bases da justiça, igualdade e humanidade. Nesse momento, um verdadeiro aparato institucional foi montado para a assistência internacional através de uma rede de organismos internacionais, públicos e privados, como a Organização das Nações Unidas - ONU, a *Ford Foundation* e a *Rockefeller Foundation*, pelos programas de assistência *Point IV*, *Partners in Progress* e pelos agentes de financiamento, como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE.

Durante as décadas de 1940 e 1950, o pensamento predominante era de que, por meio do planejamento regional, poder-se-ia prover o Brasil de meios de superação das carências estruturais existentes, que impulsionariam o processo de industrialização nacional, contudo, havia a necessidade de financiar o pretendido desenvolvimento nacional. Destacaram-se, nesse momento, as várias missões estrangeiras, sobretudo norte-americanas, que fizeram levantamentos sobre a realidade brasileira com o objetivo de indicar os pontos frágeis da economia para corrigi-los por meio de medidas governamentais. Assim, os investimentos ocorridos no território brasileiro vieram basicamente para atender os setores de transporte, energia e para financiar a indústria nacional.

Em São Paulo, o Plano de Ação do Governo do Estado - PAGE surgiu como instrumento de ação, abrangendo uma reorganização do próprio Governo Estadual que pretendia elevar as condições de vida das regiões atrasadas, propondo e executando serviços básicos de saneamento e de infraestrutura urbana, como água e esgoto, energia elétrica; edifícios públicos para segurança, saúde e educação; bem como serviços de infraestrutura regional, como ferrovias, rodovias e pontes. Nesse contexto de investimentos em infraestrutura, de estudos que visavam o planejamento territorial do estado e de planos que viabilizavam esses serviços, organizaram-se as primeiras empresas públicas de geração de energia elétrica paulistas.

4.3 A Tennessee Valley Authority – TVA

Em plena depressão dos anos 1930, foi eleito para a presidência dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, que tomou posse no início de 1933. O *New Deal* foi o nome dado à série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob seu governo, com o objetivo de recuperar e reformar a economia e assistir aos prejudicados pela Grande Depressão. Como resultado do *New Deal* foram criadas no país dezenas de agências federais como: CCC (*Civilian Conservation Corps*), TVA (*Tennessee Valley Authority*), AAA (*Agricultural Adjustment Administration*), PWA (*Public Works Administration*), FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*), SEC (*Securities and Exchange Commission*), CWA (*Civil Works Administration*), SSB (*Social Security Board*), WPA (*Works Progress Administration*), NLRB (*National Labor Relations Board*).



Criada em 1933 como uma iniciativa federal de planejamento territorial de uma região pobre e desassistida, a TVA possuía múltiplos objetivos: melhorar a navegação e controlar inundações do Rio Tennessee mediante barragens acopladas a centrais hidroelétricas propiciando eletrificação rural e industrial, modernização da agricultura, reflorestamento e proteção do solo, estabelecimento de rede de comunicações e estruturas urbanas – enfim, um projeto de desenvolvimento regional integrado. Em todos esses empreendimentos, a arquitetura teve participação de destaque no processo de supervisão de todas as realizações – nas barragens, nas centrais hidroelétricas, nas habitações e nas obras complementares do sistema viário. (SEGAWA, 1999, p.164).

Roosevelt estava fortemente comprometido com um programa que fazia referências claras à *Regional Plannig Association of America*, a RPAA², no que dizia respeito ao retorno em massa à terra, e ao argumentar que a energia elétrica ajudava na descentralização da indústria para pequenas comunidades e áreas rurais. Em 1933, o presidente americano criou, por lei federal, a autarquia do rio Tennessee, um rio com cheias catastróficas, ao longo do qual habitava uma das populações mais pobres do país. Em mensagem ao Congresso, o presidente Roosevelt disse: “À TVA deve ser dada a missão, no mais lato sentido, de planejar para a utilização adequada, conservação e desenvolvimento dos recursos naturais da bacia hidrográfica do rio Tennessee e dos terrenos adjacentes, para o bem social e econômico da Nação em geral” (LILIENTHAL, 1956, p.215).

A atuação da autarquia sintetizou preocupações urbanísticas, ecológicas, arquitetônicas, sociais e educativas, dentro de múltiplos objetivos, tais como: melhorar a navegação e controlar as inundações através da construção de barragens (sete seriam construídas entre 1933 e a Segunda Guerra) acopladas a centrais hidrelétricas de maneira a permitir a eletrificação da região, modernizar e tornar rentáveis as fazendas da região e, assim, desenvolver a agricultura. O reflorestamento com o tempo acabaria com a erosão dos solos e assim forneceria um novo recurso para o vale. Além disso, seria estimulada a construção de cooperativas agrícolas e a instalação, graças à energia elétrica, de fabricas de adubo. Em resumo, tratar-se-ia de um desenvolvimento em todas as direções e do qual a construção de uma rede viária moderna com seus anexos era um elemento importante, pois permitiria intercomunicações até então impossíveis. No momento de sua criação já existiam duas barragens sobre o rio, edificadas pela iniciativa privada, assim, as sete barragens projetadas pela TVA acabavam por competir com essa indústria. A existência dessa disputa é um dos aspectos importantes de sua história e uma das razões que tornaram

² A Regional Plannig Association of America, RPAA, surgiu da associação de Lewis Mumford (1895-1990), Clarence Stein (1882-1975), Benton MacKaye (1879-1975) e Charles Harry Whitaker (1872–1938), durando cerca de dez anos. Entre os membros fundadores do grupo, nos seus primórdios, por volta de março de 1923, incluíam-se também o economista Stuart Chase (1888-1985), os arquitetos Frederick Lee Ackerman (1878–1950) e Henry Wright (1878-1936), o empresário Alexander Bing (1879 - 1959) e Catherine Bauer (1905-1964) como diretora executiva e assistente de pesquisa de Stein. O objetivo principal da Associação foi o de reunir um grupo diverso de amigos para um exame crítico da cidade, com o desenvolvimento e a disseminação de ideias, ações políticas e projetos por todo o território.



a autarquia um exemplo único nos Estados Unidos.

A bacia do Tennessee era formada pelo quarto rio dos Estados Unidos, abrangendo o estado do Tennessee e partes dos estados do Mississippi, Alabama, Geórgia, Carolina do Norte, Virginia e Kentucky, com mais de dois milhões de habitantes na época. O ordenamento do Vale transformou essa região miserável em um conjunto industrial e agrícola, que postulava um desenvolvimento não apenas “para o povo”, mas “pelo povo”, como de costume era colocado em grandes letreiros na sua propaganda: “*Built for the People of the United States*”.

Em escassos dez anos, essa paisagem física e cultural dos Estados Unidos se viu transformada. Não só a condição econômica dos habitantes da bacia do Tennessee, mas a própria atividade tecnológica sofreu transformações que iriam marcá-la definitivamente. Floresceram estudos e pesquisas sobre fertilizantes, estudos de ergonomia, de paisagismo, de combate à erosão etc. As pesquisas poderiam ser setorizadas, mas obedeciam sempre a um plano global integrador que era a melhoria de vida da população, tomada como um todo. Assim, a experiência da TVA pode ser dividida em planejamento econômico, tecnológico e mesmo científico que se subordinava a um projeto social e político; ao mesmo tempo em que, para se obter o máximo rendimento com os mesmos recursos, qualquer um desses projetos setoriais deveria estar ligado a outros projetos setoriais (KATINSKY, 1997, p.24).

Os projetos de residências dos operários das barragens ficavam a cargo dos engenheiros, arquitetos e construtores da TVA. As chamadas “vilas de operadores” eram, posteriormente, ocupadas pelos encarregados de operação das centrais hidroelétricas, ficando a serviço das operações energéticas. Roosevelt selecionou Earle Draper como diretor de estudos de planejamento regional, cuja contribuição fundamental se deu no fato de convencer a diretoria da autarquia de constituir assentamentos permanentes, ou seja, cidades completas, munidas de todos os equipamentos necessários, ao invés dos acampamentos.

De acordo com Kopp (1990), um planejamento regional com desenvolvimento econômico não exigia realmente um tratamento arquitetônico particular, apesar disso, assinala que um dos méritos dos dirigentes da TVA foi ter desejado uma arquitetura diferente dos exemplos tradicionais e da anarquia do crescimento descontrolado. O conjunto de barragens e centrais hidrelétricas construídas, responsabilidade do arquiteto chefe Roland Wank e sua equipe, tiveram o caráter de um “bom instrumento” uma vez que diziam que a TVA era o instrumento de trabalho para os homens em uma democracia. Essa pesquisa arquitetônica versava entre as proporções, os materiais e o emprego do concreto moldado, deixando aparentes as marcas dos moldes de madeira.

Seus planejadores buscaram integrar as barragens em um extenso programa de criação de áreas de lazer, edifícios públicos, cidades, florestas e outros instrumentos de administração de recursos naturais. Mais do que uma questão estética, tratava-se de mostrar como a tecnologia, nas mãos do Estado, poderia definir um método ordenado e eficiente, de utilização de recursos. Logo, uma ética conservacionista em que a paisagem resultante se apresentaria ao público americano como um modelo para o futuro. Para isso, era preciso também educar o povo sobre a necessidade de tal ética de conservação, o que foi feito através de uma forte campanha que utilizou livros, filmes, publicidade e jornais, e que começou, concomitantemente, às obras das hidrelétricas.



A autarquia era vista como um modo de garantir as colheitas, de se ter maior produção agrícola, novas matas, o fim da erosão, processos de agricultura modernos, o aproveitamento das enchentes, o armazenamento das águas pluviais e a instalação de sistemas modernos de irrigação, ou seja, era vista como o sinal de uma nova ordem, de um novo sistema de vida, segurança e independência para eles e seus filhos. Os progressos da TVA nos processos democráticos e de participação popular também atingiram um anseio universalmente compartilhado. O que mais atraía os visitantes estrangeiros era o fato do desenvolvimento dos recursos não ser somente feito para os habitantes do vale, como também por eles. Dessa forma, ficava patente o resultado daquilo que havia sido empregado, desde o início, o desenvolvimento unificado dos recursos.³

Lilienthal transcreve, parte de um artigo da revista *Architect Review*, de 1943, escrito por Julien Huxley, conhecido cientista e jornalista, na qual analisa e descreve a importância da TVA. Em seu parágrafo final:

Por fim, mas não por último, a ideia da TVA, de desenvolvimento planejado de regiões naturais tais como vales fluviais, já conquistou seu lugar no modo de pensar mundial. As ideias e os métodos da TVA estão ajudando a criação de novos órgãos de planejamento, como por exemplo, o Conselho de Suprimento do Oriente Médio, estão se processando estudos para saber como uma organização do tipo genérico da TVA poderia ser adaptada para funcionar como órgão internacional em vez de nacional (transpondo e transcendendo, assim, entre outras coisas, as soberanias nacionais, da mesma forma que a TVA transpõe e transcende as divisas e os direitos estaduais), e ajustado para promover o desenvolvimento planejado de regiões extremamente atrasadas como certas partes da África. (LILIENTHAL, 1956, p.222-223).

A inovação em termos de habitação dentro da TVA expressou-se, antes de tudo, na própria importância concedida ao problema. A arquitetura das barragens foi um dos grandes símbolos da modernidade americana e buscava, entre outras coisas, estimular o nacionalismo dos cidadãos, como forma de obter apoio para esse planejamento. Outro objetivo buscado por esse conjunto do Vale do Tennessee foi o de que ele desempenhasse também um papel pedagógico, tanto em direção ao exterior, como em direção ao próprio vale. As iniciativas congêneres brasileiras da época foram inspiradas nessa experiência.

4.4 A influência da *Tennessee Valley Authority* no Brasil

Katinsky (1997) afirma que os bons resultados dessa filosofia influenciaram

³ Lilienthal (1956) mostra que muitos viajantes norte-americanos levaram a confirmação deste papel da Autarquia como um exemplo a outros países. Para ilustrar isso, conta de uma viagem do Ministro Douglas, da Suprema Corte da Justiça Federal americana, a lugares como Rússia, Líbano, Síria e Índia, afirmando que em todos os lugares em que esteve, no início da década de 1940, a pergunta era porque motivos não podiam ter também uma TVA. Diante disso, a Autarquia se tornou um centro de instruções para técnicos estrangeiros, com a visita de milhares deles, principalmente depois da guerra.



diretamente os engenheiros e administradores de empreendimentos hidrelétricos do Brasil. Assim, os novos projetos foram concebidos dentro de um quadro de iniciativas governamentais, dada a amplitude de seus objetivos, que ultrapassavam, e muito, um empreendimento puramente voltado à produção de energia.

As ideias dessa iniciativa chegaram ao Brasil, já em 1933, através de Anhaia Mello, fervoroso defensor do planejamento regional americano e propagandista do *New Deal* que, através de suas palestras, influenciou cabeças na Escola Politécnica da USP. Anhaia Mello foi professor de Lucas Garcez, Lopez Leão, Souza Dias, entre outros, que foram os mentores das diretrizes da apropriação do potencial hídrico do estado de São Paulo, e que anos mais tarde originaria a CESP. A Companhia não só gerou energia, mas povoou regiões, fundou cidades, criou bases para a ocupação territorial do interior com suas barragens.

Convém destacar ainda no processo de implantação da indústria de energia elétrica brasileira, a influência da experiência americana da TVA – Tennessee Valley Authority, principalmente no que se refere aos aspectos relativos a planejamento integrado e ao uso múltiplo das bacias hidrográficas, ampliando os objetivos dos empreendimentos e abrindo perspectivas para a participação profissional dos arquitetos [...] A experiência da TVA caracteriza-se, dessa forma, como um trabalho de planejamento regional integrado, incluindo naturalmente o arquiteto na sua equipe profissional, como responsável não só pelas atividades ligadas às obras e edificações complementares, mas também interferindo na organização espacial e detalhamento construtivo das obras principais. (TSUKUMO, 1989, p.8-9).

Em 1944, o Dr. Apolônio Salles, Ministro da Agricultura do Brasil do primeiro Governo Vargas, visitou o Vale do Tennessee e declarou interesse em saber como essas represas poderiam ser aplicadas no caso brasileiro. Em 1946, a pedido do Governo Brasileiro, o Sr. Oren Reed, engenheiro construtor da TVA, estudou planos e relatórios e realizou uma viagem de inspeção à área do rio São Francisco. Suas conclusões foram favoráveis e afirmou que o projeto poderia ser organizado. Quando o Presidente Eurico Gaspar Dutra visitou os EUA, em 1949, inspecionou o desenvolvimento da TVA e afirmou que transformaria o Vale do São Francisco, no Brasil, em uma área de oportunidades econômicas, como havia acontecido com o vale norte-americano.

A Companhia Hidroelétrica do São Francisco - CHESF foi criada assim, em 1945, adotando como modelo inspirador a experiência da TVA, não apenas para a estrutura organizacional do setor, com órgãos de jurisdição regional dotados de poderes federais, mas para a concepção do vale como um todo, no qual se aplicaria um plano de amplitude regional. Conforme Ueda (2007), esse espírito pode ser identificado pela realização de um estudo denominado Reconhecimento Geral do São Francisco, elaborado pela empresa *Development and Resources*, dirigida por um supervisor da TVA.⁴

⁴ Além das usinas, o plano previa doze açudes de irrigação, 33 hospitais, três centros de saúde, quatro postos de saúde, uma escola normal rural, docas com 27 portos fluviais, um estaleiro fluvial,



A CHESF foi a primeira intervenção direta do governo federal na produção de energia elétrica, com a construção da usina de Paulo Afonso. A linha básica de sua concepção foi o aproveitamento múltiplo das águas do rio São Francisco por meio da exploração da energia elétrica, da irrigação e da navegação. Contudo, o governo teve poucas iniciativas concretas no setor que continuava a ser desenvolvido por concessionárias particulares.⁵ Isso não significava a inexistência de investimentos federais no setor, tanto é que, por ocasião da implementação do Plano SALTE (1950), a CHESF juntamente com o Departamento Nacional de Obras contra a Seca - DNOCS, recebeu mais da metade dos investimentos destinados a todo o setor energético nacional.

Em 1948, ainda no governo Dutra, foi criada a Comissão do Desenvolvimento do São Francisco - CODEVASF que apresentou o plano geral para o aproveitamento econômico do vale em 1950, dando ênfase à irrigação e à geração de energia elétrica. Quando Vargas reassumiu a segunda presidência a política de desenvolvimento foi mantida. Mas, o conceito de aproveitamento múltiplo, consagrado pela TVA, limitou-se à regularização da vazão dos rios, irrigação, garantia da navegação fluvial, piscicultura recreativa e comercial e a utilização para o lazer aquático. No governo de Juscelino Kubitschek, no entanto, tais objetivos foram deixados em segundo plano, uma vez que a navegação fluvial cedeu lugar às rodovias e a geração de energia elétrica tornou-se prioridade.⁶

Segundo Tsukumo (1989), o alto nível da engenharia brasileira na época, somado à influência da experiência estrangeira, aproximou engenheiros e arquitetos na procura da qualidade construtiva e ambiental dos empreendimentos hidrelétricos, considerados representativos não só de desenvolvimento tecnológico, mas também cultural do país. Segundo a autora, uma herança de administração pública da TVA podia ser percebida nesses planejamentos, nos quais se observava o espírito desenvolvimentista e modernizador, intuído da ocupação do território e do aproveitamento do potencial hidráulico; a atuação dos arquitetos nos programas das instalações técnicas e no planejamento operacional das usinas; as equipes de projeto passaram a conter profissionais de diversas áreas, atuando em conjunto e criando novas práticas de desenvolvimento de projetos; a utilização de conceitos como desenvolvimento unificado, múltiplo uso e interdisciplinaridade.

Cino Calcaprina (*apud* NOGUEIRA, 1979) afirma que o êxito desse tipo de planejamento deve ser atribuído aos seguintes pontos: a TVA fez coincidir o saneamento de uma região com as melhorias relativas à navegabilidade de um rio, com um programa de produção barata de energia elétrica, com o desenvolvimento

oito rodovias, várias estradas transversais e um serviço postal regional (LILIENTHAL, 1956, p.260).

⁵ Vale salientar que a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF) foi a única iniciativa brasileira no apanhado sistematizado por David Lilienthal na edição de 1953 do livro *TVA: a democracia em marcha*, cuja primeira edição data de 1943.

⁶ Ainda dentro do horizonte de influência da experiência norte-americana, a CHESF também se encarregou da construção de um núcleo residencial para os seus trabalhadores. O projeto inicial do acampamento, segundo Farah e Farah (1993), previu a construção de alojamentos para funcionários solteiros e três vilas residenciais, uma para engenheiros e altos funcionários, outra para mão de obra qualificada e uma terceira para famílias de operários, separando por bairros cada categoria de classe. A cidade de Paulo Afonso, situada à margem direita do rio São Francisco em território baiano, se encontrava dividida em duas partes: o acampamento da CHESF - fechado e controlado - e a vila Nossa Senhora de Fátima, conhecida como vila Poti - a "cidade-livre".



industrial e ao mesmo tempo com o agrícola; criou um organismo planejador flexível, autônomo, forte e estruturado em sessões de especialistas que podiam atuar com uma rapidez inusitada nos canais burocráticos; empregou racionalmente os meios necessários para a realização do plano, executando programas técnico-econômicos enfocados segundo a conveniência econômica e segundo os interesses da coletividade; e despertou um profundo espírito de cooperação entre os habitantes da região e de colaboração entre órgãos públicos.

De acordo com Katinsky (1997), já em 1948, no primeiro governo de Adhemar de Barros, de 1947 a 1951, fundaram-se companhias estatais relativamente pequenas para suplementar o fornecimento de energia da Light e das companhias geradoras particulares então existentes, contudo, com uma filosofia de projeto inteiramente nova. Para o autor, a concepção das usinas hidrelétricas no estado de São Paulo pode ser esquematizada a partir de dois momentos qualitativamente diferentes: primeiramente para atender a demandas definidas, como grandes empreendimentos fabris ou cidades e regiões circunvizinhas; e, em um segundo momento, definida pelo entusiasmo com a experiência norte-americana da TVA.

Em entrevista à autora, o arquiteto Julio R. Katinsky (2012) desenvolve mais essa ideia, reafirmando o entusiasmo dos engenheiros paulistas com duas experiências americanas na época. A primeira delas, uma grande barragem chamada Boulder Dam (Hoover Dam), no rio Colorado e, a outra, a TVA que foi o primeiro grande planejamento de caráter regional e intermunicipal de que se teve notícias. Segundo o arquiteto, isso foi muito importante “porque o país vivia uma condição de extrema dependência do capital internacional, assim, eles se sentiram dispostos a fazer uma autarquia semelhante à TVA”.

4.5 A Companhia Energética de São Paulo – CESP

Em 1950, os estudos do Rio Tietê no estado de São Paulo tiveram prosseguimento no setor do Paranapanema. A Sorocabana, através de sua Comissão de Obras e Eletrificação, já estava com o projeto de Salto Grande praticamente concluído. Em 1951, o já governador Professor Garcez, lançou seu Plano Quadrienal de Governo que compreendia as usinas de Salto Grande e Jurumirim, no Paranapanema. No caso do Tietê, já havia um esboço das Usinas de Barra Bonita, Ibitinga, Promissão e posteriormente, Bariri. Ainda em 1951, a Comissão Interestadual da Bacia do Paraná-Uruguaí - CIBPU empreende estudos do rio Paraná. Nessa mesma época, o Governo do Estado criou ainda o Setor de Obras do Rio Pardo, após reivindicação das concessionárias dessa região.

Em 1953, era contratada a Companhia Brasileira de Eletrificação - CBE para fazer o Plano de Eletrificação do Estado de São Paulo. Este plano, finalizado em 1956, em conjunto com pesquisas realizadas pela DAEE e por organismos federais, subsidiou a política seguida pelo governo paulista no campo da energia elétrica.

Essas ideias foram colocadas em prática de maneira que o Estado deu prosseguimento às obras já iniciadas e também ensejou o início de outras. Foram constituídas as Companhias USELPA (que explorava recursos energéticos da bacia do Paranapanema), CHERP (ligadas aos rios Pardo e Tietê) e CELUSA (ligada ao rio Paraná). Nos empreendimentos de Salto Grande e Limoeiro, ambos de 1958 e que são hoje conhecidos por UHE Lucas Nogueira Garcez e UHE Armando de Salles



Oliveira, o primeiro passo para a intervenção foram os planos e projetos das obras de apoio – as vilas residenciais – e, depois, as usinas propriamente ditas, através dos trabalhos do arquiteto Hélio Pasta na USELPA, e do engenheiro Ernest Robert de Carvalho Mange com seu escritório Planemak, na CHERP.

Ainda que a inspiração dos planos para esses vales tenha origem comparada a algumas propostas da TVA, sua realização não acompanhou completamente esse modelo já que, nessas companhias constituídas, sempre ocorreu o confronto de duas mentalidades: a que queria gerir os empreendimentos com uma rígida diretriz financeira e a que encarava a execução das usinas e barragens como parte de um processo mais amplo. Apesar disso, como sugere Katinsky (1997), torna-se claro o crescimento vertiginoso do número de reservatórios e barragens, uma vez que não foram projetados exclusivamente para gerar energia, mas para todos os outros usos já mencionados neste trabalho.

Em meados da década de 1960, foi amadurecida a ideia de unir todas as pequenas empresas em uma única, com interligação das redes de transmissão e distribuição, de modo a utilizar o potencial energético de maneira mais racional. A percepção clara de que a indústria de energia elétrica se constituía em apoio da alavanca do desenvolvimento do país, determinou o encaminhamento da questão da unificação das empresas produtoras de energia no Estado de São Paulo.

A nova empresa foi organizada em 1966 como uma sociedade por ações de economia mista, sendo o governo de São Paulo seu maior acionista. Caberia à Centrais Elétricas de São Paulo S. A. - CESP, a partir desse momento, entre outras finalidades, estabelecer prioridades nas obras de implantação do sistema energético paulista e centralizar, técnica e administrativamente, a produção, a comercialização e a distribuição de energia elétrica aos consumidores finais, em todas as regiões do estado.⁷

A primeira diretoria, encabeçada pelo advogado Henri Couri Aidar, tomou posse em dezembro de 1966 e, com a entrada do novo governador do estado, Abreu Sodré em janeiro de 1967, foi designada uma nova diretoria, sob a presidência do engenheiro Lucas Nogueira Garcez. Abreu Sodré colocava como objetivo básico de governo a planificação das ações e de recursos do Estado na direção de um planejamento social e econômico que teria como um de seus instrumentos, a ação regional. Pela primeira vez, um governo de São Paulo, manifestava vontade de desenvolver uma política integrada para aproveitamento de recursos hídricos.

Esta fusão foi decisiva dentro do setor energético brasileiro. Em 1977, mudou seu nome de Centrais Elétricas de São Paulo S. A., para Companhia Energética de São Paulo, com o objetivo de ampliar a atuação da empresa, abrindo espaço para o desenvolvimento de outras atividades, além das tradicionais, relativas aos serviços públicos de energia. Assim, com a fusão das empresas de energia e a formação da CESP, a USELPA – única das empresas paulistas que dispunha de um agrupamento de arquitetos e desenhistas-projetistas – teve seu agrupamento transformado no núcleo inicial da Divisão de Arquitetura e Urbanismo da empresa, de responsabilidade do

⁷ A empresa foi constituída com um capital inicial de 1 trilhão de cruzeiros – o que a situava entre as três maiores do país, oriundo da CELUSA (46%), da CHERP (32%) e da USELPA (20%). A ELETROBRÁS, que respondia até então por 21,6% do capital da CELUSA, passa a deter 9,4% da CESP (DIAS, 1995, p.258).



arquiteto Hélio Pasta até 1992. Pasta foi, assim, o responsável pelas diretrizes básicas da divisão e pela inserção dela na estrutura geral da empresa por 25 anos e, em depoimento para Nina Tsukumo, afirmou:

Recrutei a colaboração de colegas fazendo da arquitetura da CESP uma área cada vez mais presente e atuante não só nos aproveitamentos hidroelétricos, mas assumindo sua indispensável participação em todos os atos de construir da nova companhia. E assim, ela adquiriu novos contornos e responsabilidades ocupando-se de questões de urbanismo, arquitetura e paisagismo as mais diversas como: canteiros, vilas, cidades, estações de piscicultura, oficinas, almoxarifados, escritórios, entre outros. (TSUKUMO, 1989, p.10).

Durante sua consolidação e para atender suas atividades, a CESP formou quadros interdisciplinares dirigidos a estudar, analisar, avaliar e aplicar critérios, diretrizes, planos e programas destinados a adequar os territórios atingidos pelas suas atividades. A Divisão de Arquitetura e Urbanismo da CESP, formada para complementar as atividades de engenharia, tirou “de sua própria experiência de projetar as diretrizes para o gerenciamento dos trabalhos das empresas projetistas, assumindo com frequência as decisões no campo de sua especialidade” (TSUKUMO, 1989, p.97).

A atuação dos dois principais agrupamentos de arquitetos envolvidos com projetos hidrelétricos de São Paulo – a Divisão de Arquitetura e Urbanismo da CESP e a Planemak – assinalava a contrapartida arquitetônica no desenvolvimento da tecnologia brasileira no setor de construção de centrais hidrelétricas.

Todavia, mais do que caracterizar um ramo específico da arquitetura, a participação dos arquitetos nesses empreendimentos revela-se um esforço integrado de várias áreas de conhecimento (da engenharia à ecologia, passando pelo leque do desenho urbano e das ciências sociais) em que a contribuição arquitetônica não faz sentido sem essa interação em busca das complexas soluções que têm como objeto mais visível a usina hidroelétrica, envolvendo um conjunto de operações que necessariamente provocam forte impacto ambiental, econômico e social sobre vastos territórios atingidos por esses empreendimentos. A colaboração dos arquitetos no setor é um processo em marcha. A participação pioneira de Hélio Pasta e Ernest Robert de Carvalho Mange constituiu o marco inicial dessa colaboração da arquitetura num âmbito de intervenção territorial mais amplo. (SEGAWA, 1999, p.166).

O planejamento dos aproveitamentos hidrelétricos na CESP pode ser dividido em três níveis de estudo, como metodologia de trabalho. O primeiro deles, mais amplo, abrange toda a bacia hidrográfica, que investiga o significado da presença das diversas hidroelétricas implantadas, em relação à situação preexistente. Outro, de caráter regional, que procura compatibilizar os usos do reservatório e áreas adjacentes. E um terceiro, de expressão local, cuida dos impactos diretos produzidos



pela construção da barragem em seus arredores, equacionando a implantação da infraestrutura de apoio e a reformulação da paisagem lesionada pelas obras.

Percebe-se, assim, como a experiência americana da TVA foi importante ao introduzir aspectos relativos ao planejamento integrado e ao uso múltiplo das bacias hidrográficas, junto aos empreendimentos hidrelétricos. Portanto, o arquiteto e sua equipe não eram responsáveis apenas pelas atividades ligadas às obras e edificações complementares, mas também interferiam na organização espacial de todo o conjunto e no detalhamento construtivo das obras principais das usinas:

Duas expressões vão se consagrar daí por diante, em várias línguas modernas, que advém dessa experiência: “interdisciplinaridade”, para a pesquisa; e “múltiplo uso” (*multipurpose*), para certos bens, incluindo, em nosso caso, os reservatórios resultantes das barragens, pois estas foram projetadas para regularizar a vazão dos rios impedindo as enchentes devastadoras; para garantir um suprimento constante de água para irrigação; para garantir a navegação fluvial – o transporte mais barato – por tonelada/quilômetro transportado; para propiciar a piscicultura, tanto recreativa como comercial; e também com previsão para utilização recreativa de suas margens e do lençol aquífero. (KATINSKY, 1997, p.24).

Constatamos como o método de planejamento desenvolvido pela TVA foi importante ao introduzir aspectos relativos ao planejamento integrado e ao uso múltiplo das bacias hidrográficas tanto para o planejamento hidrelétrico como um todo (campo de atuação do Estado), e como ponto de partida para o planejamento dos empreendimentos hidrelétricos (campo de atuação da Divisão de Arquitetura e Urbanismo da CESP).

Dessa forma, uma verdadeira herança de administração pública da TVA pode ser percebida nesses planejamentos, nos quais se observa o espírito desenvolvimentista e modernizador realizado através da ocupação do território e do aproveitamento do potencial hidráulico; a atuação dos arquitetos nos programas das instalações técnicas e no planejamento operacional das usinas; e as equipes de projeto que passaram a conter profissionais de diversas áreas, atuando em conjunto e criando novas práticas de desenvolvimento de projetos. A posterior atuação de maior número de arquitetos e o reconhecimento da importância da participação desse profissional no setor caracterizaram as primeiras décadas da implantação do setor elétrico no país e se fazem importantes até hoje.

A Companhia Energética de São Paulo desenvolveu e adotou, a partir da década de 1960, um tipo de planejamento que se inseriu nas tendências difundidas na segunda metade do Século XX e que buscavam pensar o planejamento de forma integral, incluindo os aspectos regionais, sociais e econômicos. Tratava-se de articular a produção de energia com objetivos de desenvolvimento regional. A consciência da necessidade de integração entre os vários objetivos dos planos urbanos na verdade pode ser detectada desde o início do Século XX e passou a ser denominador comum desse tipo de planejamento.

O planejamento regional de bacias hidrográficas pode ser situado, assim, como uma forma de desenvolvimento dos recursos naturais das regiões. Nesse tipo de



região, o elemento de unificação é o rio, no entanto, esse conceito encerra certa ambiguidade, pois o rio em questão pode ser tanto uma gigantesca correnteza continental, ou um pequeno rio, afluente de outro maior. Quando é considerado como base para o desenvolvimento de recursos, concebe-se uma bacia hidrográfica como sendo de proporções relativamente grandes.

Quando Tsukumo (1989), Ralston e Aguerre (1994), tratam do “planejamento regional integrado” desenvolvido pela CESP, fazem referência à fase mais abrangente da metodologia de planejamento da empresa, na qual o arquiteto passou a participar de forma crescente e integrada, com os profissionais da engenharia dos empreendimentos hidrelétricos. Este planejamento visava o uso múltiplo do reservatório, favorecendo o seu aproveitamento integral.

Logo, a experiência de planejamento desenvolvida pela CESP, chamada neste trabalho como “planejamento regional integrado”, diz respeito ao planejamento de uma região, definida pela bacia hidrográfica, através de seu uso múltiplo e que favorece seu aproveitamento integral.

As experiências americanas influenciaram a valorização desse ramo profissional, destacando-o dentro de um quadro dominado, até então, por engenheiros. Na CESP, o arquiteto e sua equipe não eram responsáveis apenas pelas atividades ligadas às obras e edificações complementares, mas também interferiam na organização espacial de todo o conjunto e no detalhamento construtivo das obras principais das usinas. A experiência do setor de arquitetura na CESP também pode ser considerada exemplar pela pesquisa tecnológica e científica que desenvolveu. Depois de uma análise dos objetos edificados pela Companhia, revela-se também o quanto ela investiu na busca por uma arquitetura inovadora, servindo de suporte para experimentações no campo da construção civil.

Por ser um profissional de análise e um generalista, de acordo com Ralston e Aguerre (1994), o arquiteto se posicionou como membro integrante da equipe de projeto das usinas hidrelétricas. Capaz de compreender, articular, modificar e construir espaços, suas atividades se encaixam em todos os momentos e processos dos diferentes níveis de abrangência do projeto. O arquiteto constitui-se em um agente agregador das diversas disciplinas que integram os estudos, trabalhando coordenadamente com a engenharia e o meio ambiente.

O campo de atuação da arquitetura nos empreendimentos da CESP passou a ser vasto, abrangendo desde as atividades interdisciplinares próprias ao planejamento integrado dos reservatórios, até a organização física das áreas administrativas, passando pelo projeto da usina e de suas obras de apoio, como os alojamentos de solteiros e os núcleos habitacionais. Essas instalações, se transitórias, acabavam sendo concebidas com uma qualidade que admitia sua remoção, quando necessário, com um mínimo de perda ao final das obras. Os arquitetos também foram responsáveis pelas propostas pioneiras de tratamento paisagístico, paulatinamente assimiladas pela empresa junto às usinas, na década de 1960, para finalmente atingir o conjunto paisagístico-ecológico envolvendo o reservatório, nas décadas de 1970 e 1980.

Sobre a influência direta da TVA no planejamento executado pela CESP, os depoimentos são diversos, contudo, deixam claro que, de fato, foi algo conhecido, estudado até certo ponto, mas que não foi reproduzido na íntegra, apesar de ter sido determinante, para a implantação do setor hidrelétrico paulista. Sobre isto, Hélio Pasta (2012) conta em entrevista à autora:



Eu tinha consciência de um livro sobre a TVA. Eu tinha ouvido falar disso pelo Anhaia Mello, que era um professor muito erudito. Então a coisa foi se ampliando. Mas ela não teve uma importância significativa, eu sabia dela. Tanto que você pega a usina de Jurumirim, alguma coisa eu peguei de uma usina do vale do Tennessee chamada Pickwick. Eu provoquei um grande transtorno na área de engenharia porque mudei a posição dos transformadores, porque em uma usina a subestação fica ao lado da usina, e os cabos que saem do gerador vão para lá. Só que em Jurumirim, que era uma garganta estreita – aliás, Jurumirim significa garganta estreita – a subestação ficava em cima do morro e a casa de força em baixo. Para chegar lá tinha linha de transmissão que saía e ia para lá, primeiro pros transformadores que ficavam no nível da usina e depois subiam pra subestação que ficava em cima. Então peguei os transformadores e coloquei em cima da casa de força. Além disso não teve grande influência o livro da TVA. Eu tinha consciência que era um planejamento abrangente que se preocupava com tudo que podia ocorrer em um curso de água, em um represamento. (PASTA, 2012).

Nina Tsukumo (2012) confirma que a história da TVA era comentada, ela havia lido o livro “TVA - A democracia em Marcha”, de David Lilienthal, pois alguém o havia sugerido, talvez na própria Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAU-USP) tivesse se discutido isso. Para ela, “a coisa do arquiteto não ser só o projetista de casas, mas que entrava pelo desenho da cidade, do território, difundida pela TVA, aparecia na FAU na época em que estudei lá”. Afirma que isso tudo era o momento e a experiência da TVA fazia parte dele. Assim, confirma que no vale do Tietê, a existência das eclusas aconteceu em decorrência da experiência do vale do Tennessee, contudo não afirma que a estudaram sistematicamente, “foi apenas algo que pairou no momento”. Diz que, por serem arquitetos bem informados e que tinham certa relação com a prática da arquitetura do momento, de uma forma ou de outra, a informação chegava até eles. Por outro lado, assume – que quando apareceu a problemática do meio ambiente e que começaram a defender o uso múltiplo, ligado à EIA/RIMA, à legislação ambiental, lembrou-se que a TVA já fazia isso em 1930.

O depoimento de César G. Lourenço (2012) mostra que o arquiteto, por sua própria iniciativa, em 1977, foi visitar Hoover Dam, usina pioneira na política e na estética que a TVA seguiu, algum tempo depois. O arquiteto conta que ficou instalado em uma cidade que era apoio da usina e se chamava Boulder City, cujo desenho, apesar de muito anterior às vilas da CESP, era bem similar. Lourenço afirma que ficou impressionado porque o esquema que eles usavam para acomodar os trabalhadores da obra era muito parecido com o da CESP, os problemas eram similares e as soluções acabavam sendo similares.

Já Paulo Bruna (2012), que trabalhou para a PLANEMAK, afirma não acreditar que a TVA tenha sido um modelo seguido, contudo, concorda que quem fazia os projetos eram pessoas cultas e que tinham conhecimento, como o Mange, por exemplo. No entanto, não se lembra de nenhuma discussão teórica específica.

E finalmente, uma última ideia que também foi levantada durante as entrevistas foi a importância do planejamento soviético para o desenvolvimento das propostas



brasileiras. Bruna (2012) acredita que o plano quinquenal soviético foi muito importante, pois tratava da implantação de hidrelétricas. O arquiteto se lembra de que os engenheiros da Camargo Corrêa foram à União Soviética, pois “eles tinham muito mais experiência em implantar hidrelétricas”. Segundo o arquiteto, os engenheiros visitavam as obras e as discutiam. Mange, entretanto, ele acha que nunca teria ido. Julio Katinsky (2012) afirma que “o pessoal da Poli-USP acompanhava o que acontecia, não só nos Estados Unidos, como na Alemanha e na União Soviética”. Afirma, ainda, que a própria TVA foi um resultado do êxito do primeiro plano quinquenal.

A posterior atuação de um maior número de arquitetos e o reconhecimento da importância da participação desse profissional no setor caracterizaram as primeiras décadas da implantação do setor elétrico no país. Contudo, a realidade do país na década de 1980 direcionou a política energética para outros caminhos, aparentemente, segundo Segawa (1999), por rumos e estratégias que não condiziam com a imagem modernizadora do período entre o golpe militar de 1964 e a falência do modelo “desenvolvimentista” brasileiros na década de 1970. Embora atrelado a um esforço de modernização dependente das circunstâncias políticas e econômicas peculiares, a participação dos arquitetos nos projetos hidrelétricos deve ser interpretada como uma importante contribuição tecnológica e cultural, ainda pouco reconhecida.

4.6 Considerações finais

Após a análise feita neste artigo, constatou-se que a *Tennessee Valley Authority* representou uma grande experiência de reorganização do Governo Federal americano. Todavia, a amplitude de sua ação só se justificou pelo momento econômico em que se encontravam os Estados Unidos e pela habilidade desenvolvida por seus planejadores em criar soluções para a superação das dificuldades do período. Não se pode esquecer que aconteceram também problemas típicos de um planejamento regional, econômicos e sociais, que não podiam ser resolvidos apenas através do controle de um rio para a utilização por parte do homem. Dessa forma, a energia elétrica produzida acabou sendo muito mais importante do que a bacia, em termos de desenvolvimento econômico, o que contribuiu para não enfatizar devidamente seu caráter regional.

Contudo, pode-se considerar que o planejamento regional no Brasil teve seu início a partir da grande repercussão obtida pelo Plano Regional do Vale do Tennessee, fruto das discussões da *Regional Plannig Association of America* e do programa do *New Deal* do governo Roosevelt. Este tipo de planejamento, de acordo com Mumford (1938), representou a direção consciente e a integração coletiva de todas as atividades que se basearam no uso da terra como sítio, como recurso, como estrutura, como mercado; desenvolvendo de maneira ordenada uma região e fazendo sua articulação mais perfeita com outras regiões. Logo, as ideias, as práticas sociais e as representações ligadas à influência da TVA devem ser interpretadas como uma importante contribuição tecnológica e cultural do passado, ainda pouco reconhecida, que fornece informações que auxiliarão na construção da historiografia arquitetônica e na ampliação do entendimento do planejamento regional integrado no Brasil.

A influência da TVA se fez importante na implantação e desenvolvimento de várias experiências de planejamento de bacias hidrográficas, cada qual de uma maneira diferente. Inicialmente aconteceu na Companhia Hidroelétrica do São Francisco, a



CHESF e, posteriormente, na Companhia Energética de São Paulo, a CESP, a qual se fez presente na atuação pioneira do grupo de arquitetos, na valorização da profissão no planejamento integrado dos reservatórios até a organização física das áreas administrativas, incluindo o projeto das usinas e suas obras complementares.

A CESP foi criada, assim, no contexto de grande aposta no planejamento e na ação direta do Estado criando as bases para o desenvolvimento econômico, a ocupação do território e a ordenação urbana. Seu método de atuação foi definido em um momento de fortes investimentos em infraestrutura e de crença no planejamento como instrumento de desenvolvimento e de reordenação do espaço, marcado por intensos intercâmbios técnicos e políticos com os Estados Unidos. Tais intercâmbios ofereceram insumos para o método de planejamento regional integrado adotado pela Companhia, o qual, entretanto, também recebeu outras influências, associadas à formação acadêmica e profissional dos técnicos envolvidos.

Sobre a influência norte-americana da TVA, os depoimentos são diversos, contudo, deixam claro que, de fato, foi algo conhecido, estudado até certo ponto, mas que não foi reproduzido na íntegra, apesar de ter sido determinante, como vimos, ao introduzir aspectos relativos ao planejamento integrado e ao uso múltiplo das bacias hidrográficas para o planejamento hidrelétrico do estado. Esta experiência marcou o exercício de planejamento regional integrado da Companhia por mais de duas décadas, fazendo-se presente até os dias atuais, principalmente nas regiões do estado onde os empreendimentos hidrelétricos contribuíram para seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BRUNA, Paulo. *Entrevista concedida a Mônica Peixoto Vianna*, São Paulo, 7 fev. 2012.

CLAPP, Gordon. *The TVA an approach to the development of a region*. Chicago: University of Chicago Press, 1955.

CRAWFORD, Margaret. *Building the workingman's paradise. The design of American company towns*. Nova York: Verso, 1985.

CREESE, Walter. *TVA's public planning: the vision, the reality*. Knoxville: The University of Tennessee Press, 1990.

DIAS, Renato. *A Eletrobrás e a história do setor de energia elétrica no Brasil: ciclo de palestras*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1995.

FARAH, Flavio; FARAH, Marta. *Vilas de mineração e de barragens no Brasil: retrato de uma época*. São Paulo: IPT, 1993.

HUXLEY, Julian. *TVA, adventure in planning*. London: The Architectural Press, 1946.

KATINSKY, Julio. *Entrevista concedida a Mônica Peixoto Vianna*, São Paulo, 15 mar. 2012.

KATINSKY, Roberto. Das pequenas usinas às grandes barragens. *Sinopses*, São Paulo, n. 27, p. 22-30, jun. 1997.

KOPP, Anatole. *Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa*. São Paulo: Nobel/EDUSP, 1990, p.196-202.

LOURENÇO, César. 2012. *Entrevista concedida a Mônica Peixoto Vianna*, São Paulo,



14 mar. 2012.

LILIENTHAL, David. *TVA. A democracia em marcha.* Tradução de Octavio A. Velho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S/A, 1956.

MUNFORD, Lewis. Planejamento regional: *uma nova tarefa*. In: *A cultura das cidades*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1938, p. 387-415.

NOGUEIRA, Brenno. *Planejamento de bacias hidrográficas, algumas informações sobre a experiência do TVA, Tennessee Valley Authority*. São Paulo: FAU, 1979.

PASTA, Hélio. *Entrevista concedida a Mônica Peixoto Vianna*, São Paulo, 13 mar. 2012.

RALSTON, F. e AGUERRE, P. Arquitetura nas usinas hidrelétricas. Estudos de viabilidade. In: Seminário Nacional de Grandes Barragens, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: FURNAS, 1994, p. 151-163.

SEGAWA, Hugo. *Arquiteturas no Brasil 1900-1990*. São Paulo: Edusp, 1999.

TSUKUMO, Nina. 2012. *Entrevista concedida a Mônica Peixoto Vianna*, São Paulo, 8 fev. 2012.

_____ (coord.). *Arquitetura na CESP*. São Paulo: CESP, 1994.

_____. *Arquitetura das usinas hidrelétricas: a experiência da CESP*. 100 p. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

UEDA, Maria. *Cidade e hidrelétrica: Itaipu, a barragem e as vilas residenciais*. 279 p. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

USELPA, Usinas Elétricas do Paranapanema S/A. Fascículos da História da Energia Elétrica em São Paulo. São Paulo: CESP, n. 3, 1989.

VIANNA, Mônica. *Da edificação ao traçado urbano: a experiência de planejamento regional integrado na CESP*. 2012. 299p. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

_____. O Planejamento Regional Integrado da TVA e sua Influência no Brasil: o caso da CESP. In: *XIII Encontro Nacional da ANPUR*, 2009, Florianópolis-SC. *XIV Encontro Nacional da ANPUR*, 2009.



5 ENGENHARIA SOCIAL HIPERMODERNISTA: O CASO DA TENNESSEE VALLEY AUTHORITY¹

Prof. Dr. James C. Scott²

A ciência moderna, que deslocou e substituiu Deus, removeu este obstáculo [limitações à liberdade]. Ela também criou uma vaga: o escritório do legislador-e-gestor supremo, o projetista e administrador da ordem do mundo, estava agora horrivelmente vazio. Ela tinha que ser preenchida ou então...Durante toda a era moderna o vazio do trono foi um convite tentador a visionários e aventureiros. Mais que nunca o sonho de uma ordem e harmonia total manteve-se vivo, e parecia agora mais próximo, mais ao alcance humano do que nunca antes. Estava agora nas mãos dos terráqueos mortais estabeleceu-la e garantir seu domínio. Zygmunt Bauman, *Modernity and the Holocaust*.

5.1 Ordem social artificial

Parafrazeando Marx, não contente em apenas descrever o mundo, o *homo faber* parece também impelido a redesenhá-lo. Os primeiros topógrafos eram propensos a 'arredondar' os limites irregulares dos terrenos que eles mensuravam, no intuito de torná-los geometricamente mais regulares. Tais atalhos, que distorciam os fatos sociais da realidade, simplificaram muito o trabalho dos topógrafos e seus mapas. Na gestão florestal, os esforços cada vez mais sofisticados para mapear florestas plantadas originaram procedimentos de plantio e colheita de árvores que se aproximam cada vez mais dos modelos teóricos de pesquisadores florestais. Iniciativas do Estado para mapear cidades e listar seus habitantes no intuito de racionalizar a coleta de impostos e o recrutamento de soldados originaram ações para realocar comunidades e modificou nomes pessoais para torná-los mais legíveis. Descrições esquemáticas, fomentadas pelo poder público, tiveram o hábito de prescrever de forma positivista como natureza, espaço e pessoas deveriam ser rearranjados. Onde era possível um novo começo, em áreas desmatadas mediante corte raso, em fronteiras abertas,

¹ Originalmente publicado como Capítulo 1, p. 2-52 em: RUDOLPH, Lloyd; JACOBSEN, John (Ed.) *Experiencing the State*. Oxford India Paperbacks. New Delhi: Oxford University Press, 2006. Tradução e publicação autorizada pelo autor. Tradução livre por Markus E. Brose.

² Doutor em Ciência Política. Professor em Antropologia e Ciência Política na Yale University, Diretor do Programa de Estudos Agrários.



ou em áreas escolhidas para fundar novas cidades, essas prescrições foram mais acuradamente seguidas na medida em que encontraram menos resistência.

Passar de descrever, para prescrever, não foi tanto resultado casual de alguma tendência psicológica, mas um avanço deliberado. Para o Iluminismo, a preocupação central ao definir novos códigos legais não estava tanto em registrar costumes específicos e práticas da população, mas, em fomentar a criação de uma comunidade cultural unificada, codificando e generalizando os mais racionais daqueles costumes e reprimindo os mais obscuros e bárbaros dos costumes.³ Estabelecer padrões uniformes de pesos e medidas no reino tinha um propósito maior do que apenas facilitar o comércio; os novos padrões visavam simbolizar e promover uma nova unidade cultural. Muito antes da existência das ferramentas necessárias para essa ‘revolução cultural’, pensadores do Iluminismo, como Condorcet, estavam olhando à frente de seu tempo. Ele escreveu em 1782:

Estas ciências, criadas praticamente nos dias atuais, das quais o objeto é o ser humano, cujo objetivo direto é a felicidade do ser humano, irão passar por um progresso tão certo quanto o das ciências físicas, e esta ideia é tão agradável, que nossos descendentes irão nos superar em sabedoria como em esclarecimento, o que não é mais uma ilusão. Ao meditar sobre a natureza das ciências morais, não se pode negar que elas estão baseadas, como as ciências físicas, na observação dos fatos, e devem seguir os mesmos métodos, aditar uma linguagem igualmente exata e precisa, atingindo o mesmo grau de certeza.⁴

Em meados do Século 19, o brilho nos olhos de Condorcet tornou-se um projeto utópico ativo. A simplificação e racionalização, antes aplicada ao plantio de florestas, a pesos e medidas, à coleta de impostos e gestão de empresas, foram, então, aplicadas na sociedade como um todo.⁵ Nascia a engenharia social com ‘força industrial’. Enquanto fábricas e reflorestamentos podem ser planejados por empreendedores, a ambição de redesenhar toda a sociedade era um projeto quase que exclusivo do Estado nacional.

Essa nova concepção do papel do Estado representava uma transformação fundamental. Até então, as atividades do Estado estavam confinadas às ações que contribuíam diretamente para a produção de riqueza e poder dos soberanos, como os exemplos do cultivo florestal em terras do rei ou a ‘alquimia’ para os nobres. A ideia de que um dos objetivos centrais do Estado estaria em melhorar as condições de vida de toda a sociedade – sua saúde, sua capacidade e educação, sua longevidade, sua produtividade, sua moral e vida familiar – era muito nova.⁶ Existia, claro, uma

³ Witold, Kula, *Measures and Men*, Princeton: Princeton University Press, p. 211.

⁴ Ian Hacking, *The Taming of Chance*, p. 38. É possível argumentar que, poucos anos mais tarde, os Jacobinos foram os primeiros a efetivamente tentar planejar a felicidade transformando a ordem social. Como escreveu Saint-Just: “A ideia de felicidade é nova na Europa”. Veja Albert Hirshman ‘Rival interpretations of market society: civilizing, destructive, or feeble’, *Journal of Economic Literature*, V. 20 (Dezembro), 1982, p. 1463-1484.

⁵ Devo a James Ferguson esta argumentação, a partir de seus perspicazes comentários a uma versão prévia deste texto.

⁶ Veja, por exemplo, Graham Burschell, Colin Gordon e Peter Miller (eds) *The Foucault Effect: Studies in governmentality* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), Capítulo 4.



ligação direta entre a antiga concepção do Estado e a nova. Um Estado que melhora as habilidades da população, seu vigor, sua moral cívica e hábitos de trabalho iria ampliar a base de taxação e manter melhores exércitos. Seria uma política que um soberano iluminista implementaria. E mesmo assim, no século 19, o bem-estar da população passou a ser visto cada vez mais como um fim em si mesmo, não apenas uma forma recomendada para fortalecer militarmente a nação.

Uma precondição essencial para essa transformação foi ‘descobrir a sociedade’. A sociedade como objeto único, separado do Estado e que poderia ser descrito cientificamente. Nesse aspecto, a produção de novo conhecimento estatístico sobre a população, idade, ocupação, taxa de fertilidade, alfabetização, propriedade, respeito à lei (por exemplo, estatísticas criminais) permitiram a servidores públicos caracterizar a população em novas formas detalhistas, similar a como a ciência florestal permite ao engenheiro descrever detalhadamente a floresta plantada. Fatos estatísticos foram rapidamente incorporados em leis sociais. Por exemplo, Hacking descreve como uma certa taxa de suicídio ou homicídio passou a ser vista como característica de uma população, de tal forma que era possível falar de um ‘orçamento’ de homicídios que seria ‘gasto’ anualmente, como se fosse um relógio, apesar dos assassinos e as vítimas individuais serem desconhecidas.⁷ Foi um passo pequeno da descrição simplificada do ‘social’ para planejar e manipular com o objetivo de melhorar. Se alguém pudesse redesenhar a natureza para criar uma floresta mais adequada, porque não redesenhar a sociedade para criar uma população mais desejável?

O escopo das intervenções era praticamente infinito. A sociedade tornou-se um objeto que o Estado pode gerenciar e transformar com o objetivo de aperfeiçoá-la. O Estado nacional progressista adequaria sua engenharia social aos mais avançados padrões das novas ciências morais. Antigamente a ordem social existente era mais ou menos aceita como tal pelo Estado, estando sob seu cuidadoso controle. Mas agora, pela primeira vez, a sociedade seria objeto de sua gestão ativa. Passou a ser possível pensar em uma sociedade planejada artificialmente por engenharia, não mais por costume ou acidente histórico, mas de acordo com critérios conscientes, racionais e científicos. Cada detalhe da ordem social poderia ser melhorado: higiene pessoal, hábitos alimentares, educação infantil, moradia, postura, lazer e estrutura familiar. Os operários pobres foram, em geral, os primeiros objetos do planejamento social científico nesse sentido.⁸ Esquemas destinados a melhorar sua vida cotidiana foram implementados nos bairros operários construídos junto às fábricas, pelas recém criadas agências de bem-estar e pela política de saúde pública progressista. Subgrupos populacionais foram identificados em estado de ‘carência’ que podia ser ameaçador – indigentes, vagabundos, doentes mentais e criminosos – e que tornaram-se objeto de práticas mais intensas de engenharia social.

⁷ Hacking, *The Taming of Chance*, p. 88-115. Hacking demonstra de forma brilhante como uma ‘média’ estatística era transformada em ‘normal’, e ‘normal’, por sua vez, tornava-se a ‘norma’ padrão a ser alcançada através da engenharia social.

⁸ Veja Gareth Stedman-Jones, *Languages of Class: Studies in English Working Class History, 1832-1982* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983). Creio ser importante reconhecer que praticamente todas as iniciativas da ‘missão civilizatória’ das potências europeias em seus impérios foram precedidas de um programa destinado a assimilar e civilizar suas próprias populações pobres, urbanas e rurais. A diferença, talvez, foi que no contexto colonial os servidores públicos tinham maior poder sobre a população, permitindo assim maiores proezas da engenharia social.



Bauman propõe que a metáfora da jardinagem captura muito do novo espírito da engenharia social. O jardineiro – talvez paisagista seja comparativo mais adequado – atua em um espaço natural e cria um espaço completamente planejado de ordem botânica. Embora as características orgânicas da flora imponham certos limites ao resultado factível, o paisagista tem amplos poderes no arranjo, estaqueando, podando e mantendo limpos os canteiros das plantas selecionadas. Assim como uma floresta natural difere em larga medida da floresta plantada sob critérios científicos, difere a relação da ‘natureza’ para com o jardim. O jardim representa uma das tentativas humanas em impor seus próprios critérios de ordem, utilidade e beleza à natureza.⁹ O que cresce no jardim é geralmente uma pequena seleção consciente do conjunto de plantas que poderia crescer ali. Do mesmo modo, engenheiros sociais buscam planejar e manter uma ordem social mais perfeita. A crença iluminista da capacidade de melhoria do ser humano por seu próprio esforço, tornou-se a crença no aperfeiçoamento da ordem social.

Um dos grandes paradoxos da engenharia social é que ela parece em conflito com a experiência generalizada da ‘modernidade’. A ideia de gerenciar um mundo social cuja principal característica é o fluxo, parece tão desafiador quanto administrar um redemoinho. Marx não estava sozinho ao afirmar que a ‘constante alteração do meio de produção, a ininterrupta perturbação de todas as relações sociais, a constante incerteza e agitação, distingue a época burguesa de todos os tempos anteriores’.¹⁰ A experiência da modernidade (na literatura, arte, indústria, transporte e cultura popular) foi, acima de tudo, a experiência da velocidade desnorteadora, do fluxo, do movimento e da mudança que os autoproclamados ‘modernistas’ achavam intoxicante e libertador. Talvez a forma mais gentil de resolver esse paradoxo esteja em imaginar que esses planejadores da sociedade tinham em mente mais ou menos o que construtores de locomotivas intencionavam com o conceito de ‘tornar as máquinas mais aerodinâmicas’. Ao invés de fixar a mudança social, eles esperavam configurar a vida social que minimizaria a fricção do progresso. A dificuldade com essa solução reside no fato que a engenharia social do Estado era intrinsecamente autoritária. Ao invés de múltiplas fontes de inovação e mudança, existia uma autoridade de planejamento única; ao invés da plasticidade e autonomia existente na vida social, existia uma ordem social fixa nas quais as posições eram atribuídas. A tendência do que Jane Jacobs teria denominado de ‘taxidermia social’ era inevitável.

Neste ponto parece apropriado enumerar, mesmo que brevemente e de modo esquemático, algumas das características mais ameaçadoras do hipermodernismo. Elas derivam, em geral, da presunção do hipermodernismo em possuir a autoridade baseada em conhecimento científico sobre as condições de melhoria da humanidade, desqualificando outras fontes de opinião. Em primeiro lugar, a ideologia hipermodernista, por si só, busca desvalorizar ou banir a política. Interesses e valores políticos somente frustram as soluções para os problemas sociais, soluções

⁹ Existe o interessante e confuso caso dos jardins ‘selvagens’ na qual a forma precisa da ‘desordem’ é detalhadamente planejada. Trata-se de um projeto estético, planejado para ter certo efeito ao ser avistado – uma tentativa de ‘copiar’ a natureza. O paradoxo é tão impenetrável como o zoológico que tenta imitar a ‘natureza’ – mas que não permite que os animais matem uns aos outros!

¹⁰ Marx, em seu Manifesto, citado em Berman, *All that Is Solid Melts into Air*, New York: Penguin, 1982, p. 95.



selecionadas por especialistas mediante uso das ferramentas científicas adequadas para sua análise. Em segundo lugar, quanto maior a ambição em conhecer a sociedade, maiores as intervenções na vida social. Certos hipermodernistas podiam ter uma postura democrática e defender a soberania do povo ou visões clássicas sobre a inviolabilidade da esfera pessoal, que pudessem restringir sua ação. Porém, essas convicções eram externas à sua convicção hipermodernista. Uma terceira consequência da autoconfiança científica para seus representantes está na impressionante ausência de compaixão para com as vítimas de suas intervenções. Se eles estão profundamente convictos que sua engenharia social é de interesse a longo prazo (da maioria) dos afetados por suas ações, essa convicção dá aos hipermodernistas uma férrea força de vontade para impor seus esquemas mesmo face aos gemidos daqueles que de imediato tornaram-se suas vítimas. Le Corbusier e Lenin tinham em abundância esse mesmo lado agressivo do hipermodernismo.

Três facetas adicionais do discurso hipermodernista merecem ênfase, todas as três refletem a recusa em reconhecer outras fontes para legitimar ações sociais que não sejam derivadas de seus próprios pressupostos. O hipermodernismo é realmente radical no sentido que rejeita a autoridade da história e práticas habituais, tão importantes aos conservadores. Em sua versão mais radical, o hipermodernismo deseja limpar o quadro-negro e começar do zero. A intenção dos Jacobinos na Revolução Francesa era um novo começo desse tipo, refazendo o calendário francês com o 'ano um' e renomeando os dias e meses de acordo com um novo sistema. Para sinalizar sua intenção de criar uma nova nação no Camboja, o regime de Pol Pot começou com o 'ano zero'.

Um segundo corolário do desprezo do hipermodernismo científico pelo passado, está na desconfiança de todos os arranjos sociais criados autonomamente e espontaneamente pelas pessoas comuns. As estruturas e práticas informais que constituem parte integral da ordem social da vida cotidiana não têm direito à legitimação hipermodernista. Ao contrário, eles são provavelmente o resultado mais ou menos acidental de hábitos irrefletidos e não científicos. O pressuposto básico do hipermodernismo é que toda ordem social planejada de acordo com princípios racionais e científicos é necessariamente superior às práticas aleatórias do cotidiano.¹¹ Finalmente, a lógica do hipermodernismo implicitamente desmerece as habilidades, o conhecimento e a intuição daqueles cujo futuro está sendo planejado.¹² Praticamente nada pode ser aprendido daqueles que, afinal, estão destinados a serem os alunos, os aspirantes em uma ordem social cientificamente planejada. O planejamento hipermodernista existe exatamente porque os hábitos usuais são primitivos, geram desperdício e são ineficientes. A contribuição que estas pessoas fazem para a ordem social é cumprir com determinado papel em um vasto plano cujo formato é acessível apenas aos planejadores centrais.

Esta antipática descrição da audácia hipermodernista – possível pelo fato de

¹¹ O 'germe' literário dessa convicção pode ser visto no gênero literário da ficção científica, cujo surgimento mais ou menos coincide com o surgimento do hipermodernismo.

¹² Uma exceção interessante, e informativa, parece ter sido o taylorismo que ao menos teve início com estudos de tempo e movimento mediante uma análise rigorosa dos movimentos de trabalhadores habilidosos. O objetivo final, claro, consistia em reduzir esses movimentos habilidosos em pequenas unidades, cada uma sendo replicável por um trabalhador sem treinamento ou habilidade.



que temos hoje o privilégio da visão retrospectiva – é, em um aspecto importante, grosseiramente injusta. Se colocarmos a evolução das crenças hipermodernistas em seu contexto histórico, se perguntamos quem eram os inimigos do hipermodernismo, emerge um quadro bem mais agradável. Médicos sanitaristas possuíam novos conhecimentos que salvavam milhões de vidas, quando não eram prejudicados pelo preconceito popular ou por interesses políticos. Arquitetos e urbanistas podiam realmente contribuir para o replanejamento de residências urbanas que eram mais baratas, mais saudáveis e convenientes, quando não eram bloqueados pelos especuladores imobiliários ou pela moda. Inventores e engenheiros que visualizaram novas formas revolucionárias de energia e transporte experimentaram oposição de empresários e trabalhadores cujos lucros e empregos seriam desfeitos pela nova tecnologia. Para os hipermodernistas, a dominação científica da natureza (inclusive a natureza humana) tinha caráter emancipatório. Ela ‘prometia liberdade da penúria, da carência e da arbitrariedade da calamidade natural’. “O desenvolvimento de modos racionais de organização social e formas racionais de pensamento prometiam liberdade da irracionalidade dos mitos, da religião, das superstições, libertando do poder arbitrário bem como do lado obscuro da natureza humana”.¹³ Antes de analisarmos algumas das mais notáveis falhas do hipermodernismo, é adequado lembrar que somos beneficiários, em inúmeras formas, de vários modelos hipermodernistas.

5.2 Hipermodernismo do século vinte

A ideia de uma engenharia social completa, racional e profunda de toda uma sociedade como uma utopia possível, foi essencialmente um fenômeno do século 20. Como crença era compartilhada em um amplo espectro de ideologias políticas. Seus principais portadores e expoentes era uma elite avançada de engenheiros, planejadores urbanos, tecnocratas, gestores públicos, arquitetos, cientistas e visionários. Se pudéssemos imaginar um ‘panteão da fama’ de expoentes do hipermodernismo, certamente estariam lá Le Corbusier, Lenin, Trotsky, Walter Rathenau, Romain Roland, David E. Lilienthal, Robert McNamara, Jean Monnet,¹⁴ o Xá do Irã, Julius Nyerere, Hyman Rickover e Robert Moses. A íntima relação de todas estas pessoas com o poder do Estado não é coincidência.

Creio que existe um arco de espaços históricos que parecem especialmente favoráveis ao florescimento de uma ideologia hipermodernista. Esses espaços incluem crises do Estado – guerra e depressão econômica – bem como circunstâncias nas quais o Estado possui capacidade para planejar sem oposição – após a conquista do poder por uma revolução ou o domínio colonial. A guerra industrializada do século 20 demandou iniciativas sem precedentes para a mobilização da sociedade e da economia. Mesmo sociedades bastante liberais, como os EUA e a Grã Bretanha, tornaram-se, no contexto da mobilização para a guerra, sociedades administradas

¹³ David Harvey, *The Condition of Post-Modernity*, op. cit, p. 12.

¹⁴ Monnet, como Rathenau, era especialista em mobilização econômica durante a Primeira Guerra Mundial, quando organizou o suprimento transatlântico para Grã Bretanha e França – papel que repetiu na Segunda Guerra Mundial. Após a guerra, quando planejou a integração da produção de carvão e aço na França e Alemanha, ele já tinha décadas de experiência em gestão supranacional. Veja Francois Duchene, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence* (New York: Norton, 1995).



centralmente. De modo similar, a depressão mundial dos anos 1930 jogou países liberais em vastos experimentos de planejamento social e econômico, em um esforço para reduzir o estresse econômico e manter legitimidade junto à população. Nos casos de guerra e depressão, o avanço em direção a uma sociedade centralmente administrada parece caracterizar uma situação de força maior. O esforço de reconstrução pós-guerra de uma nação destruída talvez esteja na mesma categoria.¹⁵

Revolução e colonialismo, porém, são ambientes hospedeiros para o hipermodernismo por razões diferentes. O regime revolucionário e o regime colonial dispõem de um raro grau de poder sem controle externo. Um Estado revolucionário derrotou o antigo regime e geralmente tem um mandato dos guerrilheiros vitoriosos para refazer a sociedade à sua imagem, enfrentando uma sociedade civil prostrada, cuja capacidade de resistência é limitada.¹⁶ As expectativas redentoras tão comumente associadas a movimentos revolucionários conferem ímpeto adicional às ambições hipermodernistas. Regimes coloniais – especialmente os mais recentes – frequentemente foram espaço de experiências em engenharia social.¹⁷ Uma ideologia de ‘colonialismo do bem-estar’ combinado com o poder autoritário inerente ao colonialismo encorajaram modelos para redesenhar a sociedade dos ‘nativos’.

Se for necessário apontarmos o ‘nascimento’ do hipermodernismo em um período e local específico – inevitavelmente um exercício bastante arbitrário, dadas as muitas origens intelectuais – podemos escolher a mobilização da Alemanha durante a Primeira Guerra Mundial, e a pessoa mais diretamente associada com ela, Walter Rathenau. A mobilização econômica alemã era o milagre tecnológico da guerra, especialmente para seus inimigos. A Alemanha abasteceu seus exércitos em campo de batalha muito depois dos observadores acharem que a economia deveria entrar em colapso, graças ao planejamento de Walter Rathenau. Engenheiro industrial e presidente do conglomerado elétrico *Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft* (AEG) fundado por seu pai, Rathenau assumiu o comando da Agência Militar de Abastecimento de Matérias Primas (*Kriegsrohstoffabteilung*). Ele percebeu que organizar o racionamento e o transporte das matérias primas era a chave para um esforço de guerra continuado. Inventando, passo a passo, uma economia planejada, a Alemanha conseguiu alcançar proezas em produção industrial, fornecimento de munição e armas, controle dos transportes e dos preços, e racionamento nunca antes alcançados. O escopo do planejamento e coordenação demandaram uma mobilização sem precedentes de recrutas, soldados e operários no setor bélico. Essa mobilização fomentou a ideia de criar ‘organização das massas’ que englobariam toda a sociedade.¹⁸

A fé abrangente de Rathenau no planejamento e na racionalização da produção

¹⁵ Para estudos de caso quando a ‘empreendedores públicos’ nos EUA, veja estudo de Eugene Lewis sobre Hyman Rickover, J. Edgar Hoover e Robert Moses, *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power* (Bloomington, Indiana: University of Indiana Press, 1980).

¹⁶ Uma guerra civil, como no caso Bolchevique, pode ser o preço para consolidar seu poder.

¹⁷ Colônias para colonização branca europeia (por exemplo, África do Sul, Argélia) e campanhas militares contra guerrilhas (por exemplo, Vietnã, Argélia, Afeganistão) promoveram amplos esforços de realocação da população. Na maioria dos casos, mesmo a pretensão de engenharia social para promover o bem-estar da população afetada foi mínima.

¹⁸ Aqui sou especialmente grato à discussão de Yaney, *The Urge to Mobilize*, op. Cit, p. 448 em diante.



tem raízes profundas na conexão intelectual que estava em curso na época, entre as leis físicas da termodinâmica e as novas ciências aplicadas ao local de trabalho. Para muitos especialistas, um 'produtivismo' simplório e materialista tratava o operário como um sistema mecânico que podia ser decomposto em seus elementos de transferência de energia, movimento e física do trabalho. A simplificação do trabalhador humano em um problema isolado de eficiência mecânica levou diretamente à aspiração de um controle quase completo, científico, do processo de trabalho. Rabinbach enfatiza que o materialismo do final do século 19 tinha uma equivalência entre tecnologia e fisiologia em seu núcleo metafísico.¹⁹

Esse 'produtivismo' consistia, ao menos, de duas linhas teóricas diferentes: uma norte-americana e uma europeia. A contribuição para uma escola norte-americana veio do influente trabalho de Frederick Taylor, cuja detalhada decomposição do trabalho industrial em movimentos isoláveis, precisos e repetitivos começou a revolucionar a organização do trabalho nas indústrias. Especialmente nas recém-criadas linhas de montagem, ela permitia o uso de mão de obra sem preparo profissional, o controle do ritmo da produção e a garantia do controle sobre o ciclo completo de trabalho por um gerente de fábrica ou um engenheiro.²⁰ A tradição europeia em 'ergonomia', focando nos temas de movimento, fadiga, pausa calculada, higiene racional e nutrição também tratava o operário, conceitualmente, como uma máquina, apesar de ser uma máquina que precisava ser bem alimentada e mantida sob ordem. No lugar dos operários estava um trabalhador abstrato, padronizado, com capacidades e demandas físicas uniformes. Inicialmente visto como uma forma de aumentar a eficiência em tempos de guerra, tanto na frente de batalha como na indústria, o Instituto Imperial de Fisiologia do Trabalho (*Kaiser Wilhelm Institut für Arbeitsphysiologie*) estava, não menos que o Taylorismo, baseado no modelo de racionalização do corpo.²¹

O mais impressionante acerca de ambas tradições reside, mais uma vez, no quanto eram fomentadas por elites bem educadas, mas politicamente opostas. Taylorismo e tecnocracia eram os *slogans* de um idealismo tripartite: a eliminação de crises econômicas e sociais; a expansão da produtividade através da ciência; e o encanto da tecnologia. A visão de uma sociedade na qual o conflito social estaria eliminado a favor de imperativos tecnológicos e científicos podia estar embutida em soluções liberais, socialistas, autoritárias, e mesmo em propostas comunistas ou fascistas. Resumindo, o produtivismo era politicamente promíscuo.²²

O maior apelo de uma ou outra forma do produtivismo ao espectro político do centro e da direita baseava-se principalmente na promessa de uma solução tecnológica para o conflito de classes. Se, conforme defendiam seus proponentes, ele podia

¹⁹ Anson Rabinbach, *The Human Motor: Energy, Fatigue and the Origins of Modernity* (Berkeley: University of California Press, 1992), p. 260 e sequência. Muito antes da guerra, Rathenau, junto com diversos arquitetos e líderes políticos, participou no *Deutscher Werkbund*, fundado em 1907 e que era dedicado a fomentar inovações técnicas na indústria e nas artes.

²⁰ Veja Gregory Kasza, *The Conscript Society: Administered Mass Organization* (New Haven: Yale University Press, 1995), em especial Capítulo 1, p. 7-25.

²¹ Anson Rabinbach, *The Human Factor: Energy, Fatigue and the Origins of Modernity* (Berkeley: University of California Press, 1992) p. 290.

²² Rabinbach, op. Cit., p. 272. Rabinbach parafraseia aqui as conclusões do clássico artigo de Charles Maier 'Between Taylorism and Technocracy', *The Journal of Contemporary History*, v. 6, n. 2 (1970), p. 27-63.



ampliar vastamente a produção do operário, então a política de redistribuição poderia ser substituída pela cooperação entre as classes, na qual ambos, lucros e salários, poderiam crescer igualmente.²³ Em contraste, para grande parte da esquerda, este enfoque prometia substituir o capitalista pelo engenheiro ou especialista do setor público. Baseado nas premissas do produtivismo, existiria apenas uma solução ótima, ou ‘melhor prática’, para cada problema da organização do trabalho. A consequência lógica era alguma dose de autoritarismo, presumivelmente no interesse da coletividade.

A combinação da ampla formação de Rathenau em filosofia e economia, sua experiência com planejamento na guerra e as conclusões sociais que ele acreditava que eram inerentes à precisão, alcance e potencial transformador da energia elétrica, permitiram-lhe prescrever as mais amplas lições para a organização social.²⁴ Durante a guerra, a indústria privada deu lugar a um tipo de socialismo estatal; conglomerados industriais gigantes transcenderam a seus proprietários e às leis da propriedade privada. As decisões tomadas não tinham nada a ver com ideologia; elas eram direcionadas puramente pelas necessidades técnicas e econômicas. O papel dos especialistas e as novas possibilidades tecnológicas, especialmente vastos sistemas de distribuição de energia elétrica, tornaram possível uma nova ordem social-industrial que era tanto centralizada como localmente autônoma. Na coalizção entre firmas industriais, Estado e tecnocratas, formada pela mobilização para a guerra, Rathenau identificou o perfil futuro de uma sociedade pacífica e progressista. Assim como os requerimentos técnicos e econômicos para a reconstrução eram óbvios, e demandavam o mesmo tipo de colaboração em qualquer um dos países, a fé racionalista de Rathenau tinha certo toque internacional. Ele caracterizou a era moderna como uma “nova ordem mecânica [...] a consolidação do mundo em uma associação inconsciente de regras, em uma solidariedade ininterrupta de produção e harmonia”.²⁵

A Guerra Mundial foi o ápice para a influência política de engenheiros e planejadores. Observando o que podia ser alcançado em uma situação extrema, eles imaginaram o que poderiam alcançar se o mesmo esforço e planejamento fossem dedicados ao bem-estar da população, ao invés da destruição em massa.²⁶ Junto com muitos líderes políticos, intelectuais (por exemplo, Philip Gibbs na Inglaterra, Ernst Junger na Alemanha, Gustave Le Bon na França), lideranças sindicais e líderes industriais concluíram que apenas uma ampla e renovada dedicação à inovação técnica e ao planejamento tornaria possível reconstruir as economias europeias e

²³ Thorsten Veblen foi o mais conhecido cientista social que representava essa visão nos EUA, enquanto uma visão mais literária deste enfoque encontra-se em Sinclair Lewis: *Arrowsmith*, e Ayn Rand: *The Fountainhead*, ambos de perspectivas bem diferentes do espectro político.

²⁴ Ibid., p. 452. Para os escritos de Rathenau veja, por exemplo, ‘*Von kommenden Dingen*’ e ‘*Die neue Wirtschaft*’, o segundo escrito após a guerra.

²⁵ Rathenau: *Von kommenden Dingen* [1916], citado em Charles Maier, op.cit., p. 47. Maier nota que a aparente harmonia entre capital e trabalho na Alemanha durante a guerra foi obtida às custas de ruínoza política inflacionária.

²⁶ Michael Adas: *Machines as the Measure of Men: Science, Technology and Ideologies of Western Dominance* (Ithaca: Cornell University Press, 1989), p. 380. Wolin: *Politics and Vision*, op. cit., apresenta uma extensa lista cobrindo todo o espectro político, desde fascismo e nacionalismo de um lado, incluindo liberais, social democratas e comunistas, na França, Alemanha, Áustria, Itália, e Rússia.



estabelecer a paz social.

O próprio Lenin estava profundamente impressionado quanto às conquistas da mobilização industrial alemã e acreditava que isto demonstrava que a produção tinha que ser socializada. Tanto quanto Lenin acreditava que Marx tinha descoberto leis sociais imutáveis, comparáveis às leis de Darwin sobre a evolução, ele acreditava que as novas tecnologias de produção em massa eram leis científicas, e não construções sociais. Pouco mais de um mês antes da Revolução de 17 de Outubro, ele escreveu que a guerra tinha “acelerado o desenvolvimento do capitalismo a um tal nível impressionante, convertendo capitalismo de monopólios em capitalismo de monopólio estatal, que nem o proletariado nem os democratas da pequena burguesia democrática podem permanecer nos limites do capitalismo”.²⁷ Ele e seus assessores econômicos basearam-se diretamente nas obras de Rathenau e Mollendorf em seus planos para a economia soviética. A economia alemã de guerra era para Lenin “o mais avançado nas modernas técnicas de planejamento e organização capitalista”; ele a tornou o protótipo da economia socializada.²⁸ Provavelmente, se o Estado em questão estivesse nas mãos de representantes da classe operária, a base para um sistema socialista estaria pronto. A visão de futuro de Lenin parecia muito com a de Rathenau, se ignorarmos a pequena questão da tomada de poder pela revolução!

Lenin não levou muito tempo para apreciar as vantagens do taylorismo para o controle socialista da produção no chão de fábrica. Inicialmente ele havia denunciado tais técnicas, classificando-as de ‘extorsão científica do suor’, mas até a Revolução de 1917 ele havia se tornado um defensor entusiasmado do controle sistemático do operário, tal como praticado na Alemanha. Ele elogiou o “princípio da disciplina, organização e cooperação harmoniosa baseada na indústria mais moderna, mecanizada, no mais rígido sistema de contabilidade e controle”.

O sistema de Taylor, o mais moderno do capitalismo neste quesito, como todo progresso capitalista, resulta da combinação da brutalidade sutil da exploração burguesa e de uma sequência de grandes avanços científicos nas áreas de análise do movimento mecânico durante o trabalho, da eliminação de movimentos supérfluos e estranhos, da identificação dos métodos corretos de trabalho, da introdução do melhor sistema de contabilidade e de controle, etc. A República Soviética deve, a todo custo, adotar o que for valioso nesses avanços da ciência e da tecnologia [...] Nós temos que organizar na Rússia o estudo e o ensino do sistema de Taylor, e sistematicamente testá-lo e adaptá-lo aos nossos objetivos.”²⁹

²⁷ Lenin: *The Agrarian Programme of Social-Democracy in the First Russian Revolution, 1905-1907* (Moscou: Progress Publishers, 1954). Segunda edição revisada, p. 195, escrita 28/09/17.

²⁸ Leon Smolinski, ‘*Lenin and Economic Planning*’, *Studies in Comparative Communism*, V. 2, N. 1 (Janeiro), 1969, p. 99. Lenin e Trotsky eram explícitos, afirma Smolinski, em como centrais elétricas criariam uma população rural dependente do centro, e assim, tornaria o controle estatal da produção agrícola possível. Ibid, p. 106-107.

²⁹ Lenin, *Works*, V. 27, (Moscou, 1972), p. 163. Citado em Ranier Traub, ‘*Lenin and Taylor: The Fate of ‘Scientific Management’ in the (Early) Soviet Union*’, *Telos*, (Outono, 1978), p. 82-92. Originalmente publicado em *Kursbuch*, v. 43 (1967), traduzido por Judy Joseph. O ‘bardo’ do taylorismo ao início da União Soviética foi Alexej Kapitonovik Gastev, cujos poemas e ensaios líricos versavam sobre as possibilidades da ‘união’ entre homem e máquina. “Muitos acham repugnante que queremos lidar



Em apenas um ano após a revolução, em 1918, com a produção industrial em queda ele estava clamando por normas rígidas de trabalho e, se fosse necessário, a reintrodução do odiado trabalho por peça. O primeiro Congresso Pan-Russo para Iniciativas de Gestão Científica foi realizado em 1921, e presenciou disputas entre os 'tayloristas' e 'energetas' (também conhecidos como ergonômistas). Até então, ao menos vinte institutos e revistas científicas estavam trabalhando no tema da gestão científica na União Soviética. Uma economia de planejamento centralizado, combinada com os princípios tayloristas no chão da fábrica, constituíam um pacote atrativo e simbiótico para um revolucionário autoritário, hipermodernista, como Lenin.³⁰

5.3 Os precursores e sucessores ocidentais de Rathenau

O hipermodernismo, como notamos antes, teve consequências especialmente destrutivas quando se tornou a crença de elites de Estados autoritários que tinham a possibilidade de impor sua fé sobre a população. A ex-União Soviética e um número considerável de países recentemente independentes compartilham dessa descrição. Porém, esta doutrina nasceu e foi desenvolvida praticamente só no Ocidente. A ideia do progresso através do governo racional, tecnocrático, foi um subproduto ideológico natural do acelerado desenvolvimento da ciência e da indústria no Ocidente.³¹ Como uma filosofia pública, estava relacionada a filosofias públicas mais antigas, mais ou menos como o novo gênero literário da ficção científica estava relacionado com escritos anteriores da ficção utópica. A literatura e as artes, baseadas na força da imaginação, podem ver claramente o que nos espera no horizonte. Este o caso de Goethe, que no romance Fausto, captura a promessa de Prometeu e os custos do hipermodernismo muito antes do nascimento de Rathenau.

Goethe apresenta amplos projetos, como domar o oceano para os humanos; portos e canais construídos para a movimentação de navios cargueiros, novos diques para irrigação em larga escala; campos verdes e florestas, pastagens e jardins, uma vasta e intensiva agricultura, energia hídrica para atrair e mover novas indústrias, vilas prósperas, novas cidades – tudo a ser criado de terras improdutivas onde humanos nunca tiveram coragem de viver.³²

Goethe estava particularmente ciente das tentações autoritárias inerentes a esse tipo de modernismo. “Use todo tipo de meio/para trazer grande número de trabalhadores/anime-os com alegria, ou seja severo/pague-os bem, ou reprima--

com seres humanos com se fossem uma ferramenta, um parafuso, uma máquina. Mas temos que fazê-lo sem medo, como aceitamos o crescimento das árvores e a expansão das ferrovias”. Ibid., p. 88. Durante os expurgos políticos de Stalin nos anos 1930, a maioria dos institutos de estudo do trabalho foram fechados, e seus especialistas deportados ou fuzilados.

³⁰ Lenin, “*The Immediate Tasks of the Soviet Government*”, *Izvestia*, 28/04/18, citado em Maier, op. cit., p. 51.

³¹ Muito depende, nesta afirmação, como caracterizamos o nazismo na Alemanha. Para duas visões contrastantes, veja Jeffrey Herf, *Reactionary Modernism: Technology, Culture and Politics in Weimar and the Third Reich* (Cambridge: Cambridge University Press, 1984) e Zygmunt Bauman, *Modernity and the Holocaust*, op. cit.

³² Berman, *All that is Solid Melts into Air*, op. cit, p. 50. Eu me baseio aqui na acurada análise de Fausto por Berman.



os”.³³ Tomando emprestado o título de uma peça tardia de Henrik Ibsen, Goethe estava ciente que o modelo todo dependia do ‘arquiteto chefe’:

O que eu pensei, apresso-me em cumprir
A palavra do mestre apenas tem real poder
Para consumir o maior dos trabalhos.
Uma mente para milhares de mãos será suficiente.³⁴

Para a maioria dos hipermodernistas, os imperativos organizacionais e técnicos do novo conhecimento científico conflitavam diretamente com hábitos tradicionais e a soberania do povo. Parecia absurdo que as imensas melhorias em bem-estar e eficiência, agora ao alcance, seriam prejudicadas pela inércia. Um setor da direita política, herdeiro de uma forte tradição do ‘tirano ilustrado’, achou as implicações políticas do hipermodernismo facilmente palatáveis, uma vez que eles aceitaram o potencial revolucionário das novas formas de organização econômica e social. Assim, pensadores conservadores do século 19, como de Maistre e de Bonald, imaginavam que a nova ciência social poderia tornar-se o baluarte de uma sociedade ordenada.³⁵ Saint Simon, nominalmente um ‘progressista’, era outra figura representativa. Ele acreditava que o que agora sabemos sobre tecnologia e organização social tornaria possível uma sociedade não mais governada por ‘homens’ (ou seja, arbitrariamente) mas seria regulada por ‘princípios’.³⁶ A nova união entre ciência e indústria provia o modelo para o laço social ‘necessário e orgânico’.

Isso implicava que uma inteligência superior administraria, que dividiria as tarefas de acordo com um plano racional, estabelecendo uma hierarquia de ações, estabelecendo uma nova ordem. Saint Simon reconhecia que a lógica da organização industrial estava em conflito com a promessa igualitária da Revolução Francesa. Ele argumentava que a hierarquia e a subordinação poderiam ser justificados por dois modos. Em primeiro lugar, a subordinação em questão era tecnicamente necessária, uma subordinação ‘completamente independente da vontade humana’.³⁷ Em segundo lugar, uma vez que os benefícios materiais dessa subordinação fossem palpáveis, a população cederia voluntariamente suas demandas por igualdade.

Saint Simon não estava sozinho. Sua perspectiva era compartilhada por Prudhorn, Fourier e outros socialistas utópicos (termo cunhado por Engels) e anarquistas. Eram, na verdade, as recém-descobertas leis ‘naturais’ da organização social e industrial que fizeram o governo, na sua forma tradicional, obsoleto. O substituto do Estado era o que Fourier chamou ‘*la science du mecanisme societaire*’.³⁸ Como vimos no caso de Walter Rathenau, tais crenças sobreviveram e foram reforçadas por novas formas

³³ Fausto, citado em Ibid. Goethe, *Fausto*, tradução Theodore Martin, London: Sutton, 1908, parte I, p. 24.

³⁴ Ibid.

³⁵ Este e o próximo paragrafo seguem em grandes linhas a história intelectual descrita por Sheldon Wolin, em *Politics and Vision; Continuity and Innovation in Western Political Thought* (Boston: Little Brown and Co, 1960), especialmente Capítulo 10, p. 352-434.

³⁶ C. de Saint-Simon, *Oeuvres Choisies* (Brussels, 1859), vol. II. P. 375-377. Citado em Ibid., p. 361. Prudhon, um individualista, concordava. “É sempre o governo do homem, a regra do desejo e do capricho [...]Deveria ser a expressão de fatos”.

³⁷ Ibid.

³⁸ Charles Fourier, *Oeuvres completes*, 3. edição, 6 volumes (Paris, 1846), Vol. III, p. 18-19. Citado por Wolin, op. cit. , p 379.



de progresso industrial e planejamento social. Karl Mannheim, o socialista migrante, escrevendo uma década após o assassinato de Rathenau em 1922, acreditava que setores cada vez mais amplos da sociedade humana eram objeto legítimo do planejamento racional.

Mediante a gradual transformação de eventos espontâneos em uma sociedade planejada, foi alcançado um importante estágio do controle técnico da natureza. As recém-controladas áreas da natureza perderam seu caráter original e tornaram-se parte de um processo social.³⁹ A linguagem é sintomática, implicando na conquista colonial de áreas 'selvagens' da natureza que são finalmente domadas em uma estrutura tecno-social. Não há política aqui, apenas o crescente domínio científico do ambiente natural e social.

A ênfase temporal do hipermodernismo está toda no futuro. Apesar de toda ideologia que idolatra o 'progresso' estar destinada a valorizar o futuro, o hipermodernismo extrapola neste aspecto. O passado é um impedimento, a história deve ser superada; o presente representa a plataforma da qual serão lançadas as aspirações para um futuro melhor. Um aspecto estético do discurso do hipermodernismo, e do discurso público daqueles Estados que o adotaram, é uma pesada dependência de imagens do progresso rumo a um futuro totalmente transformado.⁴⁰ A escolha estratégica do futuro está recheada de consequências. Na medida em que o futuro é conhecido e alcançável – uma crença encorajada pela fé no 'progresso' – os benefícios são certos. O efeito prático consiste em que a maioria dos hipermodernistas tem certeza que um futuro melhor justifica os muitos sacrifícios a curto prazo para chegar lá.⁴¹ A onipresença dos 'planos quinquenais' em países socialistas são um exemplo dessa convicção. O progresso torna-se objeto de uma série de metas pré-concebidas – na maioria materiais e quantificáveis – que serão alcançadas mediante poupança, trabalho e investimentos.

Obviamente, pode não existir alternativa ao planejamento, especialmente quando a urgência de um único objetivo (como ganhar uma guerra) parece requerer a subordinação de todos os outros objetivos. A lógica imanente de tal exercício, porém, implica um grau de certeza sobre o futuro, sobre cálculos de meios e fins, bem como acerca do sentido do bem-estar humano que seja realmente heroico. A frequência com a qual tais planos tiveram que ser 'ajustados' ou abandonados, indica o quão heroicos esses pressupostos realmente são.

Apesar das tentações autoritárias do hipermodernismo do século 20, houve frequente resistência. As razões para tanto não são apenas complexas, mas diferem de caso a caso – mas as ideias e instituições da democracia liberal merecem ênfase.

³⁹ Karl Mannheim, *Men and Society in an Age of Reconstruction* (London: Kegan Paul, 1940), p. 155, citado em Wolin, op. cit. p. 363. Ênfase adicionada. Como Rathenau, Mannheim era comprometido com a democracia, ele acreditava que os aspectos 'objetivos' da vida poderiam ser regulados pelo planejamento, assim libertando o lado criativo, artístico do homem. O problema, parece, era que a lógica deste argumento implicava que mais e mais da experiência humana tinha que ser colocada sob o rotulo de 'objetivo'.

⁴⁰ Veja, por exemplo, Margaret Bullitt, 'Toward a Marxist Theory of Aesthetics: The Development of Socialist Realism in the Soviet Union', *The Russian Review*, v. 35, n. 1 (Janeiro), 1976, p. 53076.

⁴¹ Veja o artigo de Baruch Knei-Paz, 'Can Historical Consequences Falsify Ideas? Or: Karl Marx after the Collapse of the Soviet Union'. Trabalho apresentado ao Seminário de Teoria Política, Universidade de Yale, outono de 1994.



Três fatores parecem decisivos. O primeiro reside na crença da existência de uma esfera pessoal na qual o Estado e suas agências não possuem legitimidade para intervir. Com certeza, esta zona de autonomia individual tem tido uma existência cerceada, e segundo Mannheim, um número crescente de áreas pessoais privadas tornaram-se objeto de intervenção oficial. Muito da obra de Michel Foucault consistiu do esforço para mapear essas incursões em áreas como saúde, sexualidade, doenças mentais, 'vadiagem', instalações sanitárias, etc. e as estratégias que as impulsionam. Mesmo assim, a ideia de uma esfera privada serviu como limitadora para a ambição de muitos hipermodernistas, seja por motivo de seus próprios valores políticos, seja por um saudável respeito pela tempestade política que tal tipo de intervenção teria como consequência.⁴²

O segundo fator, relacionado ao primeiro, refere-se ao valor do 'setor privado' na economia política liberal. Como disse Foucault, "a economia política estabelece [diferente do absolutismo ou do mercantilismo] que é impossível ao soberano conhecer a totalidade dos processos econômicos tendo, como consequência, a impossibilidade da soberania econômica".⁴³ A economia política liberal defende não apenas que o 'livre' mercado protege a propriedade e cria riquezas; enfatiza também que a economia é complexa demais para ser comandada em detalhes por uma hierarquia administrativa.⁴⁴

O terceiro fator, e o mais relevante, foi a existência de instituições representativas ativas, pelas quais as forças de resistência na sociedade fizeram valer sua influência ao formar uma barreira à expansão dos modelos hipermodernistas. Tais instituições serviram para frustrar as características mais draconianas dos modelos hipermodernistas, mais ou menos do mesmo modo como uma oposição transparente e aberta, em uma sociedade aberta, tipicamente previne epidemias de fome, segundo Amartya Sen. Ele enfatiza que governantes não passam fome e dificilmente se preocupam ou respondem com rapidez a uma epidemia de fome a não ser que sua posição institucional os obrigue a isso. Liberdade de opinião, de imprensa e de associativismo asseguram que a fome generalizada em uma população receba visibilidade, enquanto a liberdade de associação, eleições e instituições representativas garantem que está no interesse de 'autopreservação' de autoridades públicas prevenir a fome quando possível. Do mesmo modo, modelos hipermodernistas em sociedades democráticas precisam se adaptar à opinião pública para evitar que sejam desmontados nas eleições. Um episódio de ambições hipermodernistas no Século 20 irá demonstrar este aspecto.

⁴² Graham Burchell, *The Foucault Effect...*, op. cit.

⁴³ Um aspecto ressaltado no século 20 por Frederick Hayek, o guru daqueles que se opunham ao planejamento da reconstrução no pós-guerra e ao Estado do Bem Estar Social. Veja, *The Road to Serfdom* (Chicago: University of Chicago Press, 1976).

⁴⁴ Sou agradecido aos comentários astutos e as muitas fontes fornecidas para esta seção por Cassandra Moseley.



5.4 A Tennessee Valley Authority (TVA): desconstruindo o hipermodernismo nos EUA

A TVA, muito conhecida pelo seu trabalho durante a Grande Depressão em construir represas que domaram inundações e produziram generosas quantidades de energia elétrica, era inicialmente um projeto bem mais visionário. Foi, com certeza, a mais ambiciosa tentativa na história norte-americana em promover o bem-estar de milhões de pessoas com base em planos definidos por uma vasta burocracia pública, dirigida por uma seleta elite de técnicos. A importância da TVA estendeu-se muito além da política norte-americana.⁴⁵ A instituição tornou-se um modelo internacional para o desenvolvimento regional, primeiro no esforço de reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial, e depois, em países em desenvolvimento.

Um breve diagnóstico histórico desse episódio hipermodernista da história norte-americana poder servir a diversos propósitos. Talvez o mais relevante seja demonstrar o quanto a fé em um futuro tecnocraticamente planejado era compartilhada ao largo de todo o espectro político ao início do Século 20. Pode-se dizer que, após a carnificina da Primeira Guerra Mundial, o centro gravitacional da crença hipermodernista tinha mudado da Europa Ocidental para os EUA e a Rússia: o primeiro manteve sua fé no progresso tecnológico apesar da guerra, enquanto o segundo, sob os

⁴⁵ Seria difícil registrar adequadamente a história da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), da Organização Internacional do Trabalho (ILO), do Banco Mundial, da Agência Norte-Americana para Desenvolvimento Internacional (USAID), sem entender a quase hegemonia da TVA como modelo de desenvolvimento naqueles anos. Um dos primeiros relatos (antes do final da guerra!) laudatório dos resultados da TVA como modelo para desenvolvimento em geral, que ajudou a divulgar a imagem da TVA, foi por Herman Finer, *The TVA: Lessons for International Application* (Montreal: International Labor Office, 1944). David Lilienthal, o chefe da autarquia por muitos anos também escreveu um livro que tornou-se central para a 'carreira internacional' da TVA, *TVA: Democracy on the March* (New York: Harper and Brothers, 1944). A influência da TVA como modelo deriva, em parte, como é de esperar, do fato de que as agências citadas acima foram em grande parte fundadas por técnicos que estiveram diretamente envolvidos com a TVA e outras instituições correlatas do programa *New Deal* do governo federal dos EUA, em especial o Ministério da Agricultura (USDA). [Dentro da USDA a ideologia dominante era altamente coincidente com as convicções hipermodernistas descritas previamente neste capítulo. Em meio à depressão, planejadores da USDA acreditavam que cientistas e técnicos poderiam definir uma política pública racional – uma política pública que, acreditavam, teria impacto junto ao eleitor para apoiar o governo nas eleições]. Por exemplo, Howard Tolley, chefe do Departamento de Economia Agrícola (a USDA era provavelmente o maior empregador de economistas no Ocidente naquele tempo) demitiu-se em 1946 para tornar-se economista chefe da FAO, que ele ajudou a fundar na Conferência de Hot Springs em 1943. Mordecai Ezekiel, principal assessor econômico de Henry Wallace e admirador dos projetos de agricultura industrial em larga escala na União Soviética, foi trabalhar na FAO no mesmo período. Rexford Tugweel, liderança do período hipermodernista do *New Deal*, tornou-se governador de Puerto Rico em 1941 e implementou programas de desenvolvimento que tornaram-se referência para programas similares na América Latina. Sobre ligações diretas entre a TVA, a USDA e o desenvolvimento em outros países, veja a impressionante análise de Jess Gilbert e David Lachman “*Democratic Ideology and Agricultural Policy: Program Study and Discussion in the U.S. Department of Agriculture*”, Jess Gilbert e Ellen Baker “*Wisconsin Economists and New Deal Agricultural Policy: the Legacy of Progressive Professors*”, para as conexões entre a TVA e a FAO, o Banco Mundial e o primeiro projeto modelo de desenvolvimento integrado (na Colômbia, em 1949). Para conexões entre a USDA e a *Nelson Rockefeller American International Association for Economic and Social Development*, que buscou agilizar a realização de reforma agrária em países como a Venezuela após a Segunda Guerra Mundial, veja Sidney Baldwin, *Poverty and Politics: the Rise and Decline of the Farm Security Administration* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1968). Veja também sobre este período, Arturo Escobar, “*Power and Visibility: Development and the Invention and Management of the Third World*”, *Cultural Anthropology*, 1988, 3(4), p. 428-443.



Bolcheviques, agora planejava seu futuro revolucionário. No contexto de uma cultura política democrática, uma análise da TVA permite, ainda, ilustrar como as tentações autoritárias de tal crença podem ser reconciliadas com a convicção da soberania popular. Finalmente, como as altas aspirações hipermodernistas da TVA logo terminaram mal junto com seus mais fervorosos defensores, o episódio pode ajudar a explicar como instituições representativas, em meio à desigualdade econômica, conseguem desfazer esse tipo de ‘revolução de cima para baixo’.

O ponto de partida para a ideia da TVA foi o dilema do governo federal sobre o destino a ser dado à fábrica de munição na cidade de Muscle Shoals, construída na preparação da Primeira Guerra Mundial. Em meio à Grande Depressão, o Presidente Roosevelt, baseado nos conselhos de Arthur Morgan e do Senador Norris, do estado de Nebraska, decidiu criar ali uma agência de desenvolvimento que seria responsável por toda a bacia hidrográfica do rio Tennessee e sua população. A escala era sem precedentes. Em seu curso de 1.000 km desde a Virgínia até o oeste do estado do Kentucky, onde deságua no rio Mississippi, o rio Tennessee drena – e frequentemente inundava – uma bacia hidrográfica de cerca de 106.000 km², onde viviam mais de dois milhões de pessoas. A população estava entre os mais pobres do país. Larga parte da bacia hidrográfica sofria de erosão do solo pela agricultura de subsistência e a sobre-exploração das florestas (muitos proprietários eram absenteístas); grande parte da população era analfabeta, e um em cada três agricultores era meeiro ou arrendatário. Tal como na região da *Appalachia* como um todo, a população era essencialmente rural e vivia isolada dos grandes mercados urbanos. A clássica resposta à pobreza e aos baixos salários no vale do rio Tennessee era a migração para os centros industriais. Porém, em meio à depressão mundial, essa válvula de escape estava fechada.

Não é necessário olhar muito além da retórica e da propaganda a favor da TVA para encontrar a convicção de que ampla parte da população do vale demandava uma urgente transformação vinda de cima. Parte dessa convicção era oriunda do desejo de pegar uma região arcaica e ‘trazê-la para o século 20’. Outra parte originava-se do desejo de prover acesso a uma população atrasada para a cidadania econômica e cultural.⁴⁶ Não muito distante deste segundo desejo estava o estereótipo do ‘hillbilly’. Quando Roosevelt discursou, em 1934, sobre transformar essa população rural em um novo cidadão, ele adicionou: “Isso não se aplica apenas aos moradores das montanhas – nós todos os conhecemos – mas também se aplica aos moradores do entorno de Muscle Shoals”.⁴⁷ Desenvolvimento amplo vindo de cima era mais plausível e defensável para uma população que era vista como pobre, explorada e, acima de tudo, muito ignorante para saber o que era melhor para eles.

A TVA foi originalmente pensada como um projeto de desenvolvimento que seria extenso e abrangente em todos os sentidos da palavra. A agência iria construir barragens (para regular o rio, prevenindo enchentes e possibilitando a navegação), gerar energia elétrica barata, fomentar a industrialização, criar cooperativas, prover

⁴⁶ Nesse contexto, veja estudo de David Gelernter sobre a ampla fé na ciência e na tecnologia evidente na Feira Mundial de New York em 1939, apesar da longa depressão econômica: *1939: The Lost World of the Fair* (New York: Free Press, 1995).

⁴⁷ *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt* (New York: Random House, 1938), Vol. 3, *The Advance of Recovery and Reform*, 1934. P. 466.



formação profissional aos trabalhadores, construir escolas e hospitais, conservar o solo, replantar florestas devastadas, ensinar agricultura moderna, higiene pessoal e cuidados sanitários, melhorar a dieta nutricional e, em geral, transformar uma sociedade estática, subdesenvolvida que vivia ao nível da subsistência, em uma sociedade dinâmica, crescente e produtiva.⁴⁸ Era a essência de um modelo de desenvolvimento original, abrangente e integrado. A maré favorável ao planejamento abrangente na TVA foi relativamente curta, durou mais ou menos de 1933 quando foi aprovada pelo Congresso, até 1938 quando Arthur Morgan, o defensor do papel mais amplo possível para a TVA, foi demitido. O mais tardar em 1938, se não foi já em 1936, as forças políticas que buscavam restringir o papel da TVA venceram. Qualquer expectativa que ainda existisse quanto a papel mais amplo no planejamento social pela TVA foi suprimida ao início da Segunda Guerra Mundial, quando a TVA tornou-se basicamente fornecedora de energia elétrica para a indústria de alumínio, e mais tarde para a fábrica da bomba nuclear em Oak Ridge.⁴⁹

Não restam dúvidas de que Presidente Roosevelt e Arthur Morgan compartilhavam amplas ideias sobre o potencial da TVA para o desenvolvimento do país como um todo. Roosevelt foi por muito tempo defensor apaixonado do planejamento regional.⁵⁰ Em uma nota que ele anexou em seu discurso ao Congresso sobre a TVA, Roosevelt explicou sua paixão pessoal pelo planejamento do uso do solo em relação à legislação que ele estava propondo. Vale a pena citar em detalhe.

Como governador do estado de New York, criei e financiei um movimento de planejamento em todo o estado para ser utilizado em um estudo sobre o uso mais apropriado de 12 milhões de hectares de terra, no qual cada retângulo de 4 hectares era analisado e classificado separadamente. Naquele período muitas cidades, preocupadas com o crescimento desordenado, tinham começado a planejar e regular sua expansão futura, mas pouco havia sido feito em larga escala para as áreas rurais. Antes de vir para Washington, estava determinado a iniciar uma experiência de uso do solo envolvendo diversos estados na bacia hidrográfica do rio Tennessee. Seria um planejamento regional em escala sem precedentes na história [...] por meio de autarquias públicas similares às criadas quando eu era governador em New York.⁵¹

⁴⁸ Uma primeira crítica, polêmica, cuja preocupação com os impactos ambientais, autonomia local e crescimento do poder estatal que hoje parece premonitória, foi feita por Donald Davidson, em *The Tennessee*, Vol. II, *The New River: Civil War to TVA* (New York: Holt and Rinehart, 1948). Veja a comparação entre sua análise e os textos de Lilienthal em *'Images of TVA: The Clash over Values'*, em *TVA: Fifty Years of Grass-roots Bureaucracy*, Erwin Hargrove e Paul Conklin (Eds) (Urbana: University of Illinois, 1983,) p. 297-315. Mesmo com toda a condescendência implícita no programa da TVA, vale a pena enfatizar que ele evitava um ponto de vista minimalista com os *'hillbillies'*, que seriam sempre iguais e não poderiam mudar. A premissa por trás da TVA era que, se fosse possível revolucionar as circunstâncias sob as quais vivia a população do vale, eles mudariam de forma profunda.

⁴⁹ *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 2, *The Year of Crisis*, 1933. (New York: Random House, 1938), p. 123.

⁵⁰ *Ibid.*, vol. 1, *The Genesis of The New Deal*, 1928-1931, p. 888-889.

⁵¹ *Ibid.*, vol. 3, *The Advance of Recovery and Reform*, 1934, p. 466.



Três meses antes, durante uma visita à região de Muscle Shoals, Roosevelt mencionou informalmente que pretendia “dar um exemplo de planejamento, não apenas para nós, mas para as futuras gerações”, integrando as áreas até então isoladas de promoção da indústria, da agricultura, do reflorestamento e da prevenção de enchentes em uma única autarquia.⁵² Conhecendo as florestas dessa região por causa do longo período que esteve internado em uma casa de repouso em Warm Springs, Roosevelt tinha uma visão mais abrangente que apenas melhorar a renda familiar dos moradores da região; ele queria promover a cidadania. “Energia realmente é uma questão secundária”, disse, “o que estamos fazendo lá é [...] tentando criar um tipo diferente de cidadão do que eles seriam sob as atuais condições”.⁵³ “Eles nunca tiveram uma chance”. “Tudo que você tinha que fazer era olhar para as casas nas quais eles viviam”.

Tendo em vista o que sabemos sobre Roosevelt, o relato de Arthur Morgan, o planejador principal e primeiro diretor da TVA, sobre sua primeira conversa com o presidente acerca desses planos é perfeitamente crível. Ele contou que Roosevelt nem falou sobre eletricidade, barragens ou fábrica de fertilizantes, mas sobre a chance de criar ‘uma ordem econômica e social planejada’. O presidente lamentou que praticamente todas suas políticas públicas estavam focadas em emergências e que a TVA era sua única oportunidade de realizar ‘um planejamento social para o futuro’. Os fundadores da TVA esperavam que a autarquia se tornasse um modelo para desenvolvimento regional e, possivelmente, fosse replicado em outras áreas do país.

5.5 Arthur E. Morgan

Arthur Morgan foi o expoente mais completo do hipermodernismo na TVA, uma causa que mais tarde lhe custou o cargo. Morgan era uma pessoa fascinante, um engenheiro autodidata. Ele tornou-se o engenheiro supervisor de muitos projetos de controle de recursos hídricos, recuperação de áreas degradadas e drenagem no sul e oeste do país. Os manuais de gestão de recursos hídricos e drenagem que ele escreveu ou revisou foram adotados por lei em diversos estados. O fato de que não cursou faculdade, não impediu a faculdade Antioch a nomeá-lo presidente da instituição em 1922, e foi através de seus escritos na revista ‘*Antioch Notes*’ que chamou a atenção de Roosevelt.

Morgan era um reformador utilitarista, convencido de que a aplicação de ciência e tecnologia podia melhorar a condição humana imensamente.⁵⁴ Como engenheiro, Morgan ficava estarecido com o ‘desperdício’, um termo que utilizava constantemente, do desenvolvimento ‘pelo acaso’ comparado com o que podia ser alcançado através de planejamento sistemático. Vendo o desperdício, do ponto de

⁵² Arthur Morgan, ‘Bench-marks in the Tennessee Valley’. Reimpressão da revista *Survey Graphic*, (1934), p. 8.

⁵³ Veja seu artigo ‘*A Prospect*’, *Atlantic Monthly*, (Março, 1922), p. 382, citado em Thomas McCraw, *Morgan vs. Lilienthal: The Feud Within TVA* (Chicago: Loyola University Press, 1970), p. 11.

⁵⁴ Morgan, ‘*Address*’ palestra aos integrantes do Clube Kiwanis, na cidade de Knoxville, Tennessee, 31/08/33, mimeografado, p. 9.



vista de uma depressão mundial, ele afirmava que a TVA era “parte de um programa mais amplo para encontrar uma saída do caos industrial para a ordem social e econômica planejada”.⁵⁵ Ele sabia de experimentos similares de planejamento social em larga escala em outros países. Alertando sobre o futuro, ele afirmou,

por exemplo, existe uma grande iniciativa na Rússia. Eu penso que paramos de minimizar a Rússia. Nós percebemos que algo importante está acontecendo por lá. Eu não gostaria de replicar em nosso país o que estão fazendo na Rússia. Eu acredito que este programa tende a destruir a iniciativa e a liberdade pessoal que dá cor e riqueza à vida.⁵⁶

A referência de Morgan à Rússia tem menos a ver com a doutrina do Marxismo do que com a convicção de que, em todo lugar, o futuro pertencia à organização e planejamento em larga escala. Sua ideologia de planejamento funcionava como uma teoria da cultura: diferenças entre os níveis de culturas humanas seriam ‘principalmente diferenças na amplitude, abrangência, inclusão social, previdência e complexidade do planejamento’.⁵⁷ A era do inventor solitário ou cientista de laboratório, do empreendedor individual ou pioneiro, estava dando lugar a ‘instituições privadas e/ou públicas altamente organizadas’. De modo similar, a geração de energia local não era mais eficiente. ‘Organização e administração mais efetiva’, escreveu ‘são tão necessárias como tecnologia melhorada na eliminação de pequenas estações e a construção de grandes sistemas elétricos’. “Considere o que seria alcançado por um simples sistema elétrico unificado, completamente interconectado por linhas de transmissão e controlado a partir de uma única central”.⁵⁸ O simples tamanho do desafio no rio Tennessee predispôs Morgan a criar uma autarquia pública, pois conferir tamanho poder de monopólio a empreendedores privados seria impensável.

Com apoio inicial de Roosevelt, Morgan acreditava estar criando o modelo para o planejamento industrial e social em escala nacional. Por maior que fosse o vale do rio Tennessee, Morgan via-o como uma miniatura experimental, como ‘um laboratório para a nação’.⁵⁹ Assim que os detalhes fossem testados, o modelo poderia ser replicado em geral. Enquanto isso, haveria inconveniências e desvios, ‘temos que pedir ao povo americano que tenha paciência enquanto o grande projeto está sendo formatado’.⁶⁰

O ‘grande projeto’ seria essencialmente o trabalho de uma pequena elite de técnicos e engenheiros cuja importância Morgan queria que fosse reconhecida e valorizada. Ele lamentava que nos EUA os cargos de chefia no setor público eram tratados como moeda de troca política e ocupados por pessoas politicamente indicadas ao cargo. Se ao invés disso, os gestores de talento comprovado pudessem ser integrados em uma profissão reconhecida nacionalmente e avaliados por

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Morgan, ‘*Bench-marks in the Tennessee Valley*’, op. cit., p. 16.

⁵⁷ Ibid., p. 8.

⁵⁸ Morgan, ‘*Planning in the Tennessee Valley*’, *Current History Magazine* (Setembro, 1933), p. 665.

⁵⁹ Ibid., p. 668.

⁶⁰ Morgan, ‘*Address*’ frente ao Clube Kiwani, op. cit., p. 14.



seus colegas, ao invés da avaliação por políticos, “nós poderíamos revolucionar o desempenho do governo”.⁶¹ Ele sabia que o sucesso do planejamento no vale do rio Tennessee iria descontentar lideranças locais e afrontar ‘uma ordem existente [...] baseada em interesses pessoais’.⁶² Ele foi o mais ativo da alta direção na TVA em demandar que os planejadores e técnicos da autarquia recebessem plenos poderes em atuar diretamente na área sem passar pelas instâncias de governo locais ou regionais, baseado apenas no seu conhecimento científico.

A partir de sua experiência e interesses pessoais, Morgan era responsável pela engenharia de obras, planejamento social e econômico, reflorestamento e a coordenação e integração de todos os planos da instituição.⁶³ Obviamente o primeiro passo foi um vasto exercício de coleta de dados e mapeamento, necessário para o planejamento. Uma vez que os ‘fatos’ estavam assegurados, Morgan produziu um abrangente plano de desenvolvimento regional (RPI) que classificava e localizava os recursos naturais, movimentos populacionais, vias de transporte e comunicação, um detalhado plano de uso do solo e um plano completo de desenvolvimento econômico.⁶⁴ As implicações do tipo de autoridade e poder que a TVA iria necessitar para realizar este plano não passaram despercebidas aos proprietários locais ou aos opositores de Morgan na autarquia.

Morgan era um planejador social, tanto como era um planejador físico. No primeiro grande projeto de construção, a barragem Cove Creek, os trabalhadores foram divididos em duas turmas. Enquanto metade trabalhava, a outra metade e suas esposas recebiam cursos em higiene, uso de sistemas sanitários, administração do lar e treinamento profissionalizante. O objetivo não era apenas construir uma barragem, mas transformar a população. Como Morgan definiu: ‘Após três ou quatro anos construindo aquela barragem, estes jovens e suas esposas estariam melhor adaptados ao novo mundo’.⁶⁵ A vida organizacional interna da TVA era detalhadamente planejada. O Código de Ética desenvolvido por Morgan requeria de todos os funcionários que respondessem questionários sobre sua vida pessoal e suas opiniões políticas. O Código advertia contra o alcoolismo, baixa moral sexual, jogos de azar e outros vícios. Talvez exposto por colegas que não concordavam com essa intromissão em sua vida pessoal, o Código e o questionário tornaram-se uma batalha interna que enfraqueceu a posição de Morgan, e foram abandonados.

⁶¹ Ibid.

⁶² Os outros dois diretores na TVA eram David Lilienthal, responsável pelo setor elétrico e departamento jurídico, e Harcourt Morgan (o sobrenome é coincidência) responsável por agricultura, produção de fertilizantes e planejamento rural. Os três homens tomavam as decisões na TVA, mas, após uma desavença inicial Lilienthal e Harcourt mantinham um pacto informal de apoiar um ao outro contra Arthur Morgan no caso de controvérsias. O que Arthur Morgan não sabia, claro.

⁶³ William Wheeler e Michael McDonald, *TVA and the Tellico Dam, 1936-1979* (Knoxville: University of Tennessee Press, 1986), Capítulo 1. Grande parte das florestas no vale, em geral propriedade de indivíduos que não viviam na região, tinham sido colhidas de forma predatória com consequências previsíveis como erosão e queda na produção de madeira. Um item que foi discutido era se este tipo de propriedade deveria ser colocado de alguma forma sob custódia federal.

⁶⁴ Morgan, ‘*Planning in the Tennessee Valley*’, op. cit., p. 668.

⁶⁵ Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, op. cit., ‘Preface’.



5.6 David E. Lilienthal

O nome de Lilienthal e a TVA tornaram-se praticamente sinônimos, não apenas porque ele venceu a disputa política com Morgan, demitido por Roosevelt em 1938, mas também porque ele passou a escrever e publicar sobre a TVA, tornando-se posteriormente chefe de outra grande agência pública, a Comissão de Energia Atômica. Lilienthal tinha formação em direito e fez sua carreira no estado de Wisconsin, na tradição progressista de LaFollette como defensor de interesses públicos difusos contra concessionárias privadas de transporte, saneamento e energia.

O compromisso hipermodernista de Lilienthal era evidente, mas, diferente de Morgan, eles eram moderados pelo realismo político. Como um dos defensores mais proeminentes da TVA, Lilienthal constantemente expressava sua fé em que a combinação de ciência, tecnologia e habilidades organizacionais poderiam fazer milagres. Ele também acreditava que, através de mecanismos participativos que ele denominava de 'democracia de base', o risco da centralização autoritária e tecnocrática poderia ser evitado.⁶⁶ Parte da reconciliação da democracia com autoridade tecnocrática consistia em remover do plano muito do que a TVA planejava fazer a partir da visão política. Um rio não tinha 'política', o desenvolvimento abrangente de uma grande bacia hidrográfica não tinha caráter político, mesmo que certamente iria precisar de apoio popular. Ele era um defensor entusiástico de autarquias de bacias hidrográficas em todo os EUA e, na medida do possível, em todo o mundo. Como Morgan, ele acreditava que o futuro pertencia a imensas agências públicas e não se cansava em elogiar os sucessos que elas alcançavam. O enfoque integrado de uma 'agência de desenvolvimento de bacia hidrográfica', ele argumentava, era a fonte do seu desempenho superior como instituição de planejamento. Do mesmo modo como o urbanista ideal de Le Corbusier, ou o marechal revolucionário de Lenin, uma autarquia pública de desenvolvimento tinha condições de compreender a bacia hidrográfica como um todo e integrar as recomendações conflitantes de centenas de especialistas individuais em solo, finanças, barragens, formação profissional, saneamento, etc. A abrangência constituía a base para uma visão integrada.

Referências às amplas dimensões geográficas, às estatísticas de produção e ao desafio de domar a natureza permeavam seus escritos e palestras. Esta passagem, de uma palestra de 1940, um pouco afetada pelo desejo de minimizar Mussolini, é típica:

Um majestoso sistema hídrico foi domado por uma série de imensas barragens, e em três anos será o primeiro grande rio dos EUA a estar completamente sob domínio humano [...] Tenho orgulho pelo fato que a maior obra, a mais cara construção na história humana, esteja no continente americano, a grande barragem de Coulee. Tenho orgulho do fato que a maior ponte jamais construída sobre um desfiladeiro [...] é uma conquista americana [comparando com a drenagem dos pântanos do rio Pó por Mussolini [...] não tenho que pedir desculpas a ninguém que estejamos fazendo as coisas deste modo grandioso

⁶⁶ David Lilienthal, transcrição mimeografada de palestra em San Francisco, 29/11/40, '*Armament of a Democracy*', p. 13.



[...] Porque não deveríamos ter orgulho que a América tenha tantos quilômetros de rodovias como a Europa inteira? tenha metade dos caminhões do mundo e três quartos de seus automóveis [...] que este país consome a metade da energia elétrica do planeta?⁶⁷

A retórica, é claro, não difere do que era usual naquele tempo. Podemos imaginar os ouvintes acenando afirmativamente com suas cabeças, não apenas pelo patriotismo, mas também pela ambição de domar a natureza. Sendo vencedor da luta com Morgan sobre o destino da TVA, a versão de Lilienthal é geralmente aceita. Lilienthal se apresentava como um ‘democrata’ e descrevia Morgan como o ‘planejador autoritário’. Certamente há uma parte de verdade nesta descrição. Os projetos de Morgan eram uma novidade e ambiciosos. Ele planejava forçar a venda de fazendas que fossem improdutivas, criar uma nova economia em miniatura baseada em cooperativas, planejadas e controladas pelo governo federal, fundindo municípios ineficientes que tivessem baixa arrecadação e criando grandes cooperativas de trabalhadores. Tendo Morgan em mente, Lilienthal condenava qualquer ‘complexo de Alexandre – o Grande’ e alertava contra ‘o perigo da cooptação, colocando seres humanos e comunidades inteiras em um modelo definido de cima pra baixo’.

O conflito entre Lilienthal e Morgan pode ser melhor compreendido, porém, como uma escolha entre a ‘revolução de cima para baixo’,⁶⁸ que demandava a mobilização de uma nova base política, ou a alternativa de trabalhar por meio das estruturas locais de poder. Nenhuma das duas alternativas era particularmente compatível com uma concepção democrática de cidadania.⁶⁹

5.7 Revolução de cima para baixo e ‘democracia de base’

A astuta prática política de Lilienthal pode ter providenciado a ‘fachada’ local que a TVA precisava para sobreviver, mas ela não se coadunava com a sua teoria de ‘democracia de base’. Ele queria que os funcionários da TVA estivessem perto do povo, que ‘falassem linguagem popular’, entendessem em detalhe suas necessidades e limitações, trabalhando sempre tendo em mente as demandas populares. Porém, em verdade, o que acontecia era um tipo de autocracia participativa. Um funcionário local deveria conhecer as pessoas cujos hábitos pretendia modificar da mesma forma que o escultor deve conhecer a granulometria da rocha que ele está esculpindo. Havia limites do que podia ser feito. Mas não havia muita dúvida sobre quem estava transformando quem, como no caso dos revolucionários profissionais de Lenin, apesar de que os meios eram diferentes.

Lilienthal pretendia um tipo de coalizão entre os especialistas e o ‘povo’ que protegesse os técnicos dos políticos e garantisse que as ações propostas fossem

⁶⁷ Citado em McCraw, op. cit., p 34.

⁶⁸ Estudiosos da teoria organizacional irão reconhecer minha dívida para com a análise de Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations* (Berkeley: University of California Press, 1949). Meu objetivo e análise são, porém, diferentes de Selznick. Selznick deu continuidade a estudar o que pode ser descrito apenas como um ‘clássico da guerra fria’, *The Organizational Weapon* (New York: McGraw Hill, 1952), um ataque a técnicas leninistas de subversão.

⁶⁹ Lilienthal, *TVA: Democracy on the March*, op. cit., p. 120.



adequadas. “Os especialistas [...] têm um papel central [...] em todo aspecto da vida moderna. O povo e os especialistas: a relação entre eles é da maior importância no desenvolvimento de uma nova democracia. Pois o povo hoje fica perdido sem a orientação dos especialistas”.⁷⁰

Creio que muito dos escritos de Lilienthal se originaram de uma tentativa de reconciliar o que parece ser uma fé genuína na democracia, com os imperativos do planejamento tecnocrático. Suas convicções democráticas não lhe permitiam simplesmente impor ao povo um plano, mesmo que fosse na melhor das intenções. Apesar do ‘bem-estar da população regional’ ser o critério central do planejamento, a população não podia ser simplesmente excluída. “O homem quer sentir que é importante. Ele não apenas quer expressar sua opinião livremente, mas quer ter a sensação que ela tem alguma importância; saber que existem algumas coisas que ele decide, ou que faz parte de um processo decisório, que ele importa, e faz parte de algo maior que ele mesmo”.⁷¹

Lilienthal resolveu esse dilema com uma concepção dupla, que classifico como o credo populista do hipermodernismo. Seu primeiro componente, claro, consiste de persuasão e educação. Lilienthal acreditava que pela explicação e demonstração paciente as necessidades e demandas da população poderiam ser ajustadas aos planos dos especialistas. Ele escreveu: “Eles [os agricultores] queriam alguma ingerência sobre as mudanças, tinha que ser ‘demostrado’ a eles; mas, uma vez que sua confiança havia sido conquistada eles se tornavam entusiastas e generosos no engajamento”.⁷²

Se, porém, os especialistas se comportassem de forma arrogante ou impessoal – um perigo constante dada sua formação e posição social – eles não conquistariam a confiança da população. O segundo componente do credo, portanto, exigia que os especialistas ‘vivessem com o povo’. Enquanto compartilhassem o cotidiano da população, eles entenderiam melhor suas necessidades; a simbiose entre especialistas e população seria tão intensa que suas demandas seriam automaticamente harmonizadas. Lilienthal esperava que essa simbiose não apenas daria aos especialistas um escudo protetor contra ataques políticos partidários, mas que eliminaria a necessidade de audiências públicas e outras formas oficiais de participação. Ele não estava preocupado, como Lenin, que a proximidade com o povo poderia ‘contaminar’ os especialistas. Mesmo assim, a relação entre professor e aluno era muito assimétrica; o ganho para os especialistas estava em um ajuste fino de como poderiam ‘servir’ melhor ao povo. E a principal satisfação para a população estaria em saber que os especialistas seriam atenciosos para com suas demandas e que, acima de tudo, eles teriam um papel em algo ‘muito maior’, ou seja, o plano de desenvolvimento regional.

Uma parte crucial da ‘autocracia participativa’ de Lilienthal era o que ele denominava de ‘democracia administrativa’. Ele entendia que políticas centralizadas tinham que ser ajustadas localmente e que a TVA necessitava de apoio das ‘bases’ se estas políticas fossem implementadas. Ele argumentava pela descentralização

⁷⁰ Ibid., p. 75.

⁷¹ Ibid., p. 78.

⁷² Ibid., p. 120.



administrativa da autoridade central,⁷³ o que não deve se confundido com real descentralização de poder. A lógica tanto de Morgan, como de Lilienthal, era de que 'bases comunitárias' seriam mobilizadas para defender os planos da TVA contra seus inimigos, passando ao largo tanto dos canais políticos formais, como do setor privado.⁷⁴ Seria uma 'revolução de cima' que criaria sua própria base popular. Thorsten Veblen descreveu que a premissa da TVA era que "uma elite tecnocrática, aliada a trabalhadores e agricultores, criariam um jardim de belezas e bem-estar: capitalistas e banqueiros seriam relegados a papéis secundários".⁷⁵ Dado o fracasso generalizado do mercado capitalista na Depressão e a enorme legitimidade do Governo Federal dos EUA pelo programa *New Deal* como garantia da segurança econômica, essa visão não era irrealista.

Certa parte da mobilização de cima realmente ocorreu nos três primeiros anos da TVA, quando seu elã revolucionário ainda estava em alta. Novas associações de trabalhadores, agricultores e meeiros, bem como novas cooperativas, que utilizavam os serviços da TVA ou prestavam serviços, foram formadas sob coordenação da autarquia, em geral ao largo de estruturas locais existentes. Essas novas organizações não tinham papel ativo na determinação do programa; ao contrário, seus participantes tinham 'apenas envolvimento administrativo' com o programa, "um enfoque que simplesmente transforma cidadãos desorganizados em um confiável instrumento organizacional para alcançar metas administrativas e chamá-lo de 'democracia'".⁷⁶ A presença dessas novas organizações era menos relevante para as decisões da autarquia do que para dar-lhe visibilidade e peso político. Todos os projetos foram iniciados pela TVA e não existia qualquer processo decisório vindo 'das bases'.

5.8 A domesticação da TVA pelas estruturas locais de poder

O fato é que a TVA, o mais tardar em 1938, longe de ser uma presença revolucionária no Vale do Rio Tennessee havia sido cooptada e domesticada por uma variedade de atores sociais. As instituições de uma sociedade civil poderosa e oposta à autarquia (incluindo agências públicas paralelas e interesses pessoais) tiveram sucesso em limitar seu poder e suas aspirações. A história de como este modelo hipermodernista foi trazido de volta à realidade é complexa; vamos abreviá-la para atender aos nossos objetivos neste texto.

A maioria das razões pelas quais as asas da TVA foram podadas teve origem antes na política da capital nacional, do que na política local. A coalização política que a partir de 1932 tornou possível as radicais iniciativas federais do *New Deal* foi renegociada por razões eleitoreiras, a favor de uma acomodação com os políticos

⁷³ Citado em Richard Lowitt, *The TVA, 1933-1945*, Capítulo 2 de Hargrove e Conklin, op. cit.

⁷⁴ Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots*, op. cit., p. 220.

⁷⁵ Richard Lowitt, *The TVA, 1933-1945*, op. cit., p. 56. Davidson, *The Tennessee*, op. cit., p. 301 afirma que, da perspectiva dos agricultores, o chefe da TVA era 'como um rei da Idade Média, encastelado em alguma cidade distante. Tudo que seus súditos podiam desejar é que fosse um bom rei'.

⁷⁶ Relacionado ao surgimento do que muitos poderiam chamar de enfoque *Brandeis-Frankfurter* do regionalismo.



estaduais.⁷⁷ O conflito sobre a Política Federal de Desenvolvimento Agrário para agricultores pobres, e outras políticas centrais para este período, originou a debandada de muitos técnicos hipermodernistas desiludidos. Um destes foi, claro, Arthur Morgan que, entre outras coisas, descobriu que Lilienthal estava fazendo indicações políticas para cargos de gestão na TVA, contrariando os regulamentos da autarquia.⁷⁸ Além do desafio aos poderes da TVA em vários processos que corriam na Justiça, havia uma legião de órgãos públicos que viam a autarquia como concorrente em suas áreas – o Ministério do Interior, o Ministério do Meio Ambiente, a Agência de Gestão Hídrica, o Corpo de Engenharia do Exército, etc. Estes órgãos públicos tinham um interesse coletivo em limitar as ambições de planejamento da autarquia. Na esfera local, havia uma variante da mesma questão. A TVA deveria criar sua própria base de apoio, começando do zero como o modelo da ‘revolução de cima’ propunha, ou trabalhar com os grupos e instituições existentes na região, participando de seus interesses e processos locais? A partir de 1938 prevaleceu a opção de trabalhar com as instituições.

A forma como a TVA atuou junto ao seu mais amplo grupo beneficiário, os agricultores, foi esclarecedora. Harcourt Morgan (sem relação de parentesco), o terceiro homem no triunvirato da TVA, era um cientista agrícola com experiência em estações estaduais de pesquisa, presidente da Associação Nacional de Faculdades Rurais e presidente da Universidade do Tennessee. O sistema nacional de faculdades rurais, com suas estações experimentais e o sistema federal de extensão rural, tinha fortes laços com a Federação Nacional de Agricultura - AFBF, formada essencialmente pelos grandes agricultores incluídos no mercado. A AFBF era uma organização híbrida curiosa. Ela não tinha qualquer representação formal no sistema de extensão rural, ou seja, poder de decisão sobre a distribuição dos recursos para este serviço público. Por outro lado, ela tinha uma ampla base de associados pagando taxas para sua manutenção, que frequentemente incluía também empresários e comerciantes locais, e um poderoso *lobby* na capital federal. Este era o tipo de conexão institucional que Harcourt Morgan conhecia e tendia a perpetuar em seu trabalho. Os grandes proprietários associados na AFBF eram, dados os seus recursos e sua orientação ao mercado, usualmente também os mais inovadores e tecnologicamente progressistas.

Lilienthal, talvez como parte de sua aliança com Harcourt Morgan contra Arthur Morgan, e não querendo enfrentar uma poderosa organização que já havia demonstrado sua força enfrentando com sucesso o Ministro da Agricultura de Roosevelt, concordou com a influência da AFBF. As consequências para o programa de desenvolvimento rural da TVA foram enormes. Significava o fim da aliança da TVA com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (FSA) que, ao contrário da AFBF, tinha foco na melhoria de vida dos meeiros e agricultores empobrecidos. O fornecimento de fertilizantes e pagamentos pelo combate à erosão da TVA passaram a ser monopolizados pelos grandes proprietários. Significava que praticamente nada foi

⁷⁷ O apadrinhamento político era uma ferramenta importante para o *New Deal* receber apoio entusiástico dos deputados estaduais e federais, senadores e governadores das unidades da federação pelas quais corria o rio Tennessee.

⁷⁸ McGraw, op. cit., Capítulo 4, também sugere que Lilienthal tinha como prioridade a geração de energia elétrica por uma agência pública e que esta acomodação política através de empregos permitia neutralizar poderosos opositores a seus planos.



feito na TVA pelos agricultores negros ou para apoiar as faculdades rurais focadas na população afrodescendente.⁷⁹ Originou o abandono dos planos para colocar sob administração federal as terras degradadas, evitou um planejamento abrangente de uso do solo, bem como evitou a implementação de uma política de proteção à vida animal selvagem. Também significou o cancelamento dos ambiciosos planos para educação municipal, bem como os planos de apoiar empresas coletivas e cooperativas. Em resumo, o preço efetivamente pago pelo apoio da AFBF foi a renúncia a praticamente todas as ambições da TVA para uma ‘revolução social’ a favor do bem-estar da população local. Um tecnocrata desiludido afirmava que, já em 1936, o foco organizacional tinha sido tão reduzido que “a TVA deveria ser renomeada Autarquia de Energia Elétrica e Controle de Inundações do Vale do Tennessee”.

5.9 As opções

Trabalhar com as organizações locais, quando estas refletem uma acentuada desigualdade na propriedade da terra, no acesso à educação, na moradia e no exercício do poder, implica em aceitar e reforçar essas injustiças. Os reformistas hipermodernistas do *New Deal* tinham clareza quanto a isso. Eles acreditavam que a combinação de depressão econômica e a legitimidade popular do *New Deal* lhes oferecia uma oportunidade única para refazer a sociedade norte-americana. As mudanças que eles iniciaram foram sem precedentes em tempos de paz, mas, refletiam os limites a uma ‘revolução de cima’ em uma sociedade de democracia liberal.

Rexford Tugwell foi um dos principais representantes da ala radical dos formuladores do *New Deal*. Ele acreditava que ao cooptar as elites da região do rio Tennessee para formar sua base política, a TVA perdeu a chance histórica de democratizar a sociedade regional de forma profunda. A democracia de base, se implicasse na cooptação das elites, significava a capitulação para a aristocracia branca.

No Sul, a democracia de base somente pode significar o exercício do poder de governo pelos fazendeiros brancos; em outros lugares ela significa o controle pelos agricultores ricos que contrataram trabalhadores braçais para fazer o trabalho enquanto estão participando de reuniões. O fato simples é que, para a maioria das comunidades rurais adotar uma gestão democrática significa que terão que importá-la com apoio da capital federal.⁸⁰

Tugwell argumenta que as condições sociais e econômicas no Vale do Rio Tennessee eram ‘flagrantemente não democráticas’ e que era obrigação do Estado

⁷⁹ A Associação Nacional para Progresso das Pessoas de Cor (NAACP) acusou a TVA de manter atitudes racistas, por exemplo, contratando afrodescendentes apenas para vagas subalternas e entregando a administração das unidades de conservação e parques a prefeituras que mantinham política de segregação racial. Veja Lowitt, ‘*The TVA, 1933-1945*’, op. cit., p. 58.

⁸⁰ R. Tugwell e E. Banfield, ‘*Grass Roots Democracy – Myth or Reality*’, *Public Administration Review*, v. 10, n. 1, 1950, p. 50. Este artigo é uma revisão do estudo de Selznick sobre a TVA, op. cit. Cientistas políticos americanos irão achar engraçado ver o nome de Edward Banfield associado a este ataque à TVA por ela não ter cumprido suas promessas hipermodernistas.



nacional eliminar essas condições.⁸¹ Apenas o Estado poderia representar os interesses dos pobres, dos afrodescendentes, da sociedade como um todo. Seria tolo imaginar que aqueles que tinham interesse pessoal na manutenção das injustiças abririam mão pacificamente de seus benefícios, sendo 'necessário um mecanismo que assegure que os interesses da população como um todo prevaleçam contra os interesses pessoais e particulares'.⁸² A 'administração democrática' na esfera local seria concebível apenas após um período de centralização no qual o planejamento abrangente teria proporcionado os fundamentos sociais e econômicos para a verdadeira democracia. "Nada pode ser descentralizado adequadamente se não foi centralizado primeiro".⁸³ A revolução de cima que ele tinha em mente demandaria grandes agências de planejamento, uma elite dedicada ao serviço público, e, acima de tudo, o poder político para executar os planos.

Tugwell eloquentemente sintetizou o dilema dos reformadores hipermodernistas. A visão de uma sociedade mais justa, equitativa, próspera, progressista e educada, era efetivamente bloqueada por instituições democráticas agora controladas pelos beneficiários das injustiças. Ele percebeu que para romper com as injustiças seria necessária força coerciva centralizada. Ele justificava esta mudança de posição para o centralismo apelando para um interesse mais amplo, nacional, presumivelmente democrático, e pelo apelo aos benefícios – incluindo uma democracia mais inclusiva – que trariam para a esfera local. A possibilidade de uma revolução coerciva de cima para baixo que pode prover os fundamentos para a melhoria da democracia local não é tão absurda. Basta pensarmos no período inicial da Reconstrução após a Guerra Civil norte-americana - uma revolução que encontrou obstáculos similares – ou os processos de reforma agrária no Japão e em Taiwan, durante o período de ocupação militar. Não é mera coincidência que todos esses exemplos sejam de administração sob lei marcial.

Eliminar as desigualdades enquanto se trabalha com as instituições locais é quase impossível. Tugwell apelou ao Presidente para 'lutar com o Congresso' para obter o poder necessário para autonomia da TVA. Mas, foi exatamente isso que Roosevelt, detentor de um mandato em condições emergenciais com poderes sem precedente, não conseguiu fazer. Lienthal e Arthur Morgan tinham esperanças de que a TVA poderia mobilizar seu próprio apoio popular, que poderia, então, derrotar os interesses da oligarquia regional nas eleições. Isto, por sua vez, era exatamente o que os políticos locais e os grandes fazendeiros temiam e conseguiram, ao final, impedir. Faltou um movimento popular genuíno, autônomo, vindo da base que poderia ganhar poder político nas eleições (na história norte-americana diversos movimentos rurais conseguiram isso!), e a via pelos poderes locais para uma reforma de base abrangente não parecia realista.

Documentar a crença hipermodernista de grande parte da elite política do *New Deal* não seria difícil. Era parte do ambiente da época, nos EUA e em outros lugares. Apesar das afirmações em contrário, o hipermodernismo estava em todas partes

⁸¹ Tugwell e Banfield, op. cit., p. 54.

⁸² Ibid.

⁸³ Tugwell está citando aqui Paul Appelby, *Big Democracy* (New York: Alfred Knopf, 1945), p. 104.



do espectro político; nunca esteve restrito apenas à ideologia socialista.⁸⁴ Que a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial foram o ponto alto desta crença é perfeitamente compreensível dada a necessidade em depender do Estado para reduzir o desemprego, e depois, para mobilizar para a guerra. O legado institucional da TVA pode ser identificado na contínua criação de grandes autarquias públicas. Elas são criadas para lidar com desafios de grande complexidade e sofisticação técnica, que dependem de recursos públicos e do poder do Estado para serem solucionados. A Comissão de Energia Atômica, a Agência Nacional Aeroespacial (NASA), as agências metropolitanas de planejamento do trânsito, bem como a Agência Europeia de Carvão e Aço, criada no pós-guerra, são apenas alguns exemplos.

O episódio da TVA serve para lembrar-nos que democratas reformistas foram levados ao hipermodernismo como um meio para alcançar maior equidade e prosperidade em uma sociedade mais democrática. Seus objetivos não eram apenas admiráveis; eles figuram entre as condições necessárias para uma democracia estável. Comparados aos seus opositores, que incluíam concessionárias privadas monopolistas, grandes fazendeiros e políticos defensores da supremacia branca, os reformistas do hipermodernismo nos parecem positivamente simpáticos. A distinção crucial entre os hipermodernistas do *New Deal* estava em quão longe eles estavam dispostos a passar ao largo de instituições locais ou regionais para alcançar sua visão de futuro. Nenhum deles era abertamente autoritário em função de alguma 'visão científica do futuro' como foram Le Corbusier e Lenin. Arthur Morgan, e certamente Tugwell, estavam dispostos a passar por cima de oligarquias regionais, mesmo que estivessem entranhadas em instituições democráticas locais como prefeituras ou assembleias legislativas, em nome da reforma social e do planejamento abrangente. Já Harcourt Morgan trabalhava com os grandes fazendeiros, como sempre fez, e esperava que tudo desse certo no final.

Lilienthal trabalhou muito, inicialmente, para reconciliar o hipermodernismo com a democracia através da mobilização popular vinda de cima. Essa mobilização popular, como vimos, era na prática tão autoritária quanto os interesses das oligarquias locais. Sempre um realista, Lilienthal gradualmente acomodou-se aos interesses locais e regionais para preservar os elementos da TVA que ele via como sendo essenciais – especialmente a geração de energia por um órgão público. Ao final, o Vale do Rio Tennessee estava certamente mais próspero, economicamente diverso e livre das inundações que estaria sem a TVA, mas praticamente todos os planos para inclusão social foram descartados no caminho. Mas, o que acontece quando planejadores hipermodernistas do desenvolvimento rural não encontram obstáculos?⁸⁵

⁸⁴ Adolph Berle, gestor público no New Deal, descreveu uma ordem social na qual as grandes empresas capitalistas fariam o planejamento do país, na medida em que elas se tornaram, em sua forma organizacional, a consciência coletiva da sociedade. Veja, *The Twentieth Century Capitalist Revolution*, e *The Modern Corporation and Private Property*, New York: Harcourt Brace, 1954.

⁸⁵ No livro *Seeing Like a State*, apresentamos diversos episódios de hipermodernismo autoritário em contextos nos quais elites do Estado estavam determinadas a impor mudanças, quando a sociedade civil estava enfraquecida e lhe falta recursos para resistir, e as elites que planejam estavam convencidas que os sujeitos do desenvolvimento 'não sabem o que é bom para eles'.



5.10 As condições para o ultra-hipermodernismo soviético

Aproveitando uma expressão comum no planejamento urbano, os construtores-principais do TVA lembram o Barão Hausmann em sua tentativa de reconfigurar Paris. O momento era propício para iniciativas corajosas, mas, ao mesmo tempo, cada uma delas tinha que enfrentar uma estrutura social existente, que tinham seus próprios interesses poderosos e instituições que competiam entre si. Ao contrário, os construtores-principais da sociedade soviética eram mais parecidos com Oscar Niemeyer planejando a capital Brasília. A combinação de fracasso na Primeira Guerra, o colapso econômico e a Revolução de 1917 produziu na Rússia uma situação parecida com as máquinas pesadas na terraplanagem do Cerrado para a construção de Brasília. O resultado foi um ultra-hipermodernismo soviético que, em sua audácia, lembra os aspectos utópicos de seu predecessor, a Revolução Francesa.

Este não é o lugar – nem tenho conhecimento suficiente – para uma discussão abrangente do hipermodernismo soviético.⁸⁶ O que pretendo fazer é enfatizar seus elementos culturais e estéticos. Isto deve possibilitar, por sua vez, uma análise do ponto de contato direto entre o hipermodernismo soviético e o norte-americano: a prioridade para imensas fazendas mecanizadas de agricultura industrializada.

O hipermodernismo soviético está, em aspectos vitais, relacionado ao absolutismo russo. Ernest Geller argumenta que, das duas faces do iluminismo: uma assegurando a soberania do indivíduo e dos seus interesses, a outra, recomendando a autoridade racional dos especialistas; foi a segunda faceta que mais mobilizou os governantes de países ‘atrasados’ na tentativa de se equiparar aos países centrais. O iluminismo chegou à Europa Central, segundo Geller, mais como “uma força centralizadora do que uma força libertadora”.⁸⁷

Antecedentes históricos do hipermodernismo de Lenin podem ser identificados no que Stites classifica de ‘utopismo administrativo’ dos czares russos e seus assessores nos séculos 18 e 19. Esse utopismo administrativo expressou-se em uma sucessão de projetos que iriam reorganizar a população (servos, soldados, trabalhadores e funcionários públicos) através de instituições “baseadas em hierarquia, disciplina, coletivização forçada, ordem estrita, planejamento racional e ambiente geométrico, além de certa assistência social”.⁸⁸ A cidade de São Petersburgo foi a realização urbana dessa visão por Pedro, o Grande. Ela foi construída seguindo um rígido plano retilíneo, dividido em raios, em uma área nova. Suas avenidas retilíneas eram, de acordo com o plano, duas vezes mais largas que o edifício mais alto que, claro, estava no centro geométrico da cidade. Os edifícios que foram construídos refletiam função

⁸⁶ A melhor fonte, provavelmente, é Richard Stites, *Revolutionary Dreams: Utopian Vision and Experimental Life in the Russian Revolution* (New York: Oxford University Press, 1989). Sua generosa bibliografia parece cobrir a maioria das fontes disponíveis.

⁸⁷ Sabemos que esta interpretação não é um distorção das doutrinas do iluminismo. J.S. Mill, cujas credenciais como filho liberal do Iluminismo são impecáveis, considerava o atraso de um país condição suficiente para justificar poder autoritário nas mãos de um modernizador. Ernest Geller, ‘The Struggle to Catch Up’, *Times Literary Supplement*, 09/12/94, p. 14. Para um argumento mais detalhado, veja, Bhikhu Parekh, ‘The Cultural Particularity of Liberal Democracy’, em David Held (ed) *Prospects in Democracy*, Stanford: Stanford University Press, 1993.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 19. Engels expressou seu desprezo por estes modelos utópicos comunistas classificando-os de ‘comunismo de quartel’.



e hierarquia; a fachada, a altura e o material de cada construção correspondiam à classe social de seus moradores. O plano físico da cidade era, ao mesmo tempo, um mapa legível da estrutura social pretendida.

São Petersburgo teve muitos equivalentes, urbanos e rurais. Sob o governo de Catarina, a Grande, o príncipe Grigori Potemkin estabeleceu uma série de novas cidades (por exemplo, Ekaterinoslav) e vilas rurais segundo seu modelo.⁸⁹ Os dois próximos czares, Paulo I e Alexandre I (1796-1825) herdaram a paixão de Catarina pela ordem e eficiência prussiana. Seu assessor, Alexei Arakcheev, planejou uma fazenda modelo na qual os trabalhadores usariam uniforme e seguiriam detalhadas instruções para a vida cotidiana, a ponto de carregarem consigo uma ‘agenda de punições’ na qual seriam registradas suas violações. A ideia dessa fazenda modelo foi então utilizada como base para um ambicioso plano de quartéis militares auto-sustentados em toda a Rússia. Ao final dos anos 1820 essas colônias militares autoritárias chegaram a abrigar 750.000 pessoas nas remotas fronteiras do país. Essa tentativa de criar uma nova Rússia, em contraste com a desordem, mobilidade e o fluxo de uma sociedade de fronteiras, rapidamente sucumbiu à resistência popular, corrupção e ineficiência. Muito antes dos Bolcheviques tomarem o poder, a paisagem histórica estava coalhada de ruínas de muitos experimentos mal sucedidos em planejamento social autoritário.

Lenin e seus confederados puderam implementar seu experimento hipermodernista começando praticamente do zero. A Primeira Guerra Mundial, a Revolução e a fome consequente, contribuíram muito para dissolver a sociedade pré-revolução, especialmente nas cidades russas. Um colapso generalizado da produção industrial provocou um vasto êxodo das cidades e um retorno à economia rural de subsistência. A longa guerra civil que durou quatro anos aprofundou a dissolução dos laços sociais, bem como treinou os duramente perseguidos Bolcheviques nos métodos do ‘comunismo de guerra’, requisições forçadas de material, lei marcial e coerção.

Trabalhando num terreno social ‘aplainado’ e mantendo ambiciosas ambições hipermodernistas por serem os pioneiros da primeira revolução socialista, os Bolcheviques pensaram grande. Quase tudo que planejaram foi em escala monumental – do planejamento de novas cidades, prédios (o Palácio dos Sovietes), obras de infraestrutura (o canal do Mar Báltico) e, mais tarde, os grandes projetos industriais do primeiro plano quinquenal (Magnitogorsk), sem mencionar a coletivização forçada dos camponeses. Sheila Fitzpatrick denominou, de forma apropriada, essa paixão por imensas dimensões de ‘gigantomania’.⁹⁰ A economia nacional também era considerada como uma ‘máquina bem organizada’, onde qualquer um poderia simplesmente produzir produtos de acordo com a descrição e quantidade especificada

⁸⁹ Tendo nascido na Prússia e uma ávida autora de correspondência com os enciclopedistas, incluindo Voltaire, pode-se dizer que a czarina fez por merecer sua mania por ordem racional!

⁹⁰ Sheila Fitzpatrick, *The Russian Revolution* (Oxford: Oxford University Press, 1982), p. 119. Creio que o termo também era utilizado na União Soviética. O fracasso da maioria dos grandes projetos da União Soviética, por si só, também constitui uma história importante. Sua importância foi capturada por Robert Conquest que observou “o fim da Guerra Fria pode ser vista como derrota de Magnitogorsk pelo Vale do Silício”, em *‘Party in the Dock’*, *Times Literary Supplement*, 06/10/92, p. 7. Para um histórico industrial, cultural e social de Magnitogorsk, veja Stephen Kotkin, *Magnetic Mountains: Stalinism as Civilization*, (Berkeley: University of California Press, 1995).



pela agência estatística central, conforme previsto por Lenin.

A transformação do mundo físico, porém, não foi o único item na agenda Bolchevique. Eles buscavam uma revolução cultural, a criação de um novo ser humano. Os intelectuais laicos eram os defensores mais devotados desse aspecto da revolução. Campanhas para promover o ateísmo – visando eliminar rituais cristãos – foram forçadas nas comunidades rurais. Novas cerimônias ‘revolucionárias’ de casamento e de funeral foram criadas em meio a muita divulgação, e para substituir o batismo foi criado o festival do ‘outubrismo’.⁹¹ Foi fomentada a cremação – um ritual racional, limpo e econômico – para os funerais. Junto com essas campanhas de combate à religião vieram campanhas para promover alfabetização e educação, que tiveram melhor aceitação. Arquitetos e assistentes sociais inventaram novas formas de habitação designadas a superar o padrão burguês de família nuclear. Serviços comunitários de alimentação, lavanderia e creches prometiam às mulheres a libertação da tradicional divisão de trabalho. Construções urbanas foram desenhadas para funcionarem como ‘condensadores da vida social’.

O ‘novo homem’, o especialista bolchevique, engenheiro ou funcionário público, passou a representar um novo código de ética social – chamado simplesmente de *kultura*. De acordo com o culto à tecnologia e à ciência daquele tempo, este conceito enfatizava, pontualidade, limpeza, objetividade, bem como a modéstia e bons modos.⁹² Foi esta *kultura* e a paixão do partido pelo controle total que foi tão brilhantemente caricaturada por Eugene Zamiatin no romance *We*, que mais tarde serviu de inspiração para George Orwell escrever *1984*.

O que impressiona ao observador sobre essa revolução em cultura e arquitetura na Rússia é a ênfase na imagem pública – em acertar as dimensões visual e estética do novo mundo. O que pode ser melhor identificado no que Stites denomina de ‘festivals do recrutamento’ organizados pelo empresário cultural dos primeiros dias do Estado soviético, Lunacharsky.⁹³ Anualmente a Revolução era encenada em uma escala possivelmente maior que o original, com 4.000 atores, canhões, bandas militares, luzes noturnas, navios no rio e público de 35.000 pessoas.⁹⁴ A encenação, ao contrário do original, demandava precisão militar, com os muitos figurantes organizados como se fossem pelotões, recebendo comandos por semáforos e telefones militares de campo. Como ‘exercícios de massa’, o espetáculo público dava, retroativamente, uma ordem, um propósito e uma direção central a eventos estilizados para impressionar os espectadores, não para refletir fatos históricos. Se for possível ver nas colônias agrícolas militares de Arakcheev uma tentativa de configurar, de representar uma ordem idealizada, então talvez a revolução encenada por Lunacharsky possa ser vista como a representação da relação desejada entre os Bolcheviques e a massa do proletariado. Não eram poupados esforços para garantir que a cerimônia desse

⁹¹ Seguindo a Revolução Francesa foram realizadas campanhas na França rural para ‘descristianizar’ a população e os novos rituais criados são similares aos da Revolução Russa. As similaridades não são apenas estas.

⁹² Stites, *Revolutionary Dreams*, op. cit., p. 119. Veja também Vera Dunham, *Stalin's Time: Middleclass Values in Soviet Fiction* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), sobre a transformação desta austeridade em opulência sob Stalin.

⁹³ *Ibid.*, Capítulo 4, p. 79-97.

⁹⁴ *Ibid.* p. 95. Através dos filmes de Sergei Eisenstein estas encenações públicas constituem a memória visual dos muitos que não estavam lá pessoalmente.



certo. Quando o próprio Lunacharsky reclamou que até igrejas estavam sendo demolidas para dar lugar a avenidas nas quais seriam realizados os desfiles anuais do primeiro de maio, Kaganivich respondeu “é minha demanda estética que os desfiles militares dos seis distritos de Moscou cheguem todos à Praça Vermelha ao mesmo tempo”.⁹⁵ Na arquitetura, no comportamento pessoal, no traçado urbano e nos rituais públicos a ênfase parece ter sido para que prevalecesse uma fachada social racional, disciplinada. Stites propõe que há certa relação entre esta fachada pública de ordem e objetividade, para com a anarquia social que reinava no entorno.

Como no caso de todas essas utopias, seus organizadores descrevem-nas em termos de simetrias racionais, na linguagem matemática do planejamento, de tabelas de controle, estatísticas, projeções e comandos precisos. Assim como na visão de colônias agrícolas militares, que o plano utópico refletia de forma simplificada, sua fachada racional obscurece os oceanos de miséria, desordem, caos, corrupção e capricho pessoal que as acompanhava.⁹⁶ Uma possível implicação da proposição de Stites é que, em certas circunstâncias, o que poderíamos denominar de ‘miniaturização da ordem’ pode se tornar a realidade. Uma fachada ou uma pequena zona de ordem e conformidade, facilmente controlável, pode tornar-se um fim em si mesmo; a representação pode acabar sendo a realidade. Miniaturas e laboratórios têm, claro, importância no estudo de fenômenos maiores. Aeromodelos e o túnel de vento são etapas essenciais no desenho de um novo avião. Mas quando há confusão entre ambos, quando, digamos, o general acredita que o desfile é o real campo de batalha, as consequências são potencialmente desastrosas.

5.11 Um fetiche americano-soviético: agricultura industrializada⁹⁷

O ponto alto do entusiasmo pela aplicação de métodos industriais na agricultura dos EUA ocorreu mais ou menos entre 1910 e o final dos anos 1930. Engenheiros agrônomos, uma nova especialidade, eram seus principais entusiastas, influenciados pelo curso que deu origem à profissão, a engenharia industrial, e principalmente pela doutrina do profeta dos estudos de tempo e movimento, Frederik Taylor. Eles reconfiguraram o imóvel rural na forma de uma ‘fábrica de alimentos e fibras’.⁹⁸ Os princípios tayloristas de medição científica dos processos de trabalho para que pudessem ser decompostos em pequenas unidades simples, repetitivas que um trabalhador de baixa qualificação poderia executar facilmente, pode funcionar numa fábrica, mas, sua aplicação para as ações descontínuas na lavoura não eram adequadas. Assim, os engenheiros agrônomos procuraram por aquelas atividades na fazenda que podiam ser facilmente padronizadas. Eles tentaram racionalizar o desenho das edificações rurais numa propriedade, padronizar as ferramentas e máquinas, e promoveram a mecanização do cultivo dos grãos.

Os esforços profissionais dos agrônomos estavam em replicar no imóvel rural,

⁹⁵ Ibid., p. 243.

⁹⁶ Ibid., p. 242.

⁹⁷ Esta seção está baseada nos Capítulos 2, 4 e 6 do impressionante livro de Deborah Fitzgerald, *Yeoman No More: The Industrialization of American Agriculture*, a quem sou devedor.

⁹⁸ Fitzgerald, op. cit., Capítulo 2, p. 21.



o quanto possível, as características de uma fábrica. Isso os pressionou a insistir na ampliação das normalmente pequenas propriedades rurais para que fosse possível produzir, em massa, *commodities* padronizadas, visando a mecanização e com isso reduzir consideravelmente o custo de produção por unidade.⁹⁹

Como será visto mais tarde, o modelo industrial que os modernizadores da agricultura buscavam aplicar era factível para parte da agricultura, mas não em todas as atividades. Mesmo assim, foi aplicado, indiscriminadamente, mais um credo do que uma hipótese a ser estudada cientificamente. A fé modernista na ampla escala, na centralização da produção, na padronização de *commodities* e na mecanização era tão hegemônica no setor industrial, que se tornou uma crença com os mesmos princípios na agricultura.

Muitas tentativas foram feitas para testar essa fé. Possivelmente a mais audaciosa foi a fazenda do empreendedor Thomas Campbell, no estado de Montana, iniciada – ou melhor, fundada – em 1918.¹⁰⁰ Era uma ‘fazenda industrial’ em diversos aspectos. Cotas foram vendidas mediante distribuição de um folheto que informava que se tratava de uma ‘oportunidade industrial’; com a ajuda do banco J.P. Morgan, o financiador, foram captados dois milhões de dólares do público. A Corporação Agrícola Montana era uma imensa fazenda de cultivo de trigo em 38.000 hectares, grande parte arrendada de quatro nações indígenas. Apesar do investimento privado, a iniciativa nunca teria saído do papel sem ajuda e subsídios dos Ministérios do Interior e da Agricultura.

Tendo proclamado que ‘agricultura é 90% de engenharia e 10% de lavoura’, Campbell padronizou o quanto fosse possível da operação. Ele plantava trigo e linho, duas culturas resistentes que demandavam pouco cuidado entre o plantio e a colheita.¹⁰¹ A terra que ele estava cultivando era equivalente ao planalto que foi aplainado para a construção de Brasília. Era solo virgem, nunca antes arado, cuja fertilidade tornava dispensável o uso de fertilizantes. A topografia também era bastante simples, perfeitamente plana, sem florestas, ravinas, rochas ou desfiladeiros que impedissem o avanço do maquinário sobre a superfície. Em outras palavras, a seleção das culturas mais simples, mais padronizadas, e o arrendamento de uma planície, foi calculado para favorecer a aplicação de métodos industriais. No primeiro ano Campbell comprou 33 tratores, 40 cortadores de trigo, 10 colheitadeiras simples, quatro colheitadeiras grandes e 100 reboques. Empregou 50 homens, e mais 200 durante a colheita.

Este não é o espaço para relatar todo o destino da Corporação Agrícola de Montana e, de qualquer forma, Fitzgerald o fez de forma esplêndida. É suficiente

⁹⁹ Como muitos analistas já enfatizaram, o redesenho do processo de trabalho serve para atender aos interesses de controle da produção, passando a transferência do controle do processo de trabalhadores profissionalizados para a alta gerência, cujas prerrogativas aumentaram enquanto os operários eram cada vez menos profissionalizados.

¹⁰⁰ Cerca de 1920, muito do mercado de máquinas agrícolas feitas nos EUA não estava no país, onde os imóveis rurais na média eram pequenos, mas eram exportadas para outros países – Canadá, Argentina, Austrália, Rússia – onde as vendas eram maiores. Fitzgerald, Capítulo 2, p. 31.

¹⁰¹ Para uma descrição mais completa e fascinante do projeto de Campbell, veja Fitzgerald, op. cit., Capítulo 5. Vale a pena acrescentar que a depressão na agricultura norte-americana começou ao final da Primeira Guerra, não em 1939. O tempo era, assim, propício para ações corajosas e o preço da terra era barato.



registrar que uma seca no segundo ano e o fim do subsídio governamental aos preços no terceiro ano, levou ao colapso que custou ao banco J.P.Morgan um milhão de dólares. A fazenda Campbell teve ainda outros problemas, além do clima e dos preços, tais como variações no solo, constante troca de funcionários, dificuldade em contratar mão de obra qualificada que demandasse pouca supervisão. Embora a corporação tenha sobrevivido até a morte de Campbell em 1966, ela não logrou demonstrar que a agricultura industrializada seria superior à agricultura familiar na eficiência e rentabilidade. As vantagens da agricultura industrial sobre a produção familiar são de outra natureza. O tamanho das fazendas lhes dá vantagem no acesso ao crédito, influência política (importante quanto a impostos, fomento público e para evitar a falência) e visibilidade pelo *marketing*. O que elas perdem em agilidade e qualidade do trabalho, elas compensam com seu peso político e econômico.

Muitas grandes fazendas, administradas de acordo com critérios 'científicos', foram estabelecidas nos anos 1920 e 1930.¹⁰² Algumas delas resultaram da falência de propriedades familiares durante a depressão, que deixaram bancos e seguradoras como proprietários de imóveis rurais que não conseguiam vender. Essas 'redes de fazendas' consistiam de até 600 unidades familiares, que eram integradas em uma única operação (por exemplo, uma fazenda criava suínos, e a outra os engordava, atendendo aos contratos com frigoríficos, como hoje são os 'contratos de integração' na avicultura) tornaram-se bastante comuns e era possível investir nelas.¹⁰³ Elas não se mostraram mais competitivas que a unidade familiar do que a empresa de Campbell. Na verdade, elas eram tão altamente capitalizadas que eram especialmente vulneráveis a flutuações no mercado de crédito e preços pago ao produtor, por motivo dos altos custos fixos com folha de pessoal e juros. A unidade familiar podia mais facilmente reduzir seus custos e retornar ao modo de subsistência.¹⁰⁴

A proposta mais ambiciosa na tentativa de conciliar o modelo norte-americano de unidades familiares de produção, com a preocupação de escala e gestão científica centralizada, foi feita por Mordecai Ezekial e Sherman Johnson em 1930.¹⁰⁵ Eles projetaram uma 'corporação nacional de agricultura' que iria assumir todos os imóveis rurais do país.¹⁰⁶ Ela seria integrada verticalmente com gestão centralizada e teria poderes para fornecer insumos às unidades familiares em todo o país, estabelecer

¹⁰² Fitzgerald, Capítulo 4, p. 15-17.

¹⁰³ Supra, p. 87.

¹⁰⁴ Outra fazenda industrial deste tipo, com conexões diretas ao New Deal nos anos 1930, foi a Corporação de Fazendas Fairway. Fundada em 1924 por M. Wilson e Henry Taylor, ambos economistas formados na Universidade de Wisconsin, tinha como objetivo transformar agricultores sem-terra em fazendeiros industriais com base científica. O capital para esta iniciativa veio, através de intermediários, de John Rockefeller. As fazendas Fairway iriam tornar-se modelo para diversos programas agrícolas ambiciosos do New Deal, na medida em que Wilson e Taylor, bem como muitos dos seus colegas progressistas da Universidade de Wisconsin, assumiram cargos influentes na administração de Roosevelt. Para maiores detalhes sobre a conexão, veja Jess Gilbert e Ellen Baker: *'Wisconsin Economists and New Deal Agricultural Policy: The Legacy of the Progressive Professors'*, op. cit.

¹⁰⁵ Fitzgerald, Capítulo 4, p. 18-27. Para um registro da agricultura industrial no estado de Kansas, em conexão à catástrofe conhecida como Dust Bowl, veja Donald Worster, *Dust Bowl: The Southern Plains in the 1930s* (New York: Oxford University Press, 1979).

¹⁰⁶ *Ibid.*, Capítulo 4, p. 33. O plano poder ser analisado em Ezekial e Johnson, *'Corporate Farming: The Way Out?'*, *New Republic*, 04/06/30, v. 63, p.66-68.



metas de produção, distribuir as máquinas, o trabalho braçal e o capital, e distribuir a produção entre as diferentes regiões. Com forte semelhança ao mundo industrial, esse plano organizacional previa uma gigantesca linha de produção.¹⁰⁷

Ezekial foi, sem dúvida, influenciado pelas fazendas coletivizadas da Rússia, bem como pelos problemas da economia em depressão. Johnson e Ezekial não estavam sozinhos em propor uma agricultura em escala industrial com gestão centralizada, não apenas como resposta à crise econômica, mas também pela confiança histórica que o futuro seria hipermodernista. A seguinte citação dessa fé inabalável é representativa:

A coletivização é necessária por razões históricas e econômicas. Politicamente o agricultor familiar ou camponês é um atraso ao progresso. Tecnicamente, ele é tão antiquado como o funileiro que antigamente montava pequenos automóveis à mão em sua oficina. Os russos foram os primeiros a ver isso com clareza, e se adaptaram a esta necessidade histórica.¹⁰⁸

Havia pouca ideologia política por trás desta citação admiradora da Rússia, e mais uma fé hipermodernista compartilhada entre ambos os lados. Essa confiança era reforçada por um programa improvisado de intercâmbio hipermodernista. Um grande número de agrônomos e engenheiros russos visitaram os EUA como a meca da agricultura industrializada. Seu roteiro de visitas quase sempre incluía a Corporação Agrícola de Montana, bem como uma visita a M. Wilson, desde 1928 chefe do Departamento de Economia Agrícola na Universidade de Montana (e mais tarde alto funcionário no Ministério da Agricultura sob Henry Wallace). Os russos ficaram tão admirados com a fazenda de Campbell, em Montana, que lhe ofereceram 400.000 hectares se fosse à União Soviética demonstrar suas técnicas agrícolas.¹⁰⁹

O trânsito na direção oposta também era intensivo. A União Soviética havia contratado milhares de técnicos e engenheiros norte-americanos para o esforço de planejar sua produção industrial – incluindo a produção de tratores e equipamentos agrícolas. Até 1927, a União Soviética havia importado 27.000 tratores americanos. Muitos dos visitantes norte-americanos, como Ezekial, ficaram impressionados com as primeiras fazendas públicas e, até 1930, com a promessa da coletivização forçada dos agricultores em escala massiva. Os visitantes norte-americanos ficaram

¹⁰⁷ Michael Gold, 'Is the Small Farmer Dying?', *New Republic*, 07/10/31, v. 68, p. 211. Citado em Fitzgerald, Capítulo 2, p. 35.

¹⁰⁸ Fitzgerald, Capítulo 6, p. 13.

¹⁰⁹ Outros visitantes entusiasmados que estiveram na União Soviética foram John Dewey, Lincoln Steffens, Rexford Tugwell, Robert LaFollette, Morris Cooke (o líder da gestão científica nos EUA naquele tempo), Thurman Arnold e, claro, Thomas Campbell, que classificou o experimento soviético como a 'maior história agrícola que o mundo jamais viu'. Típico dos elogios aos planos soviéticos para um futuro mundo rural moderno e progressista foi esta análise por Belle LaFollette, a esposa de Robert LaFollette: 'Se os soviéticos puderem implementar seus planos, toda a terra seria cultivada com tratores, todas as vilas rurais seriam conectadas à eletricidade, cada comunidade teria um centro comunitário central que providenciaria escola, biblioteca, sala de reuniões e teatro. Os agricultores teriam todas as conveniências e benefícios que eles planejam também para os operários urbanos.' Citado (p. 129) em Lewis Feuer, 'American Travelers to the Soviet Union 1917-1932: the Formation of a Component of New Deal Ideology', *American Quarterly*, V. 14, 1962, p. 119-149.



impressionados não apenas pela dimensão das fazendas públicas, mas também pelo fato de que o corpo técnico – agrônomos, economistas, engenheiros e técnicos em estatística – estava desenvolvendo a agricultura russa de acordo com critérios racionais e igualitários. A falência da economia Ocidental nos anos 1930 ajudou a reforçar a atratividade da iniciativa soviética.¹¹⁰ Os visitantes de cada lado retornavam para casa convencidos de que tinham conhecido o futuro.

Como argumentam Deborah Fitzgerald e Lewis Feuer, a atratividade da coletivização para os modernizadores da agricultura nos EUA tinha pouco a ver com alguma crença no marxismo ou na atratividade da vida soviética. “Foi por causa da ideia soviética de produzir trigo em escala industrial e de forma industrializada, que era similar a ideias norte-americanas sobre qual seria o futuro da agricultura”.¹¹¹ Para o observador americano, a coletivização soviética representava um projeto demonstrativo que podia funcionar, pois, não tinha que lidar com as inconveniências políticas existentes nos EUA.

Isto é, os visitantes norte-americanos entendiam as gigantes fazendas soviéticas como imensas estações experimentais nas quais poderiam testar suas ideias mais radicais para aumentar a produção agrícola e, especialmente, produzir mais trigo. Muitas das coisas que pretendiam aprender não podiam ser testadas nos EUA, em parte porque seria muito caro, em parte porque não havia fazendas daquele tamanho disponíveis, e também porque agricultores e trabalhadores rurais ficariam alarmados pelas consequências desses experimentos. A esperança era que os experimentos soviéticos fossem para a agricultura industrializada norte-americana mais ou menos o que a TVA deveria ser para o desenvolvimento regional: um espaço de teste e possível modelo a ser disseminado no futuro.

Apesar de Campbell não ter aceito o convite para administrar uma imensa fazenda soviética, outros aceitaram. M. Wilson, Harold Ware (que tinha muita experiência na União Soviética) e Guy Riggins foram convidados a planejar uma imensa fazenda mecanizada de trigo de 200.000 hectares de terra virgem. Wilson escreveu a um amigo que seria a maior fazenda no mundo. Eles planejaram esta fazenda, com prédios, oficinas, funcionários, maquinário, rotação de culturas e programação anual de trabalho, sentados em um quarto de hotel de Chicago durante duas semanas, em dezembro de 1928.¹¹² O fato de que imaginavam que tal fazenda poderia ser planejada em um quarto de hotel em Chicago, reafirma sua presunção de que os principais tópicos do planejamento eram abstratos, e que as relações técnicas eram livres do seu contexto. Como Fitzgerald explica:¹¹³

Mesmo para os EUA esses planos seriam otimistas demais, pois eram baseados na idealização irrealista da natureza e do comportamento humano. E como os planos representavam o que os norte-americanos fariam se tivessem milhares de hectares de terra plana, muitos trabalhadores e apoio do governo, sem restrição orçamentária, os planos foram elaborados para um território abstrato, teórico. Esta

¹¹⁰ Feuer, ‘American Travelers...’, citado em Fitzgerald, Capítulo 6, p. 4.

¹¹¹ Ibid., p. 6.

¹¹² Ibid., p. 37.

¹¹³ Ibid., p. 14.



fazenda, que não existia nos EUA, na Rússia ou em qualquer outro local, obedecia às leis da física e da química, mas não reconhecia nenhum parâmetro político ou ideológico.¹¹⁴

A fazenda gigante, de nome Verblud, que eles estabeleceram perto de Rostov-do-Don, cerca de 1.000 km ao sul de Moscou, cobria 150.000 hectares a serem plantados com trigo. Como proposição econômica foi um completo fracasso, apesar de produzir nos primeiros anos grandes quantidades de trigo. As razões detalhadas para o fracasso são de menos importância para o nosso propósito, do que o fato que elas podem ser resumidas sob o título 'contexto'. Foi o contexto específico, dessa fazenda específica, que os derrotou. Ao contrário do plano, a fazenda não era um imóvel rural hipotético, genérico, abstrato, mas uma propriedade imprevisível, complexa e individual com sua composição única de solos, estrutura social, cultura administrativa, clima, hábitos e habilidades de trabalho, oficinas de manutenção, estruturas políticas, maquinário, estradas vicinais e personalidades individuais.

Foi, como a cidade Brasília, um fracasso típico de abrangentes modelos hipermodernistas, para os quais o conhecimento local, as práticas e o contexto são considerados irrelevantes, ou no máximo, um incômodo a ser evitado.



114 Ibid., p. 39.

6 ‘SR. TVA’: DESENVOLVIMENTO DE BASE COMUNITÁRIA, DAVID LILIENTHAL, ASCENSÃO E QUEDA DA TVA COMO SÍMBOLO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DOS EUA, 1933-1973^{1, 2}

Prof. Dr. David Ekbladh³

O nome “Tennessee” é bem conhecido em todo lugar, do Mediterrâneo ao Pacífico...Eles conhecem o Tennessee porque ouviram falar da *Tennessee Valley Authority*. O conceito da TVA corresponde às suas demandas e irá solucionar muitos dos seus problemas básicos. A TVA também pode ser uma das principais influências para reverter a maré comunista que hoje em dia ameaça encobrir a Ásia.
William O. Douglas, Juiz do Supremo Tribunal de Justiça dos EUA, 1951⁴

TVA são letras mágicas no mundo todo.
Milwaukee Journal, 1959⁵

Parece surpreender alguns visitantes ao memorial nacional Franklin Delano Roosevelt - FDR, em Washington, encontrarem um monumento hidráulico. Em todo o parque, fontes e cascatas jorrando água foram utilizadas como metáfora para as crises enfrentadas por sua administração. Em uma fonte específica, o visitante pode ver um fluxo controlado de água descendo sobre rochas. Em uma parede próxima está afixada uma placa com uma citação de FDR: “É tempo de estendermos o

¹ O autor gostaria de agradecer Michael Adas, Nick Cullather, David Hamburg, Hiroshi Hori, Michael Latham, Frank Ninkovich, Sarah Phillips, Noel Pugach, Rosalind Rosenberg, Patricia Rosenfield, Anders Stephanson e Eric Yellin, bem como aos pareceristas anônimos da revista *Diplomatic History*, por seus comentários a versões anteriores deste artigo. O autor também deseja agradecer aos *University Seminars* da *Columbia University* pelo apoio na publicação. As ideias apresentadas aqui beneficiaram-se dos debates nos *University Seminars* sobre a Civilização Norte-Americana.

² Publicado originalmente como: “*Mr. TVA*”: *Grass-Roots Development, David Lilienthal, and the Rise and Fall of the Tennessee Valley Authority as a Symbol for U.S. Overseas Development, 1933-1973*, p. 335-374, revista *Diplomatic History*, V. 26, N. 3 (Verão, 2002). Autorização para tradução e publicação junto à editora *Oxford University Press*, em 16/01/15, licença No. 355.096.132.0146. Tradução livre por Markus E. Brose.

³ Doutor em História. Professor do Departamento de História da Tufts University.

⁴ Discurso do juiz William O. Douglas frente à Assembleia Legislativa do estado do Tennessee, 22/02/51. *Appendix to Congressional Records*, Legislatura 82, 1ª. Sessão, 01/05/51.

⁵ R. Lynch, “*TVA’s World Offspring*”, *Milwaukee Journal*, 22/03/59.



planejamento a um campo mais amplo, nesse esforço envolvendo em um grande projeto diversos estados localizados na bacia hidrográfica de um dos nossos maiores rios”.

O rio mencionado é o Tennessee, e o “grande projeto” que iria concretizar o planejamento que ele prometeu, a *Tennessee Valley Authority* – TVA. A visibilidade dada à TVA no memorial representa uma lembrança constante do poder que a concepção por trás dessa instituição teve durante grande parte do século 20. O programa de desenvolvimento regional a ser implementado pela TVA pretendia capturar a energia contida no rio Tennessee para beneficiar os moradores de sua bacia hidrográfica. Barragens e outras obras deveriam prevenir inundações em um rio até então imprevisível, mas também gerar energia elétrica a ser utilizada em grande gama de empreendimentos. Adicionalmente, seriam implementados projetos de extensão rural e combate ao analfabetismo nos municípios, apoiando um amplo programa de modernização da região. Esta proposta de desenvolvimento multissetorial foi atrativa a muitos nos EUA e em outros países. Talvez não fosse exatamente o que FDR quis dizer ao propor expandir o planejamento “a um campo mais amplo”. Mesmo assim, a atratividade da TVA estendeu-se para muito além dos anos da Grande Depressão, e seu exemplo tornou-se parte integrante dos programas de modernização oferecidos pelos EUA a muitos países em desenvolvimento até os anos 1960.⁶

Hoje em dia existe um considerável criticismo ao tipo de programa de desenvolvimento multissetorial exemplificado pela TVA – “o avô de todos programas de desenvolvimento regional”, conforme a opinião de um pesquisador do assunto.⁷ Muitos técnicos, bem como pesquisadores, acreditam que esse tipo de enfoque é questionável, talvez mesmo perigoso. Essas autarquias regionais não cumprem com as grandiosas promessas feitas quando da sua criação, e podem ter impactos sociais, ambientais e econômicos drásticos, não previstos. Segundo os críticos, frequentemente a imposição desses abrangentes programas de desenvolvimento regional por autarquias autoritárias prejudicou a população no caminho às suas visões ambiciosas, “hipermodernistas”, ignorando as demandas populares, suas experiências e seu conhecimento.⁸

Esta é uma crítica bem fundamentada, mas ela não explica completamente porque abrangentes autarquias multissetoriais tiveram por tanto tempo a TVA como referência. A concepção da TVA não era apenas uma forma para levar tecnologia ao Sul dos EUA ou a muitas regiões do globo para ajudá-las na modernização. Era vista como um meio para alcançar o desenvolvimento de forma democrática. A população dos EUA e em outros países colocou suas esperanças na ideia da TVA porque ela

⁶ Utilizo os termos ‘modernização’ e ‘desenvolvimento’, como muitos o fizeram naquele período, como quase sinônimos. Apesar de que, existe um debate sobre a definição destes termos, na medida em que ambos podem ser utilizados para descrever abrangentes e continuados processos de mudança social, econômica, cultural e política na sociedade. Porém, hoje em dia modernização geralmente implica em ‘estado da arte’ e Ocidental, e envolve mudanças frente a sistemas vistos como ‘tradicionais’. Veja, David Harrison, *The Sociology of Modernization and Development* (London, 1988), p. 154-155.

⁷ James Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven, 1998) p. 6.

⁸ *Ibid.*, p. 224, 227, 270, 342-357. *World Commission on Dams: “Dams and Development: a New Framework for Decision-Making”* (Sterling, 2000) p. 37-130.



prometia integrar as forças impessoais (em alguns contextos até ameaçadoras) da gestão tecnológica em base científica, com um planejamento que tivesse um enfoque comunitário, de inclusão social, de participação democrática pela população afetada pelos programas. Esta filosofia, detalhada e claramente articulada por David Lilienthal, um dos primeiros diretores da TVA, foi a razão principal para a positiva imagem duradoura da instituição.

Era uma imagem atrativa, que passou a fazer parte do ideário das relações externas durante a Guerra Fria, quando o tipo de modernização proposta pela TVA passou a constituir peça central da estratégia dos EUA para o “Terceiro Mundo”. A atenção que a TVA recebeu durante a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial tornou-a um símbolo facilmente reconhecido pelo governo dos EUA, bem como para grupos não governamentais, que implementavam programas de modernização no pós-guerra. Internamente, a comparação com a TVA tornou fácil explicar diversos projetos que o governo dos EUA executava em outros países para a população norte-americana. Mais importante, a aura democrática da TVA ajudou a diferenciar propostas de desenvolvimento fomentadas pelos EUA daquelas oferecidas por governos comunistas. A União Soviética, e mais tarde a República Popular da China, apresentavam-se como especialistas em diversas tecnologias, incluindo a construção de hidrelétricas e eletrificação rural. Por causa dessas capacidades, eles também podiam prometer crescimento econômico do padrão de vida da população nos países em desenvolvimento. Porém, de acordo com os norte-americanos, os projetos comunistas não podiam prometer voz popular, participação ou inclusão social nos programas de desenvolvimento – elementos assegurados pela orientação comunitária dos programas propostos pelos EUA.

O modelo da TVA atingiu seu ápice durante a Guerra do Vietnã. Os EUA buscaram demonstrar que seu engajamento no Sudoeste Asiático tinha efeito positivo, através do apoio - com muita visibilidade - a um programa de desenvolvimento regional ao longo do rio Mekong. Diversos líderes compararam os benefícios do tipo de desenvolvimento liderado pelos EUA no rio Mekong com a TVA. Presidente Lyndon Johnson levou David Lilienthal em pessoa para supervisionar projetos de desenvolvimento no rio Mekong, visando demonstrar que o engajamento dos EUA na região poderia ter impactos econômicos e sociais positivos.

Porém, em sua aplicação pelo mundo afora o desenvolvimento de base comunitária da TVA repetiu muitas das falhas que afligiram o programa *New Deal*. Sem negar os sucessos mensuráveis da TVA, devemos reconhecer que havia uma desconexão entre a ideologia comunitária e a operação real da autarquia no Tennessee. Isso vale também para a replicação do modelo no exterior. O modelo TVA, frequentemente, não conseguia acomodar a realidade da implementação de seus programas com a retórica da inclusão social. Foi esta falha que ajudou a desacreditar a imagem da TVA face à guerra no Sudoeste Asiático e a um crescente movimento ambientalista que apontou para os custos ecológicos e sociais daquele modelo de desenvolvimento. Conforme as percepções sobre desenvolvimento mudavam a partir dos anos 1960, o modelo TVA perdeu sua preeminência.

A popularidade da TVA, como um meio para promover o desenvolvimento internacional, estava ligada às ambições de modernizar o Sul dos EUA nas primeiras três décadas do século 20. A autarquia foi criada a partir de tentativas de desenvolver uma área dos EUA frequentemente descrita como atrasada, cujas relações sociais e



econômicas a mídia descrevia como 'feudais'.⁹ O estímulo direto para criar a TVA teve origem em diversas propostas para transformar a barragem Wilson, ao lado de Muscle Shoals, no estado de Alabama, em um veículo de promoção do desenvolvimento econômico no vale do rio Tennessee. A hidrelétrica Wilson, inicialmente planejada para viabilizar a produção de explosivos para a Primeira Guerra Mundial, atrasou e foi inaugurada ao final da guerra. Ao início dos anos 1920, o empreendedor Henry Ford considerou a possibilidade de comprar a hidrelétrica e torná-la ponto central de um plano comercial para urbanização de "um paraíso no vale do Mississippi".¹⁰ Como este empreendimento privado falhou, a ala progressista do governo federal pressionou para que a capacidade de geração de energia elétrica da barragem fosse para uso público. A proposta foi combatida e paralisada por concessionárias privadas de energia elétrica.¹¹

Ao final, Franklin Roosevelt acabou com esse impasse. Após uma visita à Muscle Shoals, Roosevelt aprovou, em 1933, um abrangente plano como parte de seu programa de governo "*First New Deal*". Apesar de ser inspirado em planos prévios do Senador George W. Norris para o uso público da barragem em Alabama, o plano de FDR ia muito além de Muscle Shoals. Seria criado um plano regional para a construção de uma série de barragens ao longo do rio, para regular o curso do rio e gerar energia, distribuir eletricidade na região, produzir fertilizantes, fomentar projetos de promoção da agricultura, combater a erosão do solo e o desmatamento, além da dragagem para construção de uma hidrovía no rio Tennessee. Essencialmente, era um programa massivo para a modernização de toda uma região do Sul dos EUA, a ser coordenado por uma única autarquia federal: a Tennessee Valley Authority.¹²

Desde o início houve controvérsia sobre como a TVA iria alcançar seus objetivos. Ela foi criticada tanto pelas concessionárias privadas de água e energia com as quais iria competir diretamente, como por outras que reclamavam da ingerência do setor público, o que era visto como uma abertura ao socialismo.¹³ Também entre os moradores do vale havia apreensão sobre as incertezas que a proposta trazia, porém prevalecia o otimismo quanto às novas oportunidades econômicas.¹⁴ Lideranças progressistas nacionais elogiavam a TVA – nas palavras de William Leuchtenberg, a mais poderosa visão de uma "cidade celestial" – como forma de concretizar uma série de metas reformistas daquele período, do planejamento em bases científicas até a reforma da sociedade atrasada no Sul.¹⁵

⁹ Paul Hutchinson, "Revolution by Electricity", *Scribner's Magazine* (outubro 1934) p. 193-200.

¹⁰ David Nye, *Electrifying America: Social Meaning of a New Technology, 1880-1940* (Cambridge, 1990), p. 298.

¹¹ David Kennedy, *Freedom from Fear: The American People in Depression and War, 1929-1945* (New York, 1999), p. 147-149. Para os planos anteriores à TVA de desenvolvimento do vale do rio Tennessee e a barragem de Muscle Shoals, veja: Paul Conklin, "Intellectual and Political Roots", em: *TVA: Fifty Years of Grass-Roots Bureaucracy*, editores Erwin Hargrove e Paul Conklin (Chicago, 1983), p. 3-44.

¹² "Tennessee Valley Authority Act", 18/05/33, *New Deal Network*, 12/12/01. <http://newdeal.feri.org> Acessado 16/02/02.

¹³ Nye, *Electrifying America*, p. 308-309.

¹⁴ "Roosevelt's Development Plan Seen as Boon to South", *Greensboro Daily News*, 03/04/33.

¹⁵ William Leuchtenberg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932-1940* (New York, 1963) p. 345. Dewey Grantham, "TVA and the Ambiguity of American Reform", em *TVA*, editores Hargrove e



A TVA também foi bem recebida por técnicos que trabalhavam em projetos de cooperação internacional nos anos 1930. Antes mesmo da criação da TVA, diversas organizações norte-americanas propunham projetos multissetoriais como meio para solução dos problemas sociais em outros países. Muitos desses grupos compartilhavam a visão prevalecente entre engenheiros e planejadores daquele tempo. Eles entendiam rios e outros sistemas naturais como fonte de imensas quantidades de energia que, sendo domadas pela tecnologia, iriam prover irrigação, energia elétrica e outras *commodities* que fomentariam projetos de desenvolvimento.¹⁶ Assim, o experimento do *New Deal* encontrou solo fértil no setor da cooperação internacional.

As duas instituições não governamentais com os maiores programas de desenvolvimento em outros países, a Comissão Internacional de Combate à Fome na China – CIFRC, e a Fundação Rockefeller, ficaram animadas, nos anos 1930, com o potencial de aprendizado que teriam com a TVA para seu foco em modernizar a sociedade chinesa. Gestores da Fundação Rockefeller comparavam diretamente seus esforços de “reconstrução rural” na China com o projeto do *New Deal* no Sul dos EUA. As diferenças entre os programas de desenvolvimento nessas duas partes do mundo eram vistas apenas como uma questão de “escala, não de conteúdo” e eram apontadas similaridades entre “princípios, objetivos e desafios”.¹⁷ Entre o final dos anos 1930 e início dos anos 1940, a fundação enviou uma série de engenheiros e agrônomos chineses para visitar a TVA e observar pessoalmente os sucessos do esforço do *New Deal*.¹⁸ O exemplo da Fundação Rockefeller de educação (ou reeducação) de técnicos asiáticos pela visita ao modelo TVA seria repetido com regularidade nas próximas décadas.¹⁹ Na CIFRC existia, nos anos 1930, também grande interesse no potencial do *New Deal*. Em uma visita pessoal ao Tennessee, em 1935, o engenheiro chefe do CIFRC, Oliver J. Todd, mostrou-se impressionado pelo caráter inovador do uso de tecnologia pela TVA “para renovar a vida em toda esta vasta região”. Ele regressou à China convencido de que a “democracia de Roosevelt” indicava o melhor caminho à China para sair das suas dificuldades rumo a um Estado moderno.²⁰

Grande parte do interesse doméstico e internacional na TVA podia ser relacionado ao dinamismo de um dos diretores da autarquia, David Lilienthal. Descrito como

Conklin, p. 325.

¹⁶ Richard White, *The Organic Machine: The Remaking of the Columbia River* (New York, 1995). P. 55-58. J. McNeill, *Something New under the Sun: an Environmental History of the Twentieth-Century World* (New York, 2000) p. 149-191.

¹⁷ J. Grant, “Tennessee Valley Authority”, 19/12/34, caixa 407, RG I.I, Série 200, Rockefeller Archive Center, North Tarrytown, New York (de agora em diante citado como RAC).

¹⁸ Carta de Favrot para Gunn, 31/03/37, caixa 1 e entrevista (Leonard Hsu), 17/08/36, caixa 10; carta de A. Mann para Gordon Clapp, 09/05/46, caixa 19, RG I.I, Projetos, série 601 China, RAC.

¹⁹ Roscoe Martin, *TVA and International Technical Assistance: A Report to the Board of Directors and the General Manager TVA* (Syracuse, 1970) p. 30. *Knoxville Journal*, 25/10/50: Nos anos 1950, a TVA recebia anualmente mais de 2.000 visitantes do exterior, buscando conhecer em primeira mão como planejamento e engenharia foram reconciliadas no âmbito do marco democrático norte-americano.

²⁰ Carta de Todd a Snow, 28/06/37, caixa 50, *Oliver J. Todd papers*, Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Stanford University (de agora em diante citado como HI). Oliver Todd, *Two Decades in China* (Peking, 1938) p. 369-371.



“garoto prodígio”, o jovial Lilienthal não era apenas um excelente gestor, mas também uma pessoa que sabia como motivar apoiadores.²¹ As suas atividades fizeram da TVA um poderoso símbolo do *New Deal*, bem como dos benefícios decorrentes da modernização baseada em programas tecnológicos de larga escala e planejamento científico.

Lilienthal era filho de um lojista no estado de Indiana, e conhecia bem o movimento reformista de combate à corrupção, profissionalização da gestão pública e combate a monopólios privados. Após graduar-se em direito na Universidade de Harvard, em 1923, onde estudou com Felix Frankfurter, iniciou sua carreira em Chicago, como assistente do conhecido advogado trabalhista Donald Richberg. Seu trabalho no âmbito da plataforma reformista, e seu conhecimento sobre concessionárias foram as credenciais para uma vaga na Comissão Estadual de Serviço Público de Wisconsin, em 1931. Durante sua carreira Lilienthal permaneceu fiel ao legado do primeiro juiz judeu da Suprema Corte, Louis Brandeis, que combateu monopólios privados e corrupção – desconfiando de autoridades centrais distantes da população, aceitando políticas públicas inclusivas como uma força positiva. Este posicionamento e sua experiência se encaixavam perfeitamente no clima político dos primeiros anos do governo Roosevelt, e foram as razões para sua contratação, em 1933, como um dos diretores da recém criada TVA.²²

Talvez a maior conquista de Lilienthal, durante seu período na TVA, tenha sido formular uma clara filosofia organizacional. A essência dessa visão era a democracia de base, um tema popular durante o *New Deal*.²³ Os elementos mais utópicos dessa missão institucional eram, na verdade, produto de Arthur Morgan, um dos colegas de Lilienthal na direção e um rival na organização.²⁴ Lilienthal copiou algumas dessas ideias e as configurou para facilitar o consumo por um amplo público. Porém, não foi um caso de plágio. Lilienthal agregou essas ideias com outras e com suas próprias convicções, de que os programas da TVA eram meios para permitir que a população do vale “mudasse sua mentalidade”, o que permitira liberar suas “habilidades latentes”.²⁵

Lilienthal sintetizou essas ideias, uma parte central do credo da TVA, em um discurso para a Associação de Ciência Política do Sul em 1939. Como os EUA eram um vasto e diversificado país, o governo central tendia a sofrer de “falta de conhecimento sobre a realidade local”. Deste ponto de vista, as burocracias centradas em Washington poderiam, a longo prazo, tornar-se uma ameaça à democracia. Porém, a resposta não estava em limitar o poder do governo federal, mas alterar as formas como exercia seu poder. Uma descentralização administrativa das atividades federais poderia prevenir os riscos de uma burocracia excessivamente centralizada. Lilienthal via a TVA como o exemplo mais corajoso e inovador para essa descentralização. Ele argumentava que

²¹ “*Digest of TVA*”, Sep-Oct 1933, caixa 407, RGI.I, Projetos, Série 200, RAC.

²² Steven Neuse, *David E. Lilienthal: The Journey of an American Liberal* (Knoxville, 1996) p. 131 e capítulos 3-4.

²³ Daniel Rogers, *Atlantic Crossing: Social Politics in a Progressive Age* (Cambridge, 1998) p. 452-461; bem como Leuchtenberg, *Franklin Roosevelt*, p. 86.

²⁴ Roy Talbert Jr., *FDR’s Utopian: Arthur Morgan of the TVA* (Jackson, 1987) p. 108-110.

²⁵ Erwin Hargrove, *Prisoners of Myth: The Leadership of the TVA, 1933-1990* (Princeton, 1994), p. 41, 43-44.



as operações da autarquia chegavam até as “bases comunitárias”, permitindo que as decisões fossem feitas no campo, incluindo a voz dos moradores e das instituições locais em seus programas. A agilidade administrativa na TVA, impensável em burocracias centralizadas, significava que a tecnologia e o conhecimento poderiam ser rapidamente distribuídos entre a população local. Lilienthal reforçava que a TVA não era um modelo pronto a ser replicado em qualquer local.²⁶ A questão central, porém, residia no conceito de engajamento com bases comunitárias. Este enfoque, dada a sua natureza descentralizada e participativa, poderia ser aplicado em outras situações.²⁷

A filosofia de Lilienthal teve boa aceitação entre reformistas e tecnocratas do governo. A Depressão originou uma busca por ideias sobre como lidar com a crise.²⁸ O historiador Charles Beard, que figurava entre aqueles que foram cativados pelo efeito da tecnologia na república norte-americana, reagiu de forma rápida às formulações de Lilienthal. Beard acreditava que ciência e tecnologia tinham forçado uma revolução, cuja natureza significava que “disputas contemporâneas sobre democracia [...] rangiam sob a ferrugem”.²⁹ Ele sentia que os norte-americanos deveriam considerar a nova paisagem social e política formada pelas forças da ciência e da tecnologia, e via os conceitos de “base comunitária” de Lilienthal como uma forma de reconciliar questões administrativas do Estado sobre a tecnologia com as demandas por um governo popular.³⁰ Não foi apenas Beard que mantinha apreço pelas ideias de Lilienthal: outros, incluindo Stuart Chase, Max Lerner e Felix Frankfurter, bem como Eleanor e Franklin Roosevelt, achavam o conceito de “bases comunitárias” estimulante.³¹ O presidente tinha tal consideração por Lilienthal, que durante um dos muitos conflitos internos na TVA, Roosevelt explicou a Arthur Morgan que se ele, presidente da república, não mantivesse Lilienthal no cargo, poderia ser acusado de contrariar os princípios de seu governo.³²

Essa fascinação em agregar ideais democráticos ao planejamento do desenvolvimento teve continuidade durante a Segunda Guerra Mundial. Após assumir

²⁶ Citado em John Gunther, *Inside USA* (New York, 1947) p. 748.

²⁷ David Lilienthal, “*The TVA: An Experiment in the ‘Grass Roots’ Administration of Federal Functions*”, 10/11/39, caixa 20, David Lilienthal Papers, Mudd Library, Princeton University (A partir daqui citado como MLP). Para a discussão mais ampla, posterior, deste conceito veja: David Lilienthal, “*The TVA and Descetralization*”, *Survey Graphic*, 01/06/40, New Deal Network, <http://newdeal.feri.org> Acessado 19/02/02.

²⁸ Daniel Bell, *The Winding Passage: Sociological Essays and Journeys* (New Brunswick, 1991) p. 69-70. William Atkin, *Technocracy and the American Dream: The Technocracy Movement, 1900-1941* (Berkeley, 1977). Nye, *Electrifying America*, p. 343-344.

²⁹ Charles Beard e William Beard, *American Leviathan: The Republic in the Machine Age* (New York, 1930) p. 5-9. John Jordan, *Machine Age Ideology: Social Engineering and American Liberalism 1911-1939* (Chapel Hill, 1994) p. 214-221.

³⁰ Charles Beard, “*Administration, A Foundation of Government*”, 29/12/39, caixa 20, Lilienthal Papers, MLP. David Lilienthal, *The Journal of David Lilienthal, Vol. I, The TVA Years, 1939-1945* (New York, 1964) p. 156, 624, 628. Compartilhando de suas visões de mundo, ambos tornaram-se amigos, e Beard fez comentários sobre o esboço do livro de 1944 de Lilienthal sobre a TVA.

³¹ Neuse, David Lilienthal, p. 131-132. Para as opiniões de Stuart Chase sobre o futuro da TVA, veja “*TVA: The New Deal Greatest Asset. Part I: landscape and Background*”, *The Nation*, 03/06/36, *New Deal Network*, <http://newdeal.feri.org> Acesso 20/02/02.

³² Carta de Roosevelt a Morgan, 15/05/36, caixa 166, Subject Files, President’s Secretary File, Franklin Roosevelt Library, Hyde Park, New York.



sozinho a direção da TVA, em 1941, Lilienthal expandiu suas reflexões para o campo do desenvolvimento internacional. Em meio à guerra, ele escreveu: “Parece existir uma sequencia definida de etapas na história da mudança das condições primitivas, ou não industriais, para condições mais desenvolvidas da moderna sociedade industrial. Se todos os passos têm que ser dados e todos os erros precisam ser repetidos, permanece aberto ao debate [...] Não temos controle suficiente sobre nossos destinos para acelerar e pular as etapas desnecessárias?”³³

Perto do final da Segunda Guerra, Lilienthal respondeu a essas questões com seu livro *TVA: Democracy on the March*, publicado em 1944 e reimpresso em diversas edições. O livro representava uma evolução das ideias articuladas em suas palestras sobre “base comunitária”, Lilienthal explicitamente ampliou suas ideias para abranger o mundo todo. O livro foi classificado como uma obra prima da retórica norte-americana e a expressão mais completa das ideias – e dos mitos – sobre a TVA.³⁴ O livro apregoava a autarquia como um exemplo a ser seguido no maciço esforço para reconstrução pós-guerra. Como a TVA falava a “linguagem que é universal, a linguagem das coisas que estão perto da vida do povo”, estava predestinada a ter uma imagem positiva. Mas esse apelo positivo da TVA não se baseava apenas nas questões materiais. A concepção da TVA prometia a todos os povos a possibilidade da participação democrática comunitária nos programas técnicos, o que garantiria que o desenvolvimento seria feito pelo povo, não para ele. Cada variante da “autarquia federal de desenvolvimento” baseada nas práticas do estilo da TVA refletiria as demandas e desejos de uma população em um local específico. Tais métodos garantiriam um marco referencial no âmbito do qual poderia ser fornecida assistência técnica às áreas selecionadas.³⁵

Lilienthal também via a TVA como uma resposta para um mundo às vésperas da descolonização. Do ponto de vista de Lilienthal, a TVA havia sido uma ferramenta contra o colonialismo (que ele definia como sendo a exploração de uma periferia por um centro) interno nos EUA. Os sucessos da atuação no vale do rio Tennessee haviam desencadeado o crescimento econômico que oferecia novas oportunidades a todos. Essas mudanças haviam exposto as políticas públicas enviesadas e os fretes que mantinham o Sul e o Oeste subordinados ao Nordeste como sendo perigosos e desnecessários. Era apenas um pulo do vale do rio Tennessee para o mundo. Para prevenir a exploração da maioria por uma pequena elite, no mundo todo, a TVA seria um exemplo de desenvolvimento com inclusão social que possibilitaria à população local o controle sobre seu próprio futuro econômico, enquanto viabilizava o crescimento econômico, ao utilizar este exemplo: “de nosso próprio território [...] podemos demonstrar nossos objetivos ao mundo, e aprender ao máximo sobre interdependência internacional”.³⁶

Apesar das altas expectativas que Lilienthal e outros tinham sobre a TVA, seus impactos reais no vale do Tennessee não atendiam à nobre filosofia. Os programas

³³ Citado em Charles Maier, “*The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after WW II*”, *International Organization* 31 (1977) p. 607-633.

³⁴ Neuse, *David Lilienthal*, p. 135. Hargrove, *Prisoners of Myth*, p. 49.

³⁵ David Lilienthal, *TVA: Democracy on the March* (New York, 1953) p. 196-200.

³⁶ *Ibid.*, p. 203-209.



centrais da autarquia, a eletrificação rural e a extensão rural, certamente foram um sucesso na bacia hidrográfica. Porém, à parte desses êxitos, nas suas operações a TVA não era tão original, nem tão inclusiva, como seus defensores propunham.

A extensão rural da TVA obteve resultados impressionantes na recuperação de áreas degradadas e aplicação de fertilizantes na agricultura. Porém, quase não havia diferença entre este serviço da TVA e os serviços de outros órgãos públicos similares nas regiões vizinhas. E apesar da sinergia em potencial, praticamente não havia cooperação entre a TVA e outros órgãos públicos. A TVA também primava por divulgar novas tecnologias inacessíveis para agricultores pobres. Especialmente os empobrecidos agricultores afro-descendentes eram excluídos desses projetos, refletindo o descaso geral com o qual eram tratados pela autarquia, apesar do constante discurso sobre justiça social.³⁷ Além disso, não havia uma análise dos impactos dos programas na sociedade, pois era uma convicção dos funcionários da TVA que seu enfoque de desenvolvimento comunitário era o mais adequado, não havia erros. Tal postura dificultava encontrar e corrigir falhas.³⁸

A geração e distribuição de energia elétrica tornou-se provavelmente a atividade mais visível da TVA. A TVA fomentou cooperativas de eletrificação rural que possibilitaram o aumento do consumo pela eletrificação das residências e dos imóveis rurais, enquanto reduziam o preço da energia ao obter escala. Lilienthal merece o crédito por ter estimulado que empresas de eletrodomésticos passassem a oferecer seus produtos a preços acessíveis à população do vale do Tennessee, possibilitando às famílias utilizar a eletricidade para seu benefício pessoal. Porém, não havia muita participação popular na política de energia elétrica da autarquia, contrário ao que era divulgado. O programa de eletrificação rural estabeleceu os preços sem receber orientações do governo federal ou estadual, e sua rede de distribuição não permitia a presença de políticos nos conselhos administrativos, deixando a autarquia, em certos aspectos, isolada da vida política local.³⁹

Nos anos que precederam a Segunda Guerra Mundial, a geração de energia para a indústria pesada passou a ter prioridade. A parceria entre a TVA e a empresa Alcoa Aluminum tornou-se central durante a guerra.⁴⁰ A TVA ampliou massivamente sua capacidade de produção de energia a partir de 1938, fornecendo a energia necessária para setores industriais cruciais, de petroquímicas a empresas de aviação. E especialmente, abastecendo o Projeto Manhattan. A extração de isótopos de urânio para a bomba atômica demandava imenso volume de energia elétrica. A escolha da cidade de Oak Ridge, no Tennessee, como local para uma vasta planta industrial onde eram produzidos os insumos da bomba, deu-se por motivo da abundante energia hidrelétrica produzida pela TVA.⁴¹ A geração de energia prioritariamente

³⁷ Charles Houston e John Davis, "TVA: Lily-White", *Crisis*, (Outubro 1934), p. 290-291, 311. Cranston Clayton, "The TVA and the Race Problem", *Opportunity*, (Abril 1934), New Deal Network, <http://newdeal.feri.org> Acesso 19/02/02. Nancy Grant, *TVA and African Americans: Planning for the Status Quo* (Philadelphia, 1990).

³⁸ Hargrove, *Prisoners of Myth*, p. 100-102. Norman Wengert, *Valley of Tomorrow: The TVA and Agriculture* (Knoxville, 1952) p. 119-124.

³⁹ Hargrove, *Prisoners of Myth*, p. 45, p. 102-110.

⁴⁰ Neuse, *David Lilienthal*, p. 154.

⁴¹ Richard Rhodes, *The Making of the Atomic Bomb* (New York, 1986) p. 486-487. Kennedy, *Freedom*



para a indústria acabou tornando-se um fim em si mesmo, ao invés de ser apenas parte acessória de um programa mais amplo, gerando para muitos observadores a sensação de que a autarquia estava afastando-se de seus objetivos originais. Um indicador da mudança que estava ocorrendo ficou visível em 1942, quando a TVA forçou a construção da hidrelétrica Douglas, no estado do Tennessee, apesar do amplo movimento de oposição pelos agricultores que perderam suas terras.⁴² Essa percepção ampliou-se para os cerca de 50.000 cidadãos que foram perdendo suas terras no curso da construção de hidrelétricas pela TVA.⁴³

Enquanto os defensores da organização frequentemente retratavam a TVA como um símbolo do planejamento regional, seus administradores falavam do processo pelo qual resolviam problemas na região e não de um plano abrangente. Na realidade, por volta de 1935 a ideia de um amplo planejamento integrado da bacia havia sido abandonada pela direção da TVA. Lilienthal preferia descrever as operações da TVA como sendo “pragmáticas”, o que para ele significava que os planos eram setoriais, ao invés de um amplo plano para a bacia toda. Isso significava promover o crescimento econômico em uma parte do Sul dos EUA, ao contrário de algum grandioso plano integrado. Um historiador chegou a descrever a TVA como um conjunto de soluções procurando pelos problemas.

O ponto, aqui, não está em desmerecer os sucessos obtidos, com muito esforço, no vale do Tennessee, mas em enfatizar como um mito organizacional estava sendo propagado em larga escala. A TVA era uma organização nova na história dos EUA e não se encaixava facilmente em nenhum nicho. Ela sofria uma campanha de oposição cerrada pelas concessionárias privadas de energia ameaçadas pela nova concorrência, apoiadas por aqueles que ideologicamente eram hostis à concepção política reformadora por trás da TVA, tornando-a, em certos aspectos, um microcosmo dos conflitos inerentes ao *New Deal*.⁴⁴ Mas a retórica da democracia de base, utilizada para justificar sua operação e existência nesses conflitos, raramente existia na operação real. Este é um indicador para muitos pesquisadores de que os conceitos repetidos por Lilienthal e seus apoiadores eram, na verdade, *slogans* para defender a autarquia no debate público, protegendo a TVA de seus muitos críticos, preservando sua autonomia e posicionando-a entre outros programas federais similares. A filosofia de participação comunitária resumida pelas palestras de Lilienthal, bem como o potencial de aplicação global de sua obra *Democracy on March*, tiveram uma função similar em justificar e posicionar os programas de desenvolvimento internacional dos EUA no pós-guerra. Eles sofreriam das mesmas falhas em operacionalizar a retórica da participação comunitária na prática da execução.⁴⁵

A necessidade de conduzir uma Guerra Mundial pode ter marcado o fim das

from fear, p. 664-665.

⁴² Hargrove, *Prisoners of Myth*, p. 107.

⁴³ William Chandler, *The Myth of TVA: Conservation and Development in the Tennessee Valley, 1933-1983* (Cambridge, 1984), p. 98. Bruce Rich, *Mortgaging the Earth: The World Bank, Environmental Impoverishment, and the Crisis of Development* (Boston, 1994), p. 234.

⁴⁴ Richard Colignon, *Power Play: Critical Events in the Institutionalization of the TVA* (Albany, 1997), p. 155-191.

⁴⁵ Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations* (Berkeley, 1949), p. 48-59, p. 262. Hargrove, *Prisoners of Myth*, p. 108-110. Neuse, *David Lilienthal*, p. 142.



reformas nacionais do *New Deal*. Porém, no movimento de reforma os norte-americanos encontraram uma nova *commodity* de exportação de apelo internacional, o remédio para a Grande Depressão que fora aplicado no vale do Tennessee.⁴⁶ A atratividade de projetos do estilo TVA para replicação em outros países, já existente nos anos 1930, ampliou-se dramaticamente nos anos 1940, graças à retórica de Lilienthal. O discurso do desenvolvimento de base comunitária da TVA era atrativo para uma ampla gama de técnicos e políticos que facilmente esqueciam as limitações da autarquia. Em meio à guerra, a TVA tornou-se uma grande esperança para aqueles que estavam se preparando para os desafios da reconstrução.

Até 1945, mais de 50.000 cópias traduzidas do livro de Lilienthal haviam sido distribuídas pela Agência de Informação da Guerra – OWI apenas na China. Assessores técnicos norte-americanos logo ouviram funcionários públicos chineses citando trechos dos “princípios” do livro.⁴⁷ Esse interesse provavelmente estava relacionado às expectativas do governo nacionalista da China em receber cooperação para a reconstrução pós-guerra, o que incluía a formação de uma Autarquia para o Desenvolvimento do Vale do Rio Yangtzé.⁴⁸ A TVA era tão popular na OWI e no Ministério das Relações Exteriores, que foi aventada a possibilidade de enviar Lilienthal à China para uma série de palestras em apoio aos esforços de reconstrução.⁴⁹

Na Europa, planejadores britânicos discutiam a criação da Autarquia para o Desenvolvimento do Danúbio – DVA após a guerra, uma proposta que não escapou dos ataques do economista Friedrich von Hayek, feroz inimigo do planejamento pelo setor público.⁵⁰ Apesar dessa crítica, em muitos lugares do mundo a TVA simbolizava a gestão de uso múltiplo de um rio, suprimindo as necessidades humanas. Nas palavras de um escritor popular sobre ciência em inglês, Julian Huxley, a TVA era “o símbolo das novas possibilidades para países democráticos – a possibilidade de obter a eficiência de um plano coordenado sem a necessidade do controle autoritário”, tornando sua criação “de máxima importância para a evolução da sociedade humana”.⁵¹ Antes do final da guerra, a Agência Internacional de Trabalho do governo do Canadá, encomendou um estudo sobre as lições da TVA para a cooperação internacional, concluindo que seria uma excelente forma de prover assistência técnica para regiões em reconstrução pós-guerra. O incansável vice-presidente dos EUA, Henry Wallace, era mais audacioso. Ele afirmava que, para que o mundo pudesse enfrentar o desafio da reconstrução, “devemos criar um banco internacional e uma TVA internacional”.⁵²

⁴⁶ Citado em Alan Brinkley, *The End of the Reform: New deal Liberalism in Recession and War* (New York, 1995) p. 144.

⁴⁷ Lilienthal, *Journals*, Vol. I, p. 696, p. 701.

⁴⁸ Comunicado da Agência de Notícias da China, “YVA Project to be Carried out on Smaller Scale Within Six Years”, 04/12/45, caixa 1, John Summer Papers, Harry Truman Library, Independence, Missouri (a partir daqui citado como HTL). Arthur Young, *China and the Helping Hand, 1937-1945* (Cambridge, 1963) p. 393.

⁴⁹ Carta de Lockhart a Collado, 27/04/45, Office Files of the Assistant Secretary of State for Economic Affairs, 1944-1950, caixa 1, Record Group 59, HTL.

⁵⁰ F. Hayek, *The Road to Serfdom* (Chicago, 1944) p. 247-284.

⁵¹ Julian Huxley, *TVA: Adventure in Planning* (London, 1943) p. 7, p. 136.

⁵² Herman Finer, *The TVA: Lessons for International Application* (Montreal, 1944). Sobre a visão de Wallace de como o conhecimento norte-americano poderia contribuir para um New Deal internacional no pós-guerra, veja Mark Kleinman, *A World of Hope, a World of Fear: Henry Wallace*,



Após a guerra, muitos nos EUA viam a TVA como uma das luzes mais brilhantes oriundas do movimento reformista dos anos 1930. O Jornalista John Gunther achava que a TVA “prova a ideia que desenvolvimento unificado funciona” e que as possíveis aplicações desse conceito eram “quase sem limites [...] seu horizonte poderia ser infinito”. Difícilmente surpreendente para “a maior invenção norte-americana deste século, a maior contribuição que os EUA já fizeram para a sociedade no mundo moderno”.⁵³ O historiador Henry Commager também elogiava a TVA, descrevendo-a como “provavelmente a maior conquista em tempos de paz dos EUA no século 20”. Seus sucessos ele descrevia em uma prosa de tirar o fôlego, “um triunfo que seus criadores dificilmente ousaram antever [...] Era política, mas no sentido aristotélico da palavra [...] Era um brilhante exemplo do equivalente moral da guerra de William James”.⁵⁴ O posicionamento da TVA como sendo uma das promessas cumpridas do movimento reformista dos anos 1930 era parte de um esforço mais amplo no pós-guerra de “reconstrução” do *New Deal*, onde representantes da esquerda preferiam focar em alguns dos êxitos particulares do movimento do que no fracasso em alcançar seus objetivos mais amplos.⁵⁵ Seu novo *status* histórico conferia à TVA credibilidade quando era citada para justificar iniciativas públicas ou não governamentais de desenvolvimento.

Nos anos que se seguiram à guerra, Lilienthal manteve a aura construída durante seu período de trabalho na TVA. A conexão da TVA com o Projeto Manhattan tornava-o a escolha lógica para ser o gestor pioneiro em conduzir os rumos da nova pesquisa sobre energia atômica. “Vivendo com o átomo” por quatro anos, originou em 1946 o “Relatório Acheson-Lilienthal”, um plano para o controle internacional da energia atômica e esboço de criação da Comissão Internacional de Energia Atômica.⁵⁶ Apesar de suas opiniões, ou talvez por causa delas, Lilienthal não foi capaz de evitar o agressivo anticomunismo que contaminou a vida política dos EUA, sendo acusado por seus oponentes no Congresso de que ele mantinha simpatia pelo comunismo.⁵⁷ Apesar disso, Lilienthal e suas ideias mantiveram sua visibilidade e chegaram ao centro das relações internacionais. Seus livros e suas ideias circulavam no alto escalão do Ministério das Relações Exteriores ao início dos anos 1950.⁵⁸

O desenvolvimento ao estilo da TVA que Lilienthal e outros divulgavam encontrou fácil acolhida pelos planejadores norte-americanos, não apenas por sua ênfase em um programa tecnológico de uso múltiplo em regiões atrasadas, mas também pela singular natureza norte-americana do programa. Ao final dos anos 1940, gestores públicos do governo federal estavam avaliando o papel que o desenvolvimento

Reinhold Niebuhr and American Liberalism (Columbus, 2000) p. 153-156.

⁵³ Gunther, *Inside USA*, p. 748.

⁵⁴ Henry Commager, *The American Mind: An Interpretation of American Thought and Character since the 1880s* (New Haven, 1950) p. 344-345.

⁵⁵ Brinkley, *End of Reform*, p. 266.

⁵⁶ Committee on Atomic Energy, *A Report on the International Control of Atomic Energy* (Washington, 1946).

⁵⁷ Walter LaFeber, *America, Russia and the Cold War* (New York, 1997) p. 68.

⁵⁸ Carta de Lilienthal a U. Johnson, 09/11/50. Records of the Bureau of Far Eastern Affairs, 1943-1956, caixa 3, RG 59 General Records of the US Department of State, National Archives, College Park, Maryland (a partir daqui citado como NAMD).



econômico nos países que estavam conquistando a independência na África e na Ásia teria na estratégia norte-americana da Guerra Fria. Na Europa, planejadores norte-americanos entusiasmados pelo sucesso do *New Deal* alicerçaram o Plano de Reconstrução da Europa (Plano Marshall) na concepção do “producionismo” americano de grandes empresas. Com base na experiência com a Depressão, os assessores americanos na Europa estimularam a colaboração tripartite entre governos, setor privado e trabalhadores. Essa cooperação deveria garantir que seriam evitadas perigosas disputas pela riqueza gerada com a recuperação da produção industrial. Temas controversos seriam solucionados pelas forças supostamente imparciais da engenharia e da administração científica, bem como pelo planejamento nacional e regional. O resultado seria o aumento da produtividade que traria benefícios a todos, o que em troca, reduziria as tensões sociais.⁵⁹ Havia uma esperança que algo parecido com o Plano Marshall poderia ser transferido para áreas estratégicas na Ásia, onde o crescimento econômico era necessário não apenas para reconstrução pós-guerra, mas para promover estabilidade econômica e reduzir o potencial para a subversão comunista.⁶⁰ Porém, os planejadores no Ministério das Relações Exteriores tinham clareza que as concepções que tinham funcionado tão bem na Europa não poderiam simplesmente ser transferidas para a Ásia. Os norte-americanos repetiam entre si que os asiáticos não tinham as capacidades necessárias para superar os desafios tecnológicos de uma sociedade moderna e, por esta razão, necessitavam de assistência técnica norte-americana para preencher essas lacunas.⁶¹

O apoio da alta administração para essa assistência técnica veio com o anúncio do Programa *Point Four*, pelo presidente Harry Truman. No seu discurso de posse em 1949, como quarto item do discurso o presidente propôs um “novo programa audacioso” de cooperação para ajudar os povos do mundo subdesenvolvido. Ele prometia cooperação técnica para promover o crescimento econômico que garantiria estabilidade social e, com isso, imunidade contra o surgimento do comunismo.⁶² Ao esclarecer o *Point Four* ao público, o presidente Truman sentiu-se confortável em igualar o programa de cooperação internacional com a TVA, notando: “Nós, os EUA, temos certa fama [...] por nosso conhecimento tecnológico. O que proponho é apresentar aos povos do mundo esse conhecimento [...] Isso é o que significa o programa Point Four [...] Vejo rios e vales sem desenvolvimento em todo o mundo, que poderiam ter suas TVAs [...] Tudo o que precisamos é alguém que conheça o enfoque técnico para seu desenvolvimento.”⁶³ A história e a experiência da TVA demonstrava que era o melhor mecanismo para transferir tecnologia norte-americana

⁵⁹ Michael Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe 1947-1952* (New York, 1987), p. 5-25. Maier, “*Politics of Productivity*”, p. 607-633.

⁶⁰ Carta de Nitze a Butterworth, 26/10/48, “*A Coordinated Economic Policy for the Far East*”, caixa 151, RG 43, International Conferences, Commissions, 1825-1972, NAMD.

⁶¹ Memorando sobre economia da Ásia, 23/03/48, US Delegation Subject Files, 1945-1952, caixa 151, RG 43, NAMD.

⁶² Harry Truman, “*Inaugural Address*”, 20/01/49, *Public Papers of the Presidents of the United States, Harry Truman, 1949*, p. 112-116. Veja também Thomas Paterson, *Meeting the Communist Threat: Truman to Reagan* (New York, 1988) p. 147-158. Sergei Shenin, *The United States and the Third World: The Origins of Postwar Relations and the Point Four Program* (Huntington, 2000).

⁶³ Harry Truman, “*Remarks at the Women’s National Democratic Club Dinner*”, 08/11/49, *Public Papers, Harry Truman, 1949*, p. 557. “*Point IV*”, *Fortune*, (1950) p. 88-89.



e fomentar as capacidades locais para estimular a modernização. Os comentários de Truman evidenciam o quão rapidamente a TVA tornou-se, em muitos círculos, sinônimo de cooperação internacional, que por sua vez, era parte integrante da estratégia da Guerra Fria em promover crescimento econômico.⁶⁴

Nos meses após o discurso de Truman, ouviu-se um coro de apoio vindo de todos os quadrantes do espectro político, em especial dos progressistas da esquerda e ex-gestores do *New Deal*, que viam o novo programa como uma extensão dos objetivos do *New Deal* ao mundo todo. Seu engajamento na cooperação técnica internacional era parte da aceitação da liderança de Truman e das políticas da Guerra Fria.⁶⁵ O *Point Four* inspirou um fervor quase religioso entre os editores do jornal *Chicago Sun-Times*. Citando São Mateus, eles asseguravam que o programa de Truman estava “preocupado em fazer o que é certo, e apenas em segundo lugar com os custos”. Os editores tinham certeza que o plano “valeria a pena” para o mundo todo se os EUA permanecessem leais aos mesmos princípios “que o tornaram grande”. Esses princípios não foram citados no discurso, mas tinham sido anunciados poucos dias antes da posse do presidente por Lilienthal. Ele afirmara que a força dos EUA não estava nos “bens materiais”, mas “as fontes de nossa vitalidade são ética e espiritualidade”. O jornal *Sun-Times* repetiu a afirmação de Lilienthal, pois era vista não meramente como devaneio filosófico, mas como citação baseada em sua experiência prática. A legitimidade de sua visão advinha do entendimento de que a TVA, apesar de ser uma impressionante conquista tecnológica, antes de tudo estava baseada “em uma ideia, a ideia da ética”.⁶⁶

A revista *New Republic*, há muito tempo defensora da TVA (porém, nem sempre de Truman) engajou-se no coro de apoio à cooperação internacional. Como “quase todos os países do mundo são atrasados, do ponto de vista da produção em massa dos EUA”, as grandes e complexas tecnologias utilizadas nos EUA não podiam simplesmente ser transferidas diretamente aos outros países. Existia a necessidade de distribuir tecnologia em escala menor, adequada às necessidades dos países em desenvolvimento. A proposta do *Point Four* levava este fato em consideração, e poderia copiar o modelo operacional da TVA, que representava “o melhor do conhecimento norte-americano para exportação”. O apelo internacional do livro *Democracy on the March* ajudara a tornar a TVA “nossa mais conhecida, mais apreciada instituição”. Com a aceitação generalizada da TVA e sua flexibilidade para adaptação a dimensões e locais variados, o desenvolvimento no estilo TVA prometia em todo o globo “servir de fundamento para construir todas as etapas de uma economia diversificada em crescimento”.⁶⁷

Arthur Schlesinger Jr, importante historiador e liderança intelectual, também apoiou a cooperação internacional. Em seu livro manifesto *The Vital Center*, ele reconhecia a importância da TVA na confrontação com a União Soviética. Ele acreditava que o exemplo da TVA demonstrava como o Estado poderia engajar-se

⁶⁴ Melvyn Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford, 1992) p. 291.

⁶⁵ Richard Pells, *The Liberal Mind in a Conservative Age: American Intellectuals in the 1940s and 1950s* (Hannover, 1989) p. 52-116.

⁶⁶ “O Ye of Little Faith!”, *Chicago Sun-times*, 23/01/49.

⁶⁷ Morris Cooke, “Down to Earth with Point Four”, *New Republic*, (Julho 1949) p. 18-21.



efetivamente em programas econômicos sem tornar-se excessivamente centralizador ou “planejador totalitário”. Essas lições seriam ainda mais importantes num mundo que passava por uma “revolução social”. A onda de descolonização pós-guerra havia conferido à União Soviética um elevado status junto aos povos recém-independentes por causa de sua fama de promover a igualdade racial e combater o imperialismo. O modelo democrático e de justiça social da TVA permitia aos EUA valorizar sua maior qualidade, seu “dinamismo tecnológico”, contra o “dinamismo político” dos soviéticos. Schlesinger acreditava que:

nenhum outro povo no mundo chega perto dos EUA no domínio da nova magia da ciência e da tecnologia. Nossos engenheiros podem transformar planícies áridas ou vales cobertos pela pobreza em maravilhas repletas de vegetação e energia elétrica [...] A TVA representa uma arma que, se adequadamente utilizada, pode vencer a rude proposta dos comunistas no apoio aos povos da Ásia.⁶⁸

Walter Lippmann repercutiu os pontos de vista de Schlesinger, acreditando que programas inspirados na TVA reforçavam as diferenças entre os estilos de combate à pobreza dos EUA e do Comunismo. O modelo soviético prometia crescimento econômico acelerado, mas ao preço do governo autoritário. Lippmann acreditava que o modelo dos EUA – exemplificado pela missão de avaliação da ONU em 1949 para o desenvolvimento do Oriente Médio, coordenada por Gordon Clapp, sucessor de Lilienthal na TVA – evidenciava que a modernização poderia ser reconciliada com um governo popular.⁶⁹

Na medida em que a assistência técnica internacional tornava-se um componente cada vez mais relevante no confronto com a União Soviética, o exemplo da TVA provia os meios para diferenciar os programas norte-americanos dos programas comunistas. À primeira vista, vastos programas técnicos de uso múltiplo, baseados no planejamento governamental, pareciam similares aos esforços soviéticos pela industrialização. Visto por estas lentes, o esforço do *New Deal* em distribuir eletricidade no meio rural chegou desconfortavelmente perto do resumo por Lenin, de que “Comunismo é poder soviético mais a eletrificação de todo o país”.⁷⁰

Porém, para os apoiadores da cooperação internacional pelos EUA, a TVA de Lilienthal servia para realçar as diferenças nos conceitos de ambos os lados.

⁶⁸ Arthur Schlesinger Jr., *The Vital Center: The Politics of Freedom* (Boston, 1949) p. 183-186, 230-234.

⁶⁹ Walter Lippmann, “Two Approaches to the Misery of Asia”, *Washington Post*, 25/01/50. Veja também, *Final Report of the United Nations Economic Survey Mission for the Middle East* (Lake Success, 1929).

⁷⁰ V. Lenin, “Report of the All-Russia Central Executive Committee and the Council of the People’s Commissars on the Home and Foreign Policy at the Eighth All-Russia Congress of Soviets”, 22/12/20. Citado em Lenin, *On the Development of Heavy Industry and Electrification* (Moscou, 1972) p. 86. Veja também Robert Lewis, *Science and industrialization in the USSR* (London, 1979). Anne Rassweiler, *The Generation of Power: The History of the Dneprostoi* (New York, 1988) p. 12-29. Contrário às afirmações dos norte-americanos, Lenin esperava que a disseminação de seus planos de eletrificação de 1920 para escolas e pequenas estações rurais permitiria à população da União Soviética os meios para o desenvolvimento comunitário para promover a participação nas mudanças tecnológicas que necessariamente levariam não apenas ao crescimento econômico, mas também à revolução social.



Enquanto tanto os EUA como a União Soviética podiam interpretar hidrelétricas como meio para fomentar sociedades modernas, a variante norte-americana podia ser vista como fundamentalmente democrática. A variante comunista seria dominada pelo Estado que definiria quem se beneficiaria com os resultados do programa. Usando a TVA como modelo, os novos programas de cooperação internacional dos EUA poderiam promover a inclusão social, garantindo que as vilas rurais e os indivíduos tivessem voz e voto na sua administração. Isso faria todo projeto norte-americano necessariamente mais flexível, alerta, competitivo e conseqüentemente, efetivo contra seus competidores comunistas.⁷¹ O que também tranquilizava a esquerda norte-americana, recentemente exposta aos perigos de um Estado centralizador do planejamento pelos excessos do nazismo na Alemanha e do stalinismo na Rússia, de que os EUA não estariam exportando um conceito potencialmente totalitário.⁷²

Lilienthal juntou-se a esse novo enfoque de desenvolvimento, porém, como empreendedor. Em 1955 ele ajuda a criar uma empresa de consultoria, *Development and Resources* – D&R, que prestou assistência técnica aos governos da Colômbia, de Porto Rico, do Irã e do Vietnã do Sul, em uma série de projetos de modernização dessas sociedades. A empresa buscou ser lucrativa ao aplicar a “experiência de desenvolvimento do governo dos EUA”, combinada com o “talento financeiro da iniciativa privada”, para promover a modernização em todo o mundo. Muito do trabalho da D&R concentrou-se no desenvolvimento de recursos hídricos, na medida em que a maioria dos funcionários da empresa vinha da TVA.⁷³ Sua iniciativa no setor privado não reduziu a relevância de Lilienthal como palestrante sobre o desenvolvimento internacional. Na verdade, após deixar o governo ele reordenou suas ideias sobre o assunto e sua nova empresa proveu os meios para a continuidade do uso do modelo da TVA como ferramenta para desenvolver o mundo.

Durante os anos 1960, o objetivo central da modernização para Lilienthal continuava sendo a liberação do “potencial criativo humano para o desenvolvimento”. A meta central não estava na transformação física da paisagem rural ou no seu bem estar material, mas na alteração de suas perspectivas. A participação em projetos de modernização não somente conferia às pessoas novas habilidades, também mudava sua visão de mundo. Lilienthal acreditava que os benefícios podiam ter proporções dramáticas:

Se uma grande hidrelétrica ou um novo sistema rodoviário são vistos pela população de um país como sendo seu, como sendo uma nova oportunidade, e que representa uma alavanca para os jovens olharem para o futuro com mais esperança, então a grande barragem como fonte de inspiração irá produzir mais do que apenas eletricidade ou irrigação, a rodovia fornecerá mais do que apenas transporte. A obra irá promover uma mudança no estado de espírito, irá liberar energias e autoconfiança que são os fatores indispensáveis para o futuro daquele país.⁷⁴

⁷¹ William Espy, *Bold New Program* (New York, 1950), p. 14.

⁷² Pells, *The Liberal Mind*, p. 76-83. Brinkley, *End of Reform*, p. 154-164.

⁷³ Neuse, *David Lilienthal*, p. 246-266. Grace Goodell, *The Elementary Structures of Political Life: Rural Development in Pahlavi Iran* (New York, 1986).

⁷⁴ David Lilienthal, “*The Road to Change*”, *International Development Review* N. 6 (dezembro 1964) p.



Lilienthal enfatizava como a TVA transformara a paisagem do Tennessee ao controlar o curso do rio, distribuir energia em larga escala e qualificar tanto a indústria como a educação pública. A contribuição decisiva da TVA não havia sido a alteração do ambiente físico, mas as mudanças realizadas na psicologia da população. O que fazia o vale do rio Tennessee tão diferente que antes de 1933, era o fato de que seus 7,5 milhões de habitantes foram capazes de encontrar “autoconfiança, independência e criatividade” em si próprios, através do seu trabalho coletivo no âmbito dos programas da TVA.⁷⁵

O trabalho de consultoria da D&R provaria que a mesma história poderia ser repetida em outros países. A atuação da empresa na província de Khuzestan no Irã, bem como na Colômbia, haviam provado a Lilienthal que se programas no exterior fossem baseados na experiência da TVA, tais programas poderiam transformar com sucesso não somente a bacia hidrográfica, como também seus habitantes. Nesse sentido, os programas de modernização coordenados por atores externos à região, podiam ter impactos radicais na sociedade beneficiária. Tecnologia distribuída através de programas nos quais os moradores locais “tinham a chance de tornarem-se parte do processo de mudança”, iria liberar talentos “latentes” daquele povo, gerando novas habilidades tecnológicas. Eventualmente, alguns moradores locais assumiriam novas responsabilidades técnicas e administrativas. Eles seriam uma parte importante do esforço em substituir perspectivas retrógradas, ignorantes e tradicionais com uma nova visão otimista, direcionada para o futuro, esperançosa e definitivamente moderna.⁷⁶

Não é de surpreender que o ideário de Lilienthal encontrou ampla audiência. Era um modelo provado nos EUA. Os exemplos citados por Lilienthal vinham do Sul dos EUA para demonstrar que o país sabia como combater a pobreza em áreas atrasadas. Ao mesmo tempo, sua visão assegurava que tecnologia, a versão americana da democracia e a modernização iram funcionar de modo integrado. Face a um mundo instável, onde os norte-americanos eram confrontados com diversos outros modelos de organização social, o ideário de Lilienthal, que prometia a modernidade, tinha muitos adeptos.

A influência do pensamento de Lilienthal em projetos de modernização foi direta e palpável. Em 1951, Eugene Black, presidente do Banco Mundial, ao rever um exemplar da revista *Colliers* leu um artigo de Lilienthal sobre soluções para o conflito militar entre Índia e Paquistão na região da Caxemira.⁷⁷ O interesse de Black na região originava-se de seu novo foco em disponibilizar financiamento do banco aos países recém-independentes. Nesse sentido, Black e o Banco Mundial faziam parte de um amplo processo de mudança em muitas organizações internacionais, incluindo as Nações Unidas, fundações, entidades voluntárias e grupos empresariais, após o fim do colonialismo. Cada vez mais esta comunidade de organizações de

9-14.

⁷⁵ Ibid, p. 12

⁷⁶ Idib., david Lilienthal, “Overseas Development as a Humanist Art”, em *Management: A Humanist Art* (New York, 1966) p. 46-47. (ênfase no original)

⁷⁷ David Lilienthal, “Another Korea in the Making?”, *Colliers*, 04/08/51, p. 56-58.



atuação internacional via o desenvolvimento econômico como parte fundamental das relações internacionais. Como muitos dos seus contemporâneos, Black tinha fé na ideia de que tecnologia e planejamento, guiados por especialistas ocidentais, poderiam promover o necessário crescimento econômico. Essa crença tornava as ideias de Lilienthal altamente atrativas.⁷⁸

O artigo de Lilienthal, redigido no âmbito de uma viagem pelo Sudoeste da Ásia em 1951, assegurava que o conflito da Caxemira, apesar de ser “pura dinamite”, não precisava ser assim. Lilienthal acreditava que a disputa poderia ser solucionada se as questões fossem decompostas em tópicos e solucionadas uma por uma. Central a essa concepção era a ideia de desenvolver a bacia hidrográfica do rio Indus com hidrelétricas “como uma unidade – planejadas, construídas e operadas como uma unidade, tal como com a TVA em setes estados nos EUA”.⁷⁹ O artigo entusiasmou Black, que após telefonar com Lilienthal para conhecer melhor suas opiniões, estabeleceu contato com os primeiro-ministros da Índia e do Paquistão, oferecendo assistência técnica do Banco Mundial para resolver o problema da gestão dos recursos hídricos do rio Indus “com base na engenharia”. A oferta do Banco Mundial para intermediar e assessorar as negociações facilitou o início das negociações entre os dois países. Black enviou o engenheiro chefe do Banco Mundial para apoiar as discussões, e após anos de negociações ambas as partes assinaram o Acordo de Uso da Água do Rio Indus, em 1960.⁸⁰

Parte do sucesso dessas negociações pode ser atribuído ao primeiro ministro indiano Jawaharlal Nehru, que tinha afinidade com o conceito de programas de uso múltiplo de rios. Durante sua viagem, em 1951, Lilienthal foi hóspede de Nehru por uma semana e teve uma impressão muito positiva, de um “homem com uma visão moderna”.⁸¹ Lilienthal simpatizava com um homem que admirava o poder da ciência e da tecnologia, mas que ao mesmo tempo tinha um profundo conhecimento sobre o passado da Índia.⁸² Lilienthal também ficou muito satisfeito ao conhecer os grandes projetos de aproveitamento hídrico iniciados pelo governo Nehru. Assim como muitos governantes de outros países recém independentes, Nehru acreditava que grandes projetos de multiuso de rios iriam fortalecer a economia e a sociedade. Antes da independência, muitos engenheiros na Índia viam os EUA como exemplo. Um engenheiro chefe, Kanwar Sain, via os EUA como “filho da engenharia moderna”, que havia demonstrado como regular rios para obter energia renovável barata, que era “o sopro de vida da industrialização”.⁸³ Porém, as lições para a Índia não estavam apenas nos feitos tecnológicos dos norte-americanos. Nos EUA também estavam

⁷⁸ Jochen Kraske, William Becker, William Diamond e Louis Galambos, *Bankers with a Mission: The Presidents of the World Bank, 1946-1991* (New York, 1996) p. 97-98.

⁷⁹ David Lilienthal, “Another Korea?”, p. 58.

⁸⁰ “Terms of Reference in Exchange of Letters Between President Black and the Two Prime Ministers”, caixa 25, Raymond Wheeler Papers, HI. Transcrição, Eugene Black entrevista de história oral por Robert Oliver, 06/08/61, entrevista I, fita 1, *Oral History Research Office*, Columbia University, p. 46-48. Edward Mason e Robert Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, (Washington, 1973) p. 610-627. McNeill, *Something New under the Sun*, p. 159-162.

⁸¹ David Lilienthal, “Are We Losing India?”, *Colliers*, 23/06/51, p. 13-15.

⁸² Balkrishna Gokhale, “Nehru and History”, *History and Theory* N. 17 (Outubro 1978), p. 311-322.

⁸³ Kanwar Sain, *America Through Indian Eyes* (Lahore, 1943) p. 33.



alguns dos melhores pensadores sobre os impactos da ciência e da tecnologia na sociedade.⁸⁴ Após a independência da Índia, entre os primeiros projetos prioritários do governo Nehru estava a criação da *Damodar Valley Corporation* – DVC, uma autarquia de gestão de bacia hidrográfica modelada diretamente de acordo com a TVA. Seguiram-se diversos outros programas para desenvolvimento das bacias hidrográficas no país.⁸⁵ Nehru comparava as hidrelétricas construídas pela DVC a templos. Com uma intensidade e entusiasmo que muitos apoiadores da TVA nos EUA compartilhavam, Nehru enfatizou, durante o discurso de inauguração de uma nova hidrelétrica, em 1954: “onde pode existir um lugar maior e mais sagrado que este, pelo qual poderíamos ter maior consideração?”⁸⁶

Apesar de todo o apoio nacional e internacional para a TVA, havia também críticas, especialmente dos conservadores que por longo período foram contra o *New Deal* nos EUA, e que não amainaram após a Segunda Guerra. Nos anos 1940, Donald Davidson, um dos principais representantes do grupo de escritores do “Sulistas agrários”, atacava a TVA por estar blindada contra as lideranças políticas locais e ter expulso dezenas de milhares de famílias para formação dos lagos de barragens.⁸⁷ Durante os anos 1950, políticos do Partido Republicano e seus representantes no Executivo, que já criticavam a concepção da cooperação internacional como “presentes” inúteis, irritavam-se com a comparação entre o *New Deal* e programas no exterior. Os opositores à assistência técnica internacional sentiram-se fortalecidos pela publicação do romance *The Ugly American*, por William Lederer e Eugene Burdick, em 1958. O livro descrevia os projetos financiados pelos EUA no Terceiro Mundo como diletantes, isolados e ineficientes, tendo Sarkahan, um país asiático ficcional como pano de fundo. Na história, Homer Atkins, o “feito americano” engenheiro por formação, polemiza com servidores públicos norte-americanos, franceses e vietnamitas por darem muito crédito a projetos copiados da TVA, afirmando: “Vocês querem grandes indústrias [...] vocês querem grandes TVAs por todo o país [...] isso demanda muita gente com mentalidade produtiva [...] recomendo que vocês comecem com coisas pequenas”. Mesmo assim, Lederer e Burdick não conseguiram escapar do enfoque de desenvolvimento comunitário para conseguir a estabilidade econômica que previne o comunismo. Atkins salva a situação, no romance, trabalhando diretamente com a população de Sarkahan para criar um novo tipo de bomba de irrigação para suas lavouras de arroz (argumento que provavelmente os próprios defensores da TVA teriam utilizado).⁸⁸

⁸⁴ Sain, *America Through Indian Eyes*, p. 229-253.

⁸⁵ Henry Hart, *Administrative Aspects of River Valley Development* (New York, 1961), p. 1-24. Henry Hart, *New India's Rivers* (Bombay, 1956) p. 72-79.

⁸⁶ Jawaharlal Nehru, “*Temples of the new Age*”, 08/07/54, *Nehru Speeches*, Vol. 3 (Calcutta, 1958) p. 1-4.

⁸⁷ Donald Davidson, *The Tennessee*, Vol. 2, *The New River: Civil War to TVA* (Nashville, reimpressão, 1992) p. 326-328. Davidson falava mal do “genial” Lilienthal por tornar sem-terra milhares de famílias e desorganizar a vida social no vale do rio. A maioria dos escritores do Sul Agrário, porém, eram otimistas acerca dos efeitos que a TVA teria na região. Veja Edward Shapiro, “*The Southern Agrarians and the TVA*”, *American Quarterly* N. 22 (Inverno 1970), p. 791-806.

⁸⁸ William Lederer e Eugene Burdick, *The Ugly American* (New York, 1958). O romance era visto como uma ameaça real à cooperação internacional, a Agência de Cooperação Internacional publicou um folheto no qual refuta as afirmações dos autores, ponto por ponto. International Cooperation



Em público, o próximo presidente, Dwight Eisenhower, também era crítico à TVA. Em 1953, utilizando termos que agradavam à ala conservadora em seu partido ele atacou a TVA como “socialismo arrepiante” e mais tarde propôs sua privatização.⁸⁹ Apesar da retórica para uso público, e a divisão interna em seu próprio governo que opunha John Dulles, Harold Strassen e Nelson Rockefeller, mais favoráveis à assistência internacional, contra Herbert Hoover Jr. e George Humphrey, o ambivalente exemplo da TVA tinha certa utilidade na política externa.⁹⁰ Um relatório da TVA sobre o Vale do Rio Jordão, de 1953, tornou-se uma componente importante do programa “Água para a Paz” do governo Eisenhower. Suas recomendações eram vistas como base para que as negociações de paz no Oriente Médio pudessem prosperar.⁹¹ Assim, mesmo que o apoio para desenvolvimento baseado no modelo TVA certamente não era unânime na administração Eisenhower, ocasionalmente a autarquia encontrava seu espaço na política externa.

Independente do status da TVA nas políticas do governo federal dos EUA no exterior, em meados dos anos 1950 havia uma preocupação real de que os comunistas estavam tendo maior sucesso no “Terceiro Mundo”, com seus modelos de desenvolvimento, do que os EUA. A União Soviética parecia capaz de demonstrar que um país considerado atrasado poderia tornar-se uma sociedade moderna, industrializada, em pouco tempo. Isso gerou preocupações em Washington que o exemplo da “Grande Experiência Americana” estava sendo ultrapassada pela “Grande Experiência Russa”. A percepção era de que na Ásia os soviéticos estavam ativamente cultivando o Comunismo como a visão de futuro.⁹² Após os EUA terem recusado financiar a hidrelétrica de Assuã no Egito, em 1956, eles foram surpreendidos com a notícia de que a União Soviética assumira a responsabilidade de financiar a obra bem como a assistência técnica necessária para o projeto. A dúvida norte-americana quanto à sua posição como líder técnico para o mundo pós-colonial aprofundou-se quando a União Soviética lançou o Sputnik, o primeiro satélite artificial no espaço, em 1957. A exacerbada reação da mídia dos EUA incluía questionar se esta dramática conquista tecnológica alavancaria a posição comunista no Terceiro Mundo.⁹³ Espalhava-se a sensação de que o “monopólio norte-americano” na liderança tecnológica global

Agency, *Reply to the Criticism in the Ugly American* (Washington, 1959).

⁸⁹ “The President’s News Conference” 17/06/53, em *Public Papers of the President Dwight Eisenhower, 1953* (Washington, 1960) p. 109. James Paterson, *Grand Expectations: The USA, 1945-1974* (New York, 1996) p. 270.

⁹⁰ Walt Rostow, *The Diffusion of Power: An Essay in Recent History* (New York, 1972) p. 88. Kimber Peace, *Rostow, Kennedy, and the Rethoric of Foreign Aid* (East Lansing, 2001) p. 14-15.

⁹¹ NSC 155, 17/06/53, caixa 72, *Records Relating to State Department Participation in the Operations Coordinating Board and the National Security Council 1947-1963*, RG 59, NAMID. Carta de Dulles à Embaixada em Israel, 12/09/53, *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1952-1954: the Near and Middle East*, Part 1 (Washington, 1986) p. 9. (a partir daqui citado como FRUS).

⁹² *Memo of discussion at the 273rd Meeting of the National Security Council*, Washington, 18/01/56, FRUS, 1955-1957: *Foreign Aid and Economic Defense Policy* (Washington, 1989) p. 10. Walt Rostow, *Eisenhower, Kennedy and Foreign Aid* (Austin, 1985) p. 16. Burton Kaufman, *Trade and Aid: Eisenhower’s Foreign Economic Policy, 1953-1961* (Baltimore, 1982) p. 80-81. Peter Rodman, *More Precious than Peace: The Cold War and the Struggle for Third World* (New York, 1994) p. 52-74.

⁹³ Robert Divine, *Eisenhower and the Cold War* (New York, 1981) p. 80-81. Walter McDougall, *The Heavens and the Earth: A Political History of the Space Age* (New York, 1997) p. 142-144.



estava se desfazendo diante das conquistas russas e seu agressivo programa de cooperação internacional.⁹⁴

Ainda mais assustador para os norte-americanos era o aparente sucesso econômico da República Popular da China – PRC. Nos dez anos que se seguiram ao golpe comunista, a PRC conquistara ganhos econômicos que ofereciam uma visão ainda mais atrativa para sociedades que recentemente se libertaram do jugo colonial e buscavam a modernização. Esse apelo era ainda mais desanimador, considerando as tentativas do governo chinês nos anos 1950 de tomar-se a liderança no Terceiro Mundo.⁹⁵ Diante desse desafio variado e dinâmico do comunismo, gestores da cooperação externa dos EUA, na segunda metade dos anos 1950, podiam questionar: “se não estamos em uma corrida pela ‘ajuda externa’ [...] então porque estamos correndo assustados?”⁹⁶ A aflição de que os EUA estavam sendo desclassificados na corrida não se restringia às agências de cooperação internacional. Havia séria preocupação na mais alta administração do governo Eisenhower sobre a “audácia” do sucesso sino-soviético em cortejar países subdesenvolvidos. Essa ansiedade causou uma reformulação da estratégia norte-americana em muitas áreas do globo, incluindo o Sudoeste Asiático.⁹⁷

Nesse contexto, os EUA foram informados de um plano em andamento pelas Nações Unidas, para desenvolver o rio Mekong no Sudoeste Asiático. O plano estava sendo fomentado por dois engenheiros chineses inspirados pelo modelo da TVA, mas que foram frustrados pela guerra civil em seu país na tentativa de criar um programa de gestão hídrica no vale do rio Amarelo. Sua proposta foi encampada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Ásia ao início dos anos 1950.⁹⁸ O plano foi rapidamente aceito pelos países ao longo do rio – Camboja, Laos, Vietnã do Sul e Tailândia. Através da ação das Nações Unidas, estes países vislumbravam um projeto de uso múltiplo do rio que atendesse às demandas de todos. O governo Eisenhower foi inicialmente hesitante quanto a este projeto. Ele preferia enfatizar seu próprio programa bilateral com cada país, que estava centrado em um estudo a ser realizado quanto ao modelo da TVA a ser aplicado regionalmente. Mas em 1957 os EUA colocaram de lado sua preocupação e apoiaram o programa multilateral. Na verdade, os EUA agiram rapidamente para garantir o controle sobre o projeto, assegurando que o primeiro diretor executivo da Comissão do Mekong, a entidade criada para supervisionar o projeto, fosse um norte-americano.⁹⁹

Conforme o projeto se expandiu, diversas organizações não governamentais investiram no projeto do Mekong, especialmente a Fundação Ford. A fundação marcou sua presença através de um abrangente estudo socioeconômico sobre

⁹⁴ Statement of Representative Henry Seuss, 06/12/57, caixa 120, John Ohly Papers, HTL.

⁹⁵ Gordon Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union 1948-1972* (Stanford, 1990) p. 167-168. Rostow, *Foreign Aid*, p. 32.

⁹⁶ Caldwell, “Pitfalls in re ‘Soviet Economic Penetration’”, 12/12/57, caixa 90, Ohly Papers, HTL.

⁹⁷ Rostow, *Foreign Aid*, p. 156-157, “Sino-Soviet Bloc Economic Activities in Underdeveloped Areas, 01/10 – 31/12/57”, 06/03/58, FRUS, 1958-1960: *Foreign Economic Policy* (Washington, 1992) p. 9-10.

⁹⁸ Hiroshi Hori, *The Mekong: Environment and Development* (New York, 2000) p.93-94.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 94-95. Thi Nguyen, *The Mekong River and the Struggle for Indochina: War, Water, Peace* (Westport, 1999) p. 52-56.



os impactos do projeto no nível de pobreza da população da bacia hidrográfica, coordenado pelo geógrafo Gilbert White. O estudo ressalta que controlar o rio Mekong teria múltiplos efeitos, muito além das margens do rio. Iria controlar a vazão do rio e gerar eletricidade, melhorar a pesca e a produção florestal, estimular indústrias e reduzir os custos de transporte.¹⁰⁰

O relatório custeado pela Fundação Ford moldou os esforços do projeto no Mekong, e durante a primeira metade dos anos 1960 organizou-se uma coordenação internacional. De 1962 a 1963, mais de USD 110 milhões foram solicitados a doadores internacionais. As fontes, assim como o uso dos recursos, eram diversificadas. O Canadá providenciou o mapeamento aerofotogramétrico; Israel apoiou o planejamento da componente de irrigação; a Índia forneceu medidores de chuva; o Irã doou combustíveis; e a diversidade de agências das Nações Unidas realizou uma bateria de estudos e diagnósticos.¹⁰¹ Apesar das muitas inspirações e fontes, a comparação com a TVA permanecia direta. O engenheiro indiano Kanwar Sain, que assumira o posto de Diretor dos Serviços de Engenharia da Comissão do Mekong, ressaltava certas diferenças, mas, estabelecia uma conexão direta. Ele interpretava que nos EUA a TVA havia sido responsável por “iniciar, encorajar, educar e coordenar os esforços de sete unidades da federação para o desenvolvimento econômico e social”. Se um programa realista tivesse apoio também no Sudoeste Asiático, as nações ao longo do rio teriam benefícios similares.¹⁰²

O método TVA também começou a ser visto como um meio para desarmar o crescente conflito na região. O geógrafo White, logo após seu diagnóstico, via que as opções para os EUA decresciam na medida em que aumentava seu envolvimento no conflito armado na região. A maioria das opções levava a um longo período de conflitos, possivelmente violentos. White propôs um “Quarto Cenário” como saída para a situação. Ele fundamentava este cenário no plano de desenvolvimento econômico do rio Mekong que havia despertado entusiasmo dos países ao longo da bacia hidrográfica, substituindo a usual hostilidade entre eles. Nesse cenário, o apoio dos EUA ao projeto do Mekong oferecia a oportunidade de uma “saída digna” dos riscos de seus compromissos bilaterais e seria muito mais barato do que a ação militar. White acreditava que a competição pelas riquezas geradas pelo aproveitamento do rio poderia ser uma alternativa ao conflito armado. Ele refletia se esse cenário “sinalizaria a um mundo cada vez mais consciente da sua rede de interdependências, o que a TVA havia significado aos proponentes do desenvolvimento nacional trinta anos atrás?”¹⁰³

A determinação de White em dar ao programa de cooperação no Mekong a

¹⁰⁰ Gilbert White, Egbert de Vries, Harold Dunkerley e John Krutilla, *Economic and Social Aspects of Lower Mekong Development*. Report to the Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin, 1962.

¹⁰¹ Franklin Huddle, *The Mekong Project: Opportunities and Problems of Regionalism* (Washington, 1972) p. 25-28.

¹⁰² Kanwar Sain, “Informal Consultation Concerning Comprehensive Development of the Lower Mekong Basin as TVA-Type River Basin Development Project”, 21/05/65, caixa 29, Raymond Wheeler Papers, HI.

¹⁰³ Gilbert White, “Vietnam: The Fourth Course”, *Bulletin of the Atomic Scientists* N. 20 (Dezembro 1964) p. 6-10, reimpresso em *Geography, Resources, and Environment: Selected Writings of Gilbert White*, vol. I, Ed. Robert Kates e Ian Burton (Chicago, 1986) p.177-183.



relevância que ele merecia para viabilizar ao Sudoeste Asiático uma saída para a crescente crise, o fez procurar o apoio de Lilienthal em 1965. O geógrafo escolheu alguém que já era apoiador do projeto no Mekong. Em 1961, Lilienthal havia estabelecido contato com o Vice-Secretário das Relações Exteriores Chester Bowles, e insistido que o novo governo Kennedy desse prioridade ao principal rio do Sudoeste Asiático. Com base na experiência da empresa D&R no Irã, Lilienthal via potencial similar ao longo do Mekong. Ele estava seguro que Bowles, que participou do *New Deal*, compartilhava de sua visão, na medida em que “compreendia a ideia da TVA e seus métodos”, que poderia ser uma grande vantagem política para os EUA.¹⁰⁴

White manteve esperanças de que Lilienthal estabelecesse contato diretamente com o novo presidente Lyndon Johnson e enfatizaria os benefícios decorrentes do programa de modernização, especialmente a possibilidade de uma saída honrosa para os EUA. Embora Lilienthal tenha lido o texto de White com “fascinação”, o avanço dos militares substituiu as negociações, eliminando qualquer influência do plano de White na política dos EUA.¹⁰⁵

O que tornou desnecessário o esforço de Lilienthal foi o crescente interesse do governo dos EUA no projeto do Mekong para atender seus interesses estratégicos. Parte desse interesse tinha origem ainda ao início dos anos 1960. Em 1961, antes de uma longa viagem pela Ásia, um velho amigo fez contato com o então vice-presidente Lyndon Johnson. Arthur Goldschmidt e Johnson haviam se conhecido quando trabalhavam na Agência para Promoção da Juventude no estado do Texas, no governo do *New Deal* nos anos 1930. O posterior trabalho de Goldschmidt no governo do *New Deal* no estado do Colorado, e sua função no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, haviam lhe dado confiança acerca do potencial que amplos programas de desenvolvimento de uso múltiplo podiam ter.

Um indicador dessa convicção era um artigo na revista *Scientific American* de 1963, no qual Goldschmidt analisava os impactos de programas de desenvolvimento no Sul dos EUA.¹⁰⁶ Goldschmidt interpretava o Sul dos EUA atrasado não apenas pela herança de uma economia escravista e sua derrota na Guerra Civil, mas também pelas políticas públicas que favoreciam a industrialização do Nordeste. Os estados do Sul se viam abandonados à própria sorte, um tipo de colônia interna no país. O que finalmente rompeu este ciclo no Sul foram as políticas federais que atacaram o problema em suas raízes. A generosidade de recursos do governo federal tornou possíveis iniciativas como reforma agrária, combate à erosão do solo e eletrificação rural. Estes programas, que estavam além da capacidade das instituições públicas do Sul, geraram novas oportunidades à população do Sul. Para Goldschmidt, a organização que “selou a paz” em todas essas iniciativas foi a TVA, estabelecendo precedentes que tiveram efeito econômico para além das suas operações diretas.

¹⁰⁴ Carta de Lilienthal a Bowles, 09/02/61, caixa 424, Lilienthal Papers, MLP. Carta de Lilienthal a Bowles, 24/01/62, caixa 433, Lilienthal Papers, MLP. Lloyd Gardner, “From the Colorado to the Mekong”, em *Vietnam: The Early Decisions*, Ed. Lloyd Gardner e Ted Gittinger (Austin, 1997) p. 44.

¹⁰⁵ Carta de Lilienthal a White, 22/01/65, carta de White a Lilienthal, 22/03/65, Carta de Lilienthal a White 27/04/65, Carta de White a Lilienthal 05/05/65, todos em caixa 454, Lilienthal Papers, MLP.

¹⁰⁶ Arthur Goldschmidt, “The Development of the US South”, *Scientific American*, N. 209 (Setembro 1963) p. 225-232. A visão de Goldschmidt do Sul como uma colônia do Norte era compartilhada por muitos naquela época. Para um influente defensor desta ideia, veja C. Vann Woodward, *A History of the South*, Vol. 9, *Origins of the New South, 1877-1913* (Baton Rouge, 1951)p. 291-320.



O sucesso econômico da região Sul dos EUA tinha “um paralelo com o esforço do desenvolvimento econômico nos países que já foram colônias”. Porém, as conquistas da região Sul também eram uma lembrança ao Terceiro Mundo que as desvantagens decorrentes da pobreza e do subdesenvolvimento eram obstáculos à modernização. Apoio externo era vital para começar a quebrar essas barreiras. Ao encontrar Johnson informalmente em Washington, em 1961, Goldschmidt insistiu com o vice-presidente para que visitasse a Comissão Mekong para entender o que um programa no estilo TVA poderia fazer pela Ásia.¹⁰⁷

Johnson seguiu o conselho pessoal de Goldschmidt para conhecer a Comissão Mekong. Em uma passagem pela Tailândia, durante viagem pela Ásia em 1961, o vice-presidente visitou os escritórios da Comissão Mekong em Bangkok. Ele mostrou um “vivo interesse” pelo projeto, o que gerou atraso de mais de uma hora na agenda e deixou o primeiro ministro da Tailândia esperando. Durante sua visita, Johnson disse a U Nyun, o secretário executivo da Comissão, que “durante toda minha vida tive interesse por rios e seu desenvolvimento”.¹⁰⁸ Johnson também leu o artigo de 1963 de Goldschmidt, comentando que “hoje estamos em melhor posição para lidar com alguns dos problemas nos países em desenvolvimento, porque lidamos com estes problemas recentemente em nosso próprio desenvolvimento”.¹⁰⁹

Deixando os conselhos de Goldschmidt de lado, Johnson não precisava ser convencido quanto aos benefícios de programas de desenvolvimento multissetoriais. O texano havia sido testemunha, na juventude, dos impactos da eletrificação rural e outros projetos iniciados no *New Deal* pela TVA. Eles tinham trazido muitos aspectos do mundo moderno aos rincões isolados de seu estado. Isso teve um profundo impacto em Johnson, e historiadores interpretam sua carreira política como norteadada pelo tema do desenvolvimento econômico.¹¹⁰ Ele mantinha admiração por programas que prometiam impactos similares em outras partes do mundo. Para Johnson, deixar uma “marca dos EUA” no Vietnã significava apoiar os esforços para “transformar o Mekong no vale do Tennessee”. Robert Komer, assistente especial de Johnson, lembra bem humorado que seu chefe “era um fanático pela eletrificação rural no Vietnã do Sul. Meu Deus, eu não aguentava mais ouvir aquilo”.¹¹¹

Enfatizamos a opinião pessoal de Johnson, mas, além disso ele estava cercado de pessoas que compartilhavam da crença de que vastos programas de base tecnológica podiam solucionar problemas políticos e sociais. Essa crença era compartilhada por seus assessores, os mesmos do seu antecessor, John Kennedy. Eram homens como William Bundy, McGeorge Bundy, Dean Rusk, Robert Komer, Robert McNamara e o mais notório, Walt Rostow, mantinham a crença no poder

¹⁰⁷ Goldschmidt, “The Development of the US South”, p. 228 e 230. Transcrição da entrevista de história oral Arthur Goldschmidt por Paige Mulhollan, 03/06/69, entrevista 1, fita 1, p. 28-29, Lyndon Johnson Library, Austin, Texas, (a partir daqui citado como LBJL). Memo, Arthur Goldschmidt to the Vice President, 04/05/61, Confidential File, Oversize Attachments, caixa 167, LBJL.

¹⁰⁸ Press Release ECAFE/88, 17/05/61. Memo Ortiz-Tinoco, Vietnam Country File, National Security File (a partir daqui citado como NSF), caixa 202, LBJL.

¹⁰⁹ Cata de Johnson a Goldschmidt, 27/09/63, Confidential File, Oversize Attachments, caixa 167, LBJL.

¹¹⁰ Lloyd Gardner, *Pay Any Price: Lyndon Johnson and the Wars for Vietnam* (New York, 1950) p. 193.

¹¹¹ Doris Kearns, *Lyndon Johnson and the American Dream* (New York, 1976) p. 267. Transcrição de entrevista de história oral Robert Komer por Joe Frantz, 30/01/70, entrevista 1, fita 1, p. 55, JBJL.



transformador do desenvolvimento liderado pelos EUA.¹¹² Essa fé no desenvolvimento econômico tornou-se uma razão importante do crescente envolvimento dos EUA no Vietnã do Sul. Conforme a política externa norte-americana tendia cada vez mais para o conflito armado aberto no Sudoeste da Ásia, entre 1964-1965, o projeto do rio Mekong tornou-se prioridade para demonstrar o comprometimento pacífico de longo prazo dos EUA com a região, apesar do pano de fundo de uma guerra em expansão.

Em fevereiro de 1965, os EUA iniciaram o conflito aberto e lançaram uma série de bombardeiros aéreos no Vietnã do Norte, em aparente represália por ataques da Frente de Libertação Nacional – NLF contra posições dos EUA no Vietnã do Sul. Porém, esses ataques na verdade visavam fortalecer o frágil governo do Vietnã do Sul.¹¹³ Johnson e seus assessores perceberam que a estratégia dos bombardeiros aéreos tinha dois lados. Os ataques aéreos possivelmente obteriam certo apoio popular ao governo do Vietnã do Sul, mas poderia ter um efeito internacional negativo. Muitos aliados dos EUA eram críticos, ou mesmo contrários, a essa escalada militar. Entre líderes do seu governo, havia um grupo enfatizando a necessidade do presidente anunciar uma “Doutrina Johnson”, cujos programas iriam trazer os benefícios do modelo da “Grande Sociedade” dos EUA aos povos da Ásia. Essa ênfase não apenas agradaria à opinião pública mundial, mas demonstraria o comprometimento a longo prazo dos EUA com seus aliados no Sudoeste Asiático. McGeorge Bundy e Rostow queriam algo do tipo Plano Marshall para explicar essa estratégia internamente. Houve discussões sobre a criação do “Plano de Desenvolvimento Econômico do Sudoeste da Ásia” para cumprir essa função.¹¹⁴

Johnson e seus assessores acabaram escolhendo o projeto do rio Mekong para ocupar esse importante papel. Enquanto estavam rascunhando um discurso e um plano que iria dar visibilidade ao novo papel que o rio Mekong teria na estratégia norte-americana, Johnson contratou os serviços de Goldschmidt como consultor para o conteúdo desse anúncio político. Em 07/04/65, na Universidade Johns Hopkins, ante um auditório lotado e com transmissão pela televisão, Johnson anunciou seu plano. Em tom severo, o presidente assegurou aos aliados e oponentes que os EUA não abandonariam o Vietnã do Sul. Mas o discurso era mais sobre benefícios do que sobre violência. Johnson defendeu “um grande esforço conjunto pelo desenvolvimento da região”, que “poderia melhorar a vida de muitos nesta área conflituosa do mundo”. O presidente registrou que a Nações Unidas já haviam iniciado o processo de iniciativa conjunta, através da Comissão Mekong.¹¹⁵

¹¹² Michael Latham, *Modernization as Ideology: American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era* (Chapel Hill, 2000). Entrevista com Walt Rostow pelo autor, em 07/06/2000.

¹¹³ Robert Schulzinger, *A Time for War: The US and Vietnam 1941-1975* (New York, 1997) p. 165-172. George Herring, *America’s Longest War: The US in Vietnam, 1950-1975* (New York, 1996) p. 137-141. David Kaiser, *American Tragedy: Kennedy, Johnson, and the Origins of the Vietnam War* (Cambridge, 2000) p. 341-411.

¹¹⁴ Memorando de Rostow, “*A Foreign Policy for the Johnson Administration*”, 29/03/65, e memorando de Rostow, “*A Johnson Doctrine*”, 29/03/65, Foreign Affairs (1964-1965), ambos White House Confidential File (A partir daqui citado como WHCF), caixa 44, LBJL. Memo for the President, 01/04/65, Bundy Memos, caixa 3, LBJL. Walt Rostow, *The US and the Regional Organization of Asia and Pacific 1965-1985* (Austin, 1986) p. 39. Gardner, *Pay Any Price*, p. 176 e 190.

¹¹⁵ Lyndon Johnson, Address at Johns Hopkins University: “Peace without Conquest”, 07/04/65, *Public Papers of the President of the US, Lyndon Johnson, 1965*, Vol. 1 (Washington, 1966) p. 396-397. CBS Television Network coverage of the Johns Hopkins Speech, 07/04/65, gravação em



O projeto no rio Mekong prometia “fornecer alimento, água e energia elétrica em uma escala que minimizava até a TVA”. Johnson lembrou que “na área rural na qual nasci e onde moro, eu vi a noite se iluminar, as cozinhas se aquecerem e as casas serem aquecidas, onde antes a escuridão e o frio dominavam. E tudo isso aconteceu porque a eletricidade chegou à nossa região pelos fios da TVA”.¹¹⁶ Suas lembranças durante o discurso enfatizavam que a iniciativa que os EUA estavam preparando, daria à população do Sudoeste Asiático os mesmos benefícios que os norte-americanos tiveram com o *New Deal*. A participação norte-americana nesse projeto seria a doação de um bilhão de dólares e uma equipe liderada por Eugene Black.¹¹⁷

O discurso de Johnson, como esperado, atraiu considerável atenção internacional. Na Europa houve uma aprovação geral da iniciativa norte-americana. Os países comunistas estavam preocupados, enquanto o Vietnã do Norte e a China criticaram o plano. Os governos dos países na bacia hidrográfica do Mekong estavam entusiasmados, na medida em que a iniciativa norte-americana prometia apoio significativo para um projeto que estava sendo discutido há muito tempo.¹¹⁸ A curto prazo, essas reações confirmavam as expectativas do governo Johnson. A sugestão de uma “TVA para o Mekong” era uma proposta dos EUA para encontrar uma forma de saída do pântano no qual estavam se afundando no Sudoeste Asiático. Esse ambicioso projeto de desenvolvimento tornou-se central para a estratégia norte-americana.

Após o discurso na universidade, a ação norte-americana no Mekong foi significativa. Os EUA reverteram sua oposição de longa data contra a criação de um Banco de Desenvolvimento da Ásia – ADB e a instituição foi criada em dezembro de 1966, visando fomentar ações de desenvolvimento regional – entre estas o projeto do rio Mekong. Os EUA e o Japão aportaram, cada um, USD 200 milhões para a capitalização de USD 1 bilhão do novo banco.¹¹⁹

Porém, a prioridade não durou frente ao aprofundamento do conflito armado. Em 1966 a contribuição dos EUA para a Comissão Mekong reduziu-se para meros USD 4,9 milhões.¹²⁰ Adicionalmente, havia o agravante das complicadas relações entre os EUA e o Camboja. Enquanto a situação na região se complicava, nos anos 1960, o príncipe Norodom Sihanouk tornou-se cada vez mais crítico quanto a interferência dos EUA em seu país e na região como um todo. Em 1963, ele recusou toda a cooperação militar e financeira dos EUA, enquanto tolerava esconderijos do Vietnã do Norte em solo cambojano. Príncipe Sihanouk também demandou que a

video, Museum of Television and Radio, New York.

¹¹⁶ Johnson, “Peace without Conquest”, p. 398.

¹¹⁷ Johnson, “Peace without Conquest”, p. 397. Gardner, *Pay Any Price*, p. 196-197.

¹¹⁸ Relatório de pesquisa, Reação na imprensa estrangeira ao discurso do presidente Johnson sobre o Vietnã, WHCF, caixa 168, LBJL. Frederik Logevall, *Choosing War: The Lost Chance for Peace and the Escalation of the War in Vietnam* (Berkeley, 1999) p. 372. Nguyen, *Mekong River*, p. 110-116. Kaiser, *American Tragedy*, p. 424-427.

¹¹⁹ Po-Wen Huang, *The Asian Development Bank: Diplomacy and Development in Asia* (New York, 1975) p. 108. Yung-Hwan Jo, “Regional Cooperation in Southeast Asia and Japan’s Role”, *The Journal of Politics*, N. 30 (Agosto 1968) p. 780-797.

¹²⁰ Nguyen, *Mekong River*, p. 129.



Comissão Mekong fizesse mais esforços por seu país e mudasse sua sede para a capital Phnom Penh.¹²¹ Os receios do príncipe Sihanouk quanto ao domínio do projeto pelos EUA originaram a saída do Camboja da Comissão em 1967. Esses fatos causaram considerável apreensão. Se o Camboja recusava cooperação norte-americana, seria improvável que os muitos projetos a serem implementados no país para o êxito do programa como um todo fossem executados. As preocupações foram minimizadas quando as relações entre Camboja e os EUA voltaram a melhorar em 1969. Mesmo assim, essa fricção teve impactos profundos sobre o projeto do rio Mekong, na medida em que ocorreu em um período crítico e atrasou o trabalho em diversas hidrelétricas.¹²² O engajamento norte-americano, que inicialmente prometia viabilizar os vastos planos para o rio Mekong, agora parecia ser um dos maiores obstáculos para a cooperação entre os países ribeirinhos.

Mesmo quando o envolvimento dos países da bacia hidrográfica enfraqueceu, a importância do desenvolvimento simbolizado por um programa no estilo TVA no rio Mekong cresceu. A promessa da modernização liderada pelos EUA foi expandida para incluir não apenas o Sudoeste Asiático, mas todo o Pacífico, e até mesmo o mundo todo. Assim, o engajamento dos EUA na Ásia podia ser visto como uma bênção a longo prazo para aqueles povos, mesmo que a guerra estivesse iniciando.

Era essa a concepção na agenda da Conferência de Honolulu, em fevereiro de 1966, na qual Johnson e seus assessores, bem como seus colegas do Vietnã do Sul, decidiram que a “transformação revolucionária” do povo sul-vietnamita seria um objetivo fundamental da guerra.¹²³ Após a conferência, os EUA expandiram seu programa de “Desenvolvimento Revolucionário” para implementar projetos que apoiassem essa transformação em todos os níveis da vida no Vietnã do Sul. O novo programa se distanciara dos projetos originais de cooperação dos EUA e lembrava certos programas do governo Kennedy. Porém, o que passou a ser conhecido como a “outra guerra” no Vietnã do Sul tinha vastos objetivos de transformar a vida no meio rural. Esses planos incluíam o aumento da produção de fertilizantes, reforma no sistema produtivo, projetos de irrigação e, principalmente, eletrificação rural, atividades que mantinham similaridade com as operações do tipo TVA.¹²⁴

A necessidade de obter apoio para uma guerra destrutiva que estava se aproximando sob crescente crítica internacional, levou Johnson a esclarecer ainda mais o papel dos EUA na região da Ásia e do Pacífico. Em discurso em julho de 1966, ele enfatizou a responsabilidade dos EUA com a região, o que justificaria intervenções militares e econômicas, e escolheu a participação norte-americana no banco ADB e no projeto do rio Mekong como os melhores exemplos para esse engajamento.¹²⁵

¹²¹ Ibid., p. 129-132. Robert McMahon, *The Limits of Empire: The US in Southeast Asia since the Second World War* (New York, 1999) p. 138.

¹²² Nguyen, *Mekong River*, p. 133-134.

¹²³ “Declaration of Honolulu” 08/02/66, NSF, caixa 44, LBJL.

¹²⁴ Memo, Komer to the President, “The Other War in Vietnam: A Progress Report”, 13/09/66, NSF, Files of Robert Komer, caixas 1-2, LBJL. Douglas Blaufarb, *The Counter-insurgency Era: Doctrine and Performance, 1950 to the Present* (New York, 1977) p. 231-242. Latham, *Modernization as Ideology*, p. 204.

¹²⁵ Lyndon Johnson, “Remarks to the American Alumni Council: US Asian Policy”, 12/07/66, *Public Papers of the President of the US, Lyndon Johnson, 1966*, Vol. 2 (Washington, 1967) p. 721.



Esta posição foi confirmada na Conferência de Manila, em outubro do mesmo ano, que enfatizava que a estabilidade na Ásia e no Pacífico somente poderia ser obtida mediante “cooperação econômica e cultural para o desenvolvimento regional [...] para todos os países da região”. A Conferência de Manila deixou claro que enquanto a eminente Guerra no Vietnã era o problema imediato na região, a chave para os objetivos de longo prazo dos EUA estava no progresso econômico integrado guiado pela mão do desenvolvimento.¹²⁶ Após deixar Manila, Johnson visitou a Tailândia e elogiou o projeto do rio Mekong como a “visão” para promover o desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, em suas conversas ele relacionava o projeto no rio Mekong com os esforços internos nos EUA para criar a Grande Sociedade. Para o governo Johnson, o projeto Mekong serviria de modelo para outros programas que iriam formar uma região economicamente avançada entre Ásia e Pacífico, sob liderança dos EUA.¹²⁷

A retórica que emergiu da viagem de Johnson à Ásia completava ideias que estavam evoluindo como uma plataforma política de longo prazo para o desenvolvimento econômico do Vietnã do Sul uma vez terminada a guerra. Porém, muito do entusiasmo para o plano tinha origem na preocupação a curto prazo em demonstrar que os EUA aceitava sua responsabilidade na região, e que esta não estaria concluída com a guerra. Komer sugeriu realizar um estudo “coordenado por pessoa de muito prestígio, trabalhando em conjunto com sul-vietnamitas”. Johnson escolheu para essa tarefa de alto nível, sem surpresas, David Lilienthal.¹²⁸

A escolha do “Sr. TVA” – como Lilienthal era chamado na imprensa – foi o ponto culminante dos esforços dos 18 meses anteriores para demonstrar que o engajamento dos EUA no Sudoeste Asiático era o de um construtor e não um destruidor.¹²⁹ A escolha de um homem com a reputação de Lilienthal, sua experiência e sua conexão com a TVA, cuja imagem havia influenciado muito do que estava sendo preparado para o rio Mekong, era uma tentativa de demonstrar à opinião pública internacional que os EUA estavam determinados a modernizar a região.

Porém, o processo ao qual Lilienthal se integrou já estava desmoronando sob as pressões da guerra. A visão norte-americana para o rio Mekong, mesmo ainda pairando como um símbolo para a integração regional, na prática tinha sido minimizada. As tensões surgidas entre os países pelas intervenções armadas haviam se agravado. Os planos norte-americanos restringiram-se ao espaço do rio controlado pela frágil ditadura do Vietnã do Sul. Mesmo assim, o projeto ainda tinha a capacidade para mobilizar a criatividade de quem estava fora do governo. Schlesinger, leal à sua opinião sobre o potencial de desenvolvimento ao estilo TVA na Ásia, enfatizava que o projeto do rio Mekong poderia integrar os esforços para neutralizar as hostilidades no Sudoeste Asiático. Para ele, o desenvolvimento econômico coletivo que o projeto

¹²⁶ “Manila Declaration”, 23/10/66, NSF, caixa 45, LBJL.

¹²⁷ Cable, State (Wm. Bundy) to Moyers, 11/10/66, e Cable, Moyers to Bundy, 12/10/66, Manila Conference and President’s Asia Trip, 17/10-02/11/66, vol. 4, backup material not referenced in narrative [III], NSF, caixa 46, LBJL. Lyndon Johnson “Remarks at Chulalongkorn University”, 29/10/66, em US Department of State, *The Promise of the New Asia: US Policy in the Far East as Stated by President Johnson on His Pacific Journey* (Washington, 1966) p. 44-45.

¹²⁸ Carta de Moorsteen a Komer, 17/08/66, “Study of Postwar Reconstruction and Development in Vietnam”, Komer-Leonhardt File (1966-1968), NSF, caixa 21, LBJL. Nguyen, *Mekong River*, p.153.

¹²⁹ North American Newspaper Alliance, press release, 19/12/67, caixa 472, Lilienthal Papers, MLP.



prometia seria “uma solução honorável para uma situação trágica”.¹³⁰

Lilienthal trouxe os serviços da empresa D&R (ao impressionante custo de USD 250.000) para o Grupo Integrado de Desenvolvimento EUA – Vietnã do Sul – JDG. O grupo tinha como tarefa a elaboração de um plano para guiar o desenvolvimento de longo prazo do Vietnã do Sul. Mantendo sua filosofia de desenvolvimento, Lilienthal propunha um programa que, como a TVA, seria descentralizado e autônomo. Citando as experiências da D&R no Irã e na Colômbia, ele defendeu seu programa como o melhor caminho não apenas para o crescimento econômico, mas também para prover os sul-vietnamitas com as habilidades necessárias para promover a indústria e a agricultura.¹³¹

A maior atenção do JDG era dedicada a planejar o desenvolvimento da agricultura. Isso se devia ao fato que a maioria dos sul-vietnamitas continuava vivendo no meio rural. Além disso, a guerra havia danificado grande parte da paisagem rural. De 1964 a 1966, conforme o conflito ia se agravando pelo crescente envolvimento dos norte-americanos, a produção de arroz no país caiu drasticamente, de 5,2 milhões de toneladas ao ano para 4,3 milhões de toneladas. O que forçou o governo a importar arroz. A situação estava ficando tão grave que, em 1967, os assessores norte-americanos sugeriram que a população sul-vietnamita mudasse seus hábitos alimentares, passando a comer produtos feitos de trigo, que era mais barato para importar, visando proteger a balança de pagamentos do país.¹³²

Toda iniciativa de desenvolvimento teria que considerar essas críticas questões do meio rural. Incrementar a produção agrícola era crucial não apenas para a autossuficiência do país, mas também para exportação. O plano da JDG dividiu o Vietnã do Sul em microrregiões, entre as quais a região do delta do rio Mekong tinha prioridade. Essa microrregião recebeu muita atenção porque Lilienthal estava entusiasmado com o que ele considerava uma das mais ricas áreas agrícolas do mundo. Ele acreditava que “se a região do delta do rio Mekong fosse adequadamente desenvolvida, poderia alimentar todo o Sudoeste da Ásia”.¹³³ Na visão do grupo de trabalho, o desenvolvimento bem administrado da microrregião poderia facilitar o rápido crescimento da produção de arroz e de outros produtos no delta. Porém, essa expansão produtiva demandava o controle dos recursos hídricos (por exemplo, diques, drenagem, controle da salinização e irrigação), melhoria da infraestrutura e mudança na tecnologia das lavouras. Junto com as novas variedades do “arroz milagroso” que estavam sendo criadas no Instituto Internacional de Pesquisa do Arroz, nas Filipinas, e novos fertilizantes químicos, um programa abrangente poderia prover a produção agrícola necessária para forçar a modernização da vida rural do Vietnã do Sul.¹³⁴

¹³⁰ “What Should We Do Now: Five Experts Give Their Answer”, *Look* (09/09/66), p. 14-31.

¹³¹ Martin Skala, “Old Hand at Development”, *Christina Science Monitor*, 20/03/67.

¹³² Joint Development Group, *The Postwar Development of Vietnam: Policies and Programs* (New York, 1970) p. 17. US Agency for International Development, Asia Bureau, “Economic Context US Economic Assistance to Viet Nam, 1954-1975”, Vietnam Terminal report. Dec. 1975, p. 6. Memorandum to the President, Attachment A: Vietnam Rice Situation, 07/08/67, Vietnam 1B(1)a Economic Activity File, caixa 58, NSF, LBJL.

¹³³ “Selling Self-Help – at a Profit” *Business Week*, 12/08/67, p. 54-60.

¹³⁴ Memo, Leonhardt to Johnson, 26/12/67, Vietnam 1B(1)a Economic Activity File, caixa 58, NSF,



Com esse objetivo, Lilienthal e outros membros da JDG incluíram no plano a criação de uma Autarquia de Desenvolvimento do Delta do Rio Mekong – MDDA. Apesar de estar limitada ao projeto do rio Mekong no âmbito do governo do Vietnã do Sul, a MDDA iria impactar na vida de milhões de vietnamitas. De acordo com a filosofia que havia guiado a TVA, o plano previa que a MDDA não faria parte da estrutura da administração pública direta. Ela seria responsável não apenas pelo planejamento global e pela execução dos planos de desenvolvimento do delta, mas também administraria o conjunto de associações comunitárias de desenvolvimento local a serem criadas em cada aldeia. Isso permitiria à autarquia chegar até as bases comunitárias, treinar agricultores para a adoção de novas práticas da agricultura moderna como fertilizantes e agrotóxicos, bem como realizar projetos comunitários no âmbito da modernização. Essa organização serviria de fundamento para todo plano de reconstrução nacional pós-guerra do país.¹³⁵

Enquanto o JDG propunha alterações radicais na vida das vilas rurais, o plano não previa maiores alterações na estrutura fundiária. Repetindo o favoritismo por grandes fazendas nos programas de desenvolvimento da região Sul dos EUA, o plano do JDG enfatizava que “muitas culturas não podem ser produzidas de forma economicamente viável [...] que não seja em larga escala. A reforma agrária não deveria ser executada a ponto de inviabilizar as grandes fazendas. A solução para a pobreza rural, em certas áreas, pode estar na maior eficiência da força de trabalho para trabalho remunerado em grandes propriedades que na disseminação da agricultura familiar”. Apesar do plano do JDG prever mudanças favoráveis ao desenvolvimento, deviam ser evitadas quaisquer reformas sociais que poderiam representar um risco ao objetivo central que era manter a estabilidade do governo do Vietnã do Sul.¹³⁶

Se a MDDA de Lilienthal poderia ter sucesso se ainda existisse o Vietnã do Sul, é uma questão aberta ao debate. Seu papel central em promover a produtividade agrícola na região do delta, sendo o dínamo da recuperação do Vietnã do Sul, enfrentava sérios obstáculos. Mesmo o plano do JDG prevendo sua implementação após a guerra, a execução deveria ocorrer em uma sociedade profundamente abalada por um conflito armado violento e prolongado. Ao longo da guerra, a alimentação e o reassentamento de fugitivos das áreas sob ataque absorveram os recursos de cooperação dos EUA. As famílias eram reassentadas, apenas para fugirem novamente pelas constantes alterações das linhas de combate. Apenas em 1968 mais de um milhão de sul-vietnamitas teve que fugir de seus lares. A escala desse problema – cujos efeitos não iriam desaparecer rapidamente mesmo que houvesse paz em breve – era certamente um dos maiores desafios para os planos do JDG. A ideia da intervenção ao estilo TVA, mediante projetos nas vilas rurais, era confrontada pelo constante movimento das populações fugindo da violência.¹³⁷

LBJL. Joint Development Group, *Postwar Development*, p. 517. “Selling Self-Help”, *Business Week*, 12/08/67. Sobre a pesquisa em arroz veja Dean Rusk, Richard Rusk e Daniel Pap, *As I Saw It* (New York, 1990) p. 184. James Lang, *Feeding a Hungry Planet: Rice, Research, and Development in Asia and Latin America* (Chapel Hill, 1996).

¹³⁵ Joint Development Group, *Postwar Development*, p. 520-531.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 545.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 1334. Agency for International Development, Asia Bureau, “War Victims and Relief and Rehabilitation US Economic Assistance to Vietnam, 1954-1975”, *Vietnam Terminal Report, 1975*, p. 1-19.



Quando os estudos do JDG estavam entrando em sua fase final, a situação política e militar no Vietnã do Sul mudou radicalmente. A Ofensiva Tet ao início de 1968 colocou em dúvida as afirmações dos EUA de que a guerra terminaria em breve e colocava em dúvida se qualquer planejamento para o pós-guerra seria efetivamente implementado. Além disso, Johnson estava exausto. Em 31/03/68, no mesmo discurso no qual anunciou que não aceitaria uma indicação para concorrer a um segundo mandato, ele novamente citou o projeto do rio Mekong como prova “do nosso comprometimento em construir um país melhor no Vietnã do Sul”. Ele apelou ao Vietnã do Norte para que “encontrasse seu lugar neste esforço conjunto assim que a paz chegar”.¹³⁸ O Vietnã do Norte ignorou esta proposta, como as anteriores. Essas mudanças no contexto político e militar tiveram como consequência para o JDG o fato que, ao finalizar seu massivo relatório final sobre a reconstrução do Vietnã do Sul em 1969, houve pouco interesse do governo ou da opinião pública em suas recomendações.¹³⁹

Johnson mantinha a fé de que os EUA, como uma nação do Pacífico, iriam desenvolver o rio Mekong, no qual era reforçado por Lilienthal e Black, que permaneciam defensores do projeto mesmo em um mundo diferente. Black, escrevendo em 1969, acreditava em um novo esforço para o projeto do rio Mekong como um meio para recuperar a credibilidade dos EUA na região, conforme aumentava a pressão para a saída dos militares do Vietnã dos Sul.

Para Black, ao prover fundos para o projeto do rio Mekong através de agências multilaterais (Nações Unidas e ADB) existia “uma oportunidade para mudar nossa imagem pública [...] onde agora temos a fama de sermos criadores de problemas”. O projeto do rio Mekong iria liberar os potenciais do rio, reestabelecendo a credibilidade dos EUA. Black também via o final dos anos 1960 como o fim da era do *New Deal*. Fechando esta cortina, os EUA teriam que aceitar mudanças em sua posição global. O projeto do rio Mekong, um descendente direto do *New Deal*, agora teria como função levar os EUA a uma nova era. O poder econômico e a influência de um Japão reconstruído teriam que ser reconciliados dentro de um novo marco regional, as demandas do Sudoeste Asiático por segurança teriam que ser respeitadas, e a cooperação internacional teria que ser distribuída sob novas regras – e todos esses elementos poderiam fazer parte do projeto do rio Mekong. Black acreditava que o Mekong “dá aos EUA a oportunidade para integrar as dimensões racionais e morais de nossa política externa em uma maneira, senão em uma escala, que não havia sido possível desde o Plano Marshall”.¹⁴⁰

Lilienthal compartilhava essas ideias e levou-as ainda mais longe. Concedendo entrevistas em programas de televisão, bem como escrevendo para revistas especializadas, ele enfatizava a importância de reconstruir o Vietnã do Sul quando a guerra acabasse, ao mesmo tempo apontando para sua experiência na TVA e na D&R.¹⁴¹ Ele insistia que o plano do JDG para o delta do Mekong seria o principal

¹³⁸ Lyndon Johnson, “President’s Address to the Nation”, 31/03/68, *Public Papers, Lyndon Johnson, 1968-1969*, Vol. 1 (Washington, 1970) p. 469-476.

¹³⁹ Neuse, *David Lilienthal*, p. 278-279.

¹⁴⁰ Eugene Black, *Alternative in Southeast Asia* (New York, 1969) p. 125-180.

¹⁴¹ Transcript, *Speaking Freely*, NBC Television Network, 06/03/69, e transcrição, *The Today Show*, NBC Television Network, 26/05/67, ambos caixa 343, Lilienthal Papers, MLP.



mecanismo para reverter o desequilíbrio econômico do Vietnã do Sul. A modernização ao longo do Mekong poderia ser um mecanismo de integração em diversos níveis da sociedade. O sucesso do desenvolvimento no Mekong estabeleceria um marco “pois a posição e influência futura dos EUA no Pacífico irão depender da eficiência – ou ausência desta – para a reconstrução do Vietnã do Norte e do Sul no pós-guerra”. Atrelado ao projeto do rio Mekong, o desenvolvimento do Vietnã do Sul possibilitaria reestabelecer as relações entre os países vizinhos, como também dos EUA com os países da região.¹⁴²

Mas, o impacto do projeto no rio Mekong não estaria limitado ao Oceano Pacífico. Lilienthal enfatizava a crescente relevância de uma nova Ásia tendo como motor o Japão, e estava convencido que “esta região irá resolver todos os problemas do futuro do globo”. Porém, esse novo mundo na Ásia não poderia estar dissociado do vigor e da criatividade dos EUA, cujos interesses estavam no litoral do Pacífico. Lilienthal acreditava que “comércio e tecnologia” traziam a paz e a prosperidade que “nenhuma ideologia abstrata ou força militar” poderiam garantir. No projeto Mekong, o mundo teria um exemplo concreto (literal e figurado) de como a tecnologia podia alcançar resultados positivos. Pela cooperação entre os países integrantes da bacia hidrográfica do rio Mekong, mediante cooperação técnica e ajuda externa de países avançados como o Japão e os EUA, prometia gerar benefícios imediatos para a Ásia, tornando-a uma unidade integrada que poderia difundir prosperidade para o mundo como um todo.¹⁴³

Enquanto Lilienthal e Black continuavam a insistir no assunto, as políticas de Johnson para a Ásia foram substituídas pela “Doutrina Nixon”. Sua política continuava a ter um foco norte-americano na Ásia, mas privilegiava a redução de custos e duvidava da capacidade da cooperação econômica em eliminar a ameaça comunista. O governo de Nixon desejava reduzir os compromissos na cooperação internacional e passou a privilegiar o repasse a organizações multilaterais.¹⁴⁴ Nixon não abandonou o projeto Mekong por completo. Ele permanecia como um símbolo do apoio norte-americano para os esforços regionais. Certas componentes do projeto foram aceleradas para ganho político imediato ou vantagem militar. Durante as negociações de paz em Paris, o projeto Mekong foi incluído no pacote de cooperação que tinha o objetivo de atrair o Vietnã do Norte para as negociações. Quando o frágil governo do Vietnã do Sul entrou em colapso frente à invasão pelo Vietnã do Norte em 1975, os EUA decidiram abandonar sua vaga na Comissão Mekong.¹⁴⁵ Frente à mudança na situação estratégica, os EUA não viam mais vantagem no programa de desenvolvimento.

Ao longo dos anos 1970, Lilienthal continuou a defender o tipo de programa de desenvolvimento que ele propusera durante toda sua vida. Ele via a assinatura dos tratados de paz de Paris, em 1973, como o momento para deslanchar os planos do JDG. Represar o rio Mekong seria uma forma efetiva para reparar os vastos estragos

¹⁴² David Lilienthal, “Postwar Development in Viet Nam”, *Foreign Affairs* (Janeiro 1969) p. 321-333.

¹⁴³ David Lilienthal, “Japan and the New World of the Pacific”, 21/05/68, caixa 343, Lilienthal Papers, MLP.

¹⁴⁴ William Bundy, *A Tangled Web: The Making of the Foreign Policy in the Nixon Presidency* (New York, 1998) p. 68. Nguyen, *Mekong River*, p. 165.

¹⁴⁵ Nguyen, *Mekong River*, p. 169-186.



causados por uma guerra de base tecnológica. Um compromisso renovado com o Mekong para a reconstrução poderia prover não apenas “um mecanismo de unificação política” para o Sudoeste Asiático, mas, também um mecanismo de unificação para os EUA. Olhar para o desafio da reconstrução ajudaria a fazer os norte-americanos esquecer a “inimizade e demonização de norte-americanos por norte-americanos” que caracterizou os anos da guerra.¹⁴⁶ Para Lilienthal, o modelo TVA havia voltado a ser interessante para os norte-americanos que por tanto tempo buscaram torná-lo objeto de exportação. Agora os EUA tinham que alcançar não apenas crescimento econômico no Vietnã, ou no mundo como um todo, mas também sua regeneração moral.¹⁴⁷

Porém, em suas esperanças para recolocar o modelo TVA em uma posição de destaque, Lilienthal não estava mais de acordo com seu tempo. O conflito no Vietnã era parte de uma mudança internacional ampla na percepção sobre o desenvolvimento, que iniciara nos anos 1960 e continuava durante os anos 1970. Nos EUA, os objetivos contraditórios e a avassaladora violência da guerra no Vietnã haviam minado o consenso que existia na sociedade em apoio aos projetos de modernização com base tecnológica desde a Segunda Guerra Mundial.¹⁴⁸ No debate internacional sobre desenvolvimento, havia uma convicção crescente de que o primeiro objetivo de qualquer projeto tinha que ser a eliminação da pobreza e o atendimento das “necessidades básicas” das pessoas, ao contrário de impor amplos projetos geralmente focados em indicadores econômicos. Vastos projetos de desenvolvimento passaram a ser indesejados, face à nova crença de que menos é mais, tanto na economia como em outras áreas da atividade humana.¹⁴⁹

As grandes hidrelétricas, diretamente associadas à imagem da TVA, recuperaram espaço no debate público, mas agora como símbolo dos problemas gerados por órgãos públicos burocratizados e centralizadores. Nesse contexto, o antigo colega de Lilienthal na direção da TVA, Arthur Morgan, publicou um livro no qual classifica grandes hidrelétricas como desastres planejados.¹⁵⁰ Crescia a consciência dos efeitos negativos de grandes hidrelétricas, tanto aos ecossistemas como à população local, cuja vida era arruinada por este tipo de investimento. Ao final dos anos 1960, era cada vez mais conhecido o impacto de hidrelétricas em todo o mundo que haviam expulso centenas de milhares de famílias de suas terras, expondo estas famílias ao conflito

¹⁴⁶ Este ponto tinha relevância pessoal para Lilienthal, na medida em que ele e seu filho tinham visões amargamente opostas sobre a guerra no Sudoeste Asiático. Veja Neuse, *David Lilienthal*, p. 287-289.

¹⁴⁷ David Lilienthal, “Reconstruction Days”, *New York Times*, 13/01/73.

¹⁴⁸ Lucian Pye, “Foreign Aid and American Involvement in the Developing World”, in *The Vietnam Legacy: The War, American Society and the Future of American Foreign Policy*, Ed. Anthony Lake (New York, 1976) p. 374-375.

¹⁴⁹ Martha Finnemore, “Redefining Development at the World Bank”, in *International Development and the Social Sciences: Essays in the History and Politics of Knowledge*. Ed. Frederick Cooper, Randall Packard (Berkeley, 1997) p. 208-210. Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (New York, 1968). E. Schumacher, *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered* (New York, 1973).

¹⁵⁰ Arthur Morgan, *Dams and Other Disasters: A Century of the Army Corps of Engineers in Civil Works* (Boston, 1971)



social e cultural, bem como a doenças e à pobreza.¹⁵¹

O próprio projeto do rio Mekong não estava imune a essa preocupação crescente sobre os impactos ecológicos negativos do desenvolvimento. Ao final dos anos 1960, alguns comentaristas começaram a perguntar quais seriam os danos ecológicos causados pela maciça canalização e industrialização no rio. Seus possíveis impactos sobre a densa população ribeirinha também começaram a ser discutidos. Apenas uma das hidrelétricas previstas para o rio Mekong, das trinta e quatro planejadas, a barragem Pa Mong na fronteira entre Laos e Tailândia, demandava a remoção de 250.000 famílias de suas terras.¹⁵² Mesmo Robert McNamara, antes um apoiador da estratégia de “desenvolvimento revolucionário” no Vietnã do Sul, mudou sua opinião após assumir a presidência do Banco Mundial em 1968. O Banco Mundial, alinhado com a redefinição mais ampla do conceito de desenvolvimento que estava ocorrendo nos anos 1960 e 1970, começou a dar mais ênfase a programas que tinham como objetivo reduzir a pobreza, aliadas a uma preocupação com as questões ambientais – pelo menos na retórica oficial.¹⁵³ O Banco Mundial também deixou claro que não iria financiar projetos no rio Mekong.¹⁵⁴

O triste destino da empresa de Lilienthal evidencia as amplas mudanças que estavam ocorrendo nos anos 1970, bem como o declínio do modelo TVA. O programa da empresa D&R no Irã frequentemente havia sido utilizado como exemplo de projeto com inclusão social ao estilo da TVA no exterior. Nos anos 1960, Lilienthal previu que sob coordenação da D&R a província de Khuzestan iria tornar-se um “paraíso na terra”.¹⁵⁵ Ao contrário, o programa da D&R originou o fracasso. Favorecendo grandes fazendas do agronegócio em uma vasta reorganização da paisagem e da vida rural na província, o governo impôs um plano e uma burocracia para administrar o meio rural durante os anos 1970 que eram blindados contra a vida política local. A população rural foi atropelada e a ideologia da participação comunitária mostrou-se estéril. Vilas rurais foram demolidas e dezenas de milhares de camponeses foram expulsos de seus lares para reassentamento em agrovilas “modelo” onde ficavam disponíveis como mão de obra barata para trabalhar nas grandes fazendas. O programa afundou em meados dos anos 1970 e a participação da agricultura no PIB caiu para menos da metade do valor na década anterior. Até os anos 1980, passadas uma crise econômica e a revolução islâmica no país, muitas das casas que haviam sido construídas para os engenheiros e administradores estavam em ruínas. Para

¹⁵¹ Patricia Rosenfield e Blair Bower, “Management Strategies for Mitigating Adverse Health Impacts of Water Resource development Projects”, *Progress in Water Technology* N. 11 (1979) p. 285-301. Sanjeev Khagram, “Toward Democratic Governance for Sustainable Development: Transnational Civil Society Organizing Around Big Dams”, em *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Ed. Ann Florini (Washington, 2000) p. 95.

¹⁵² Thayer Scudder, “The Human Ecology of Big Projects: River Basin Development and Resettlement”, *Annual Review of Anthropology*, N. 2 (1973) p. 45-55. John Bardach, “Some Ecological Implications of Mekong River Development Plans”, em *The Careless Technology: Ecology and International Development*, Ed. T. Farvar e John Milton (New York, 1972) p. 236-244. Agency for International Development, *To Tame a River* (Washington, 1968) p. 13.

¹⁵³ Finnemore, “Redefining Developmet”, em *International Development*, Ed. Cooper e Packard, p. 210-227. Deborah Shapley, *Promise and Power: The Life and Times of Robert McNamara* (New York, 1993) p. 506-508. Rich, *Mortgaging the Earth*, p. 102.

¹⁵⁴ David Lilienthal, *The Journals*, vol. 7, Unfinished Business, 1968-1981 (New York, 1983) p. 131-132.

¹⁵⁵ Goodell, *Elementary Structures*, p. 15.



Lilienthal, esse fracasso apenas se sobrepôs a problemas pessoais, maiores ainda. Após o Xá do Irã abdicar do trono em 1979, a D&R foi à falência.¹⁵⁶ Apesar desses problemas, Lilienthal continuava a defender programas de base tecnológica para promover o desenvolvimento até falecer em 1981, mas sua voz era cada vez menos ouvida.¹⁵⁷

Até o início dos anos 1970 havia ocorrido uma significativa mudança na definição do desenvolvimento, nos EUA e no mundo. Os vastos programas multiuso de bacias hidrográficas de base tecnológica iniciados pela TVA agora eram vistos como resultado das falhas na concepção do que seria desenvolvimento. Ao invés de serem centrais para liberar o potencial latente de uma sociedade, hidrelétricas e projetos similares agora eram vistos como forças que causavam dano à saúde, ao meio ambiente, à sociedade e à herança cultural do país.¹⁵⁸ A ideologia de democracia de base da TVA, que havia sido concebida como capaz de reconciliar as demandas locais com as forças universais, a partir das experiências dos anos 1960 e 1970 mostrou-se um engodo. O Vietnã era emblemático. A modernização promovida pelos EUA, para a qual o projeto do Mekong seria a referência, foi divulgada para demonstrar como o engajamento dos EUA no Sudoeste Asiático seria construtivo para toda a região, para todo o Pacífico e para o mundo todo. Na verdade, o discurso da promoção do desenvolvimento comunitário com participação no processo de desenvolvimento era apenas um meio para enfatizar o potencial do paternalismo condescendente norte-americano. Não importa o quanto esses planos estavam inseridos no etos da TVA, a visão norte-americana para o desenvolvimento do rio Mekong não podia coexistir com a realidade da guerra e com as limitações da ideologia de base comunitária.

A nova síntese do desenvolvimento, que surgiu nos anos 1970, não pôs fim a projetos de uso múltiplo de bacias hidrográficas como um meio para modernizar a sociedade. Hoje em dia, em lugares tão diferentes como a China e a Turquia, programas hidráulicos estão sendo implementados mediante construção de grandes hidrelétricas visando uma ampla transformação da sociedade rural. Porém, esses programas, agora, são vistos com muito mais criticismo do que seus antecessores no período do pós-guerra, quando tinham o mito e a reputação da TVA para protegê-los da crítica.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Ibid., p. 24-32, p. 302-303. Neuse, *David Lilienthal*, p. 307.

¹⁵⁷ Steve Neal, "The Man Behind the Mighty TVA Now Sees Energy in Our Streams", *Philadelphia Inquirer*, 05/06/77. Neuse, *David Lilienthal*, p. 310.

¹⁵⁸ Pete Michaels e Steven Napolitano, "The Hidden Costs of Hydroelectric Dams", *Cultural Survival Quarterly*, N. 12 (1988) p. 2-4.

¹⁵⁹ Tom Zeller, "Ebb and Flow of Opinions: Big Dam Projects", *New York Times*, 19/11/00. Robert Devine, "The Trouble With Dams", *Atlantic Monthly*, Agosto de 1995.



7 A SOCIEDADE CIVIL E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS¹

Profa. Dra. Fiona Miller²; Prof. Dr. Philip Hirsch³

7.1 Introdução

Parece existir um crescente consenso de que a Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas – IRBM representa o futuro na administração sustentável, justa e eficiente dos recursos de grandes rios (MC DONALD; KAY, 1988, MITCHELL, 1990, UN, 1992, NEWSON, 1997, HEATHCOTE, 1998, GWP, 2000). Porém, o discurso e a aplicação da IRBM contém pontos abertos à contestação. Essa contestação acerca da gestão de bacias hidrográficas origina-se em tensões inerentes às diretrizes implícitas em um enfoque que se propõe universal e completo.

Este texto busca analisar tanto as interseções, como as tensões, entre três tendências na gestão de bacias no contexto internacional, quais sejam: a mudança para enfoques mais integrados de análise de bacias; o crescente papel de organizações da sociedade civil nas ações e decisões sobre bacias; e a internacionalização da experiência no desenvolvimento de bacias. Argumentamos aqui, que o desenvolvimento e a gestão efetivos dos recursos de uma bacia constitui um processo de construção social: “uma jornada, não um destino” (HEATHCOTE, 1998, p. 13). Porém, em geral, a IRBM tem sido apresentada de modo a obscurecer esse fato.

O debate sobre desenvolvimento internacional está cada vez mais focado em “melhores práticas”, aproveitando a experiência gerada em países mais ricos para fornecer pacotes de assistência técnica a regiões mais pobres do globo. No caso da IRBM, pode-se correr o risco de engessar o tema em um molde, onde a maior preocupação passa a ser acertar na replicação do modelo, estabelecer as instituições, os planos e as políticas corretas, sem se preocupar em consultar a população ou promover a participação nesse processo. Esse contexto tem gerado instituições centralizadas, criadas de cima para baixo, estabelecidas em nome de um projeto para toda a bacia, visando coordenar o aproveitamento dos recursos naturais. Esse tipo de

¹ Originalmente publicado como: *Civil Society and Internationalized River Basin Management*. Working Paper No. 7. Australian Mekong Resource Centre. University of Sydney. Junho de 2003. Tradução e publicação autorizada pelos autores. Tradução livre por Markus E. Brose.

² Doutora em Geografia Humana, professora da Universidade Macquarie/Austrália.

³ Doutor em Geografia Humana, professor da Universidade de Sydney/Austrália, coordenador do Centro de Pesquisas do Rio Mekong.



instituição acaba perdendo a oportunidade de integrar diferentes valores e objetivos dos múltiplos atores sociais presentes na bacia hidrográfica. Assim, registramos uma tensão na interpretação da IRBM entre o reconhecimento de que são necessários enfoques amplos para interpretar a bacia, e a tendência por maior participação para a gestão descentralizada dos recursos naturais.

Como alternativa, a IRBM pode ser vista como um processo, fruto da negociação entre a sociedade civil e o Estado, ao invés de um conjunto de políticas, leis e modelos institucionais a serem replicados de uma bacia para a outra, independente do seu contexto de origem. Uma evidência para esse fato reside no surgimento de uma intervenção cada vez mais forte pela sociedade civil nos processos decisórios sobre bacias hidrográficas. O que resultou na evolução de diversos arranjos institucionais inovadores para o planejamento, gestão e resolução de conflitos em bacias hidrográficas. Desde associações de irrigantes, comitês gestores de bacias, autarquias de bacias, até comissões nacionais de recursos hídricos. Em outros casos, o que ocorreu não foi a emergência de novos modelos organizacionais, mas o reconhecimento formal pelo Estado de acordos tradicionais de uso dos recursos naturais por parte das comunidades ribeirinhas.

Na discussão que segue, examinamos as tensões internas na IRBM, primeiro apresentando as atuais tendências na gestão de bacias, especialmente no caso do rio Mekong. Depois ilustramos essas tensões com exemplos, originados da replicação de modelos de um contexto para outro. Concluímos com comentários acerca de negociações entre atores e a escala da gestão integrada de bacias, no âmbito de programas de cooperação internacional.

7.2 Tendências no desenvolvimento de bacias hidrográficas

7.2.1 Enfoques integrados para bacias hidrográficas

O conceito de IRBM constitui o cerne do discurso de grande parte do debate atual sobre a relação entre a sociedade humana e a água, e é interpretado como sendo uma inovação de como a sociedade entende os recursos hídricos e os demais recursos naturais de uma bacia hidrográfica. Houve uma mudança dos enfoques hidráulicos dominados por engenheiros e focados na regularização da vazão do rio para privilegiar poucos setores econômicos, para os atuais enfoques que buscam reformar as instituições e os programas visando incorporar considerações mais holísticas, sustentáveis e integradas que incluam objetivos geofísicos, ecológicos e sociais.

A IRBM foi originada na busca por um enfoque mais integrado para aproveitamento do solo, da água e dos demais recursos. Esse enfoque intersetorial originou a criação de grupos interministeriais e interdepartamentais em governos, para planejamento conjunto da gestão desses recursos. A adoção da análise de ecossistemas na IRBM gerou mudanças no debate público e nas respostas das instituições sobre gestão de bacias, pela insistência no ponto que a bacia hidrográfica seja considerada a unidade fundamental, tanto para planejamento e gestão (HEATHCOTE, 1998), como para preservação dos ecossistemas.

O enfoque nos ecossistemas enfatiza o valor e a necessidade da diversidade



dentre um sistema hídrico, e a importância dos fluxos materiais e de energia entre seus elementos. Na aplicação do enfoque de ecossistemas para uma bacia inteira, Marchand e Toornstra (1997) enfatizam a relação entre as funções de regulação espontânea dos rios e a regularização artificial do fluxo pela mão humana (veja também NEWSON, 1997). A influência dessas ideias levou à evolução dos processos de planejamento e gestão, que passam a buscar minimizar as intervenções nos rios, por exemplo, permitindo que tanto inundações naturais, como baixos volumes de vazão, restaurem a saúde de ecossistemas ribeirinhos.

Enfoques integrados de gestão de bacia também originaram mudanças na escala do planejamento do uso dos recursos naturais. Pelo reconhecimento da necessidade de manter a integridade dos sistemas ecológicos e dos processos que interligam os elementos naturais da bacia, houve uma evolução no dimensionamento das bacias, que passou a respeitar mais os limites naturais do que suas delimitações políticas ou administrativas. Isto deve-se à contradição existente entre os sistemas naturais da bacia e os sistemas sociais, que são definidos apenas parcialmente com referência ao espaço da drenagem. Lovelace e Rambo resumem essa contradição e suas implicações para a gestão de bacias:

A lógica inerente à bacia hidrográfica como uma unidade natural, funcional e analítica, bem como a sustentabilidade e a utilidade como unidade de planejamento e gestão, são apoiados apenas em parte pelo padrão das atividades humanas no espaço da bacia. Isto se deve ao fato de que as atividades humanas de exploração dos recursos naturais e uso para agropecuária, são influenciados por fatores 'sociais' (p.ex., política, cultura, história, religião e fatores étnicos) que estão apenas parcialmente, indiretamente, relacionados ao ambiente natural representado pela bacia hidrográfica. Como consequência, muitos dos problemas enfrentados por planejadores e gestores de bacia no seu trabalho têm origem na interface desses aspectos naturais e socioculturais. Eles precisam entender ambos para trabalhar de forma efetiva. (LOVELACE ; RAMBO, 1991, p. 81).

A adoção do enfoque de ecossistema para a gestão de bacias coloca em cheque o tradicional domínio da engenharia e das ciências exatas nesta área, reconhecendo a contribuição das ciências naturais (NEWSON, 1997), bem como das ciências sociais para o entendimento das interfaces entre sistemas ecológicos e sociais. O crescente engajamento do público nos assuntos relativos aos rios e bacias contribui para uma mudança na base de conhecimento para a tomada de decisões. Essa mudança ocorreu não somente pelas contribuições das disciplinas científicas, que já é evidente dado o caráter multidisciplinar das pesquisas e políticas referentes a bacias, pois vai muito além das contribuições profissionais. Paralelo ao reconhecimento do papel vital da sociedade civil na gestão de bacias, houve avanço no reconhecimento de que muitos outros atores sociais detêm conhecimento, especialmente aqueles que vivem diretamente do uso dos recursos do rio. Este conhecimento não se restringe às disciplinas das ciências, mas constitui um conhecimento individual, empírico, sobre o funcionamento dos sistemas ecológicos.

Da mesma forma, houve avanço no reconhecimento das múltiplas perspectivas, valores e objetivos dos muitos atores sociais envolvidos com a bacia hidrográfica.



Cada ator possui uma visão própria sobre os recursos naturais da bacia, sobre quais os seus usos, quem deve se beneficiar, e quais os custos (econômicos, sociais e ecológicos). A forma de como essas muitas visões e objetivos serão negociados, acomodados e refletidos nos processos e nas instituições de gestão de bacias, constitui um dos temas de maior debate e contestação na IRBM. Inerente a essas questões está a pergunta quanto ao nível de tomada de decisão e registro do conhecimento, e tópicos como descentralização e subsidiariedade passam a ser importantes também no debate sobre gestão de bacias (MITCHELL, 1990; BADENOCH, 2002). Enfoques de gestão de bacia que interpretam problemas locais como simplesmente submetidos a processos de tomada de decisão mais amplos, correm o risco de priorizar a bacia como um todo sobre a área local, e, por consequência, privilegiando conhecimento e atores (p.ex. consultores internacionais) que operam em escalas mais amplas.

O reconhecimento dos diferentes níveis de poder que existem entre os muitos atores sociais envolvidos afeta profundamente a seleção dos mecanismos participativos para negociação e resolução de conflitos (EDMUNDS e WOLLENBERG, 1999). A forma como as instituições reconhecem o desequilíbrio de poder entre os atores é crucial, no sentido de permitir que os atores mais fracos também tenham voz, no sentido de evitar que certas formas de conhecimento (p.ex. a ciência) não silencie outras formas de conhecimento, e que a diversidade de interesses individuais entre os atores envolvidos seja respeitada. Não basta reconhecer a diversidade de perspectivas quanto ao uso da água, as decisões tomadas devem refletir visões que geralmente são conflitantes entre si (MITCHELL, 1990, p. 206). Além disso, as decisões devem ser tomadas de forma transparente e responsável, visando garantir sua legitimidade junto à opinião pública.

Da mesma forma como usos, valores e objetivos para as bacias variam no tempo, também as instituições estabelecidas para a bacia devem refletir a multiplicidade de objetivos. A IRBM não pode ser um processo estático, deve ser flexível, interativo e dinâmico:

Como Viessman enfatiza, nem o ecossistema natural da bacia hidrográfica, nem o sistema social e econômico da bacia, são estáticos. Assim como o planejamento da bacia deve corresponder às mudanças, assim a gestão deve se ajustar, sendo dinâmica e não estática. (HEATHCOTE, 1998, p. 376).

Instituições flexíveis e dinâmicas são fundamentais para a incorporação das demandas, perspectivas e valores das comunidades na gestão dos rios e bacias. Para que isso ocorra, é necessário um mecanismo de consulta entre gestores e usuários dos recursos hídricos, em outras palavras, há necessidade de um diálogo entre as instituições públicas e a sociedade civil.

7.2.2 O papel da sociedade civil

A sociedade civil vem ocupando um espaço crescente na definição das políticas e das instituições necessárias para um enfoque mais integrado na gestão dos recursos hídricos, refletindo a multiplicidade de valores e de objetivos dos atores sociais (BOTHENDS, 2000). Este papel crescente da sociedade civil tem questionado a base



de poder de planejadores, tecnocratas, burocratas, economistas e engenheiros que tradicionalmente dominaram o planejamento e a gestão de bacias hidrográficas. Não surpreende que a inclusão dos usuários dos recursos hídricos em funções de “gestão” tem recebido forte resistência dos “gestores” tradicionais, na medida em que esta mudança não apenas altera a paisagem institucional para tomada de decisão, como também pode mudar o foco do processo de desenvolvimento planejado.

A maior inclusão da sociedade civil nos debates e nas ações da gestão de bacias tem sido importante para a tendência rumo a um enfoque mais descentralizado para a tomada de decisão e a alocação de recursos, indo contra o estilo ortodoxo de “comando e controle” para o uso dos rios que caracterizava as instituições centralizadoras do passado. Existe, porém, uma tensão entre maior descentralização, associada a processos de tomada de decisão mais participativos, e o desenvolvimento institucional que busca viabilizar um planejamento mais completo da bacia, por exemplo, pela criação de autarquias por bacia. Onde tais autarquias foram estabelecidas sem consideração pelo padrão social e cultural existente de uso dos recursos naturais, foram produzidas estruturas de decisão de cima para baixo, desconectadas da esfera local da interação entre a sociedade e a natureza. Esse tipo de experiência contrasta com o enfoque negociado, construído de baixo para cima, característico de uma perspectiva descentralizada, que parte das demandas, aspirações e perspectivas da sociedade civil.

Em uma tendência relacionada, ao mesmo tempo em que a sociedade civil tornou-se mais ativa no processo de definição do uso dos recursos, também a iniciativa privada vem sendo mais atuante. Este é um dos aspectos mais debatidos sobre o discurso recente da IRBM, e está ligado a outros debates mais gerais sobre a privatização de ativos públicos e a tomada de decisão sobre bens públicos (por exemplo, consultorias privadas decidindo em nome de órgãos públicos), e a redefinição de direitos de propriedade. Neste texto não podemos abordar de forma apropriada todas as implicações dessa tendência, na medida em que não existe uma forma única da alocação privada ou pública de recursos que seja aplicável a todos os contextos.

Um termo genérico usado para denominar o processo de tomada de decisão coletivo sobre bens públicos e coletivos na gestão de bacias é “governança”. Porém, este conceito, por si só, constitui objeto de debate, particularmente no estabelecimento de novas estruturas de gestão de recursos hídricos no Sudoeste Asiático. Muitos programas governamentais apoiados por doadores bilaterais ou multilaterais estão relacionados com a agenda de privatização de serviços públicos, o que gera tensões na medida em que a gestão de bacias e de recursos hídricos está sendo privatizada, baseada em um modelo que assume uma relação binária entre Estado e setor privado. Do ponto de vista da sociedade civil, a gestão com participação comunitária representa a chave para a melhor governança.

7.2.3 Internacionalização da experiência de desenvolvimento de bacias

Dada a natureza de larga escala e alta intensidade de capital e tecnologia no modelo de desenvolvimento de bacias que surgiu ao início do Século 20, em geral tendo a construção de hidrelétricas como aspecto central, o tema tem sido dominado pelo debate internacional mais que em outras áreas de aproveitamento de recursos



naturais (BAKKER, 1992, p. 211). Sendo assim, o conceito de IRBM também vem sendo construído via debate internacional, através de fóruns das agências das Nações Unidas e organizações internacionais de gestão de recursos hídricos. A literatura especializada reflete esse contexto, conferindo grande relevância à cooperação internacional, transferência de tecnologia e desenvolvimento institucional para ajudar países em desenvolvimento a implementar o conceito e lidar com seus desafios (UN, 1992; GWP, 2000).

Na verdade, da mesma forma como a definição de acesso à água como um fator do desenvolvimento facilitou a intervenção de países do Norte em bacias do Sul, através da transferência de tecnologia e infraestrutura para construção de barragens, agora o conceito de IRBM continua a facilitar a intervenção. Desta vez o foco está mais na transferência de ideias, modelos e instituições. A internacionalização da experiência de gestão de bacias ajuda a determinar quais os tipos de organizações e quais os países estão aptos a participar, e sob quais condições, no debate sobre água e bacias.

O Banco Mundial constitui um ator ativo na internacionalização do debate sobre desenvolvimento de bacias. Ele está ativamente envolvido na definição da agenda internacional de debates, assessorando políticas nacionais, financiando a instalação de infraestrutura (MOORE; SKLAR, 1998) e a instalação de autarquias de gestão de bacias (KIRMANI; LE MOIGNE, 1997) em muitos países do hemisfério Sul. O Banco Mundial constitui a maior fonte de recursos internacionais para financiar projetos de gestão de recursos hídricos, sendo o setor água responsável por 15% dos financiamentos concedidos até 1993 (MOORE; SKLAR, 1998, p. 345).

O Banco Mundial tem sido o maior financiador de hidrelétricas no mundo, e associado a esta experiência tem transferido conhecimento de gestão de bacias do Norte para o Sul. O Banco Mundial também tem sido influente no estabelecimento de autarquias de gestão de bacias, conforme documento recente (KIRMANI; LE MOIGNE, 1997), bem como registrado nas diretrizes de gestão de água do banco (WORLD BANK, 1993; WORLD BANK, 2002). Existe uma forte relação entre o Banco Mundial, o maior financiador de projetos de desenvolvimento de bacias, e o modelo mais influente de gestão integrada de bacias, a Tennessee Valley Authority – TVA.

O Banco Mundial tem sido ativo em transferir este modelo para o rio Mekong, o rio Indus (KIRMANI; LE MOIGNE, 1997) e outras áreas, incluindo o Sri Lanka e a Índia. A relevância internacional da TVA foi realçada pela publicação pelo Banco Mundial de um estudo especial, intitulado *Desenvolvimento Integrado de Bacias Hidrográficas: a Tennessee Valley Authority* (MILLER; REIDINGER, 1998). Os autores registraram:

A Tennessee Valley Authority, mais conhecida como TVA, tem possivelmente a melhor reputação no setor da gestão de bacias hidrográficas. É considerada por muitos como o modelo a ser seguido no desenvolvimento e na gestão de bacias hidrográficas. (MILLER; REIDINGER, 1998).

Esta publicação originou-se de uma conferência organizada pelo Banco Mundial em 13/02/1997, em Washington, sob o título “Gestão de Bacia Hidrográfica: A TVA e a bacia Murray-Darling”. A publicação visa “resumir os aspectos da TVA que podem servir de referência aos funcionários do banco e aos países clientes na avaliação



dos diversos arranjos organizacionais, dos programas executados e das bases tecnológicas potenciais para um desenvolvimento integrado de bacias” (MILLER; REIDINGER, 1998).

O apelo da experiência da TVA parece estar nos benefícios econômicos que a iniciativa trouxe a uma área empobrecida dos EUA. A eletricidade gerada pelas 51 barragens, bem como a navegação, o controle das inundações e da malária, foram identificados como as bases para o desenvolvimento regional no vale do rio Tennessee (MCDONALD; KAY, 1988; NEWSON, 1997; MILLER; REIDINGER, 1998). A TVA é tanto uma empresa pública geradora de energia, como uma agência de gestão de bacia, o que gera tensões constantes entre as duas funções.

A TVA consolidou o uso de conceitos como desenvolvimento de uso múltiplo de bacias, desenvolvimento regional, gestão de bacias, desenvolvimento integrado de bacias e gestão integrada do uso do solo e da água. Porém, a prioridade dada à geração de energia acabou minimizando o enfoque no desenvolvimento de uso múltiplo (MCDONALD; KAY, 1988:194), sendo 98% da renda da TVA obtida pela geração e distribuição de energia (MILLER; REIDINGER, 1998). Desde os anos 1940, grande parte desta energia tem sido gerada por usinas termelétricas alimentadas com carvão mineral e usinas atômicas. A TVA é a maior consumidora de carvão no país, um grande emissor de gases de efeito estufa e responsável por amplos impactos ambientais na região, na medida em que suas minas de carvão a céu aberto tem promovido o desmatamento e desfigurado a paisagem (MCDONALD; KAY, 1988, p. 196).

A TVA tornou-se sinônimo de enfoques integrados de gestão de bacia, porém, com a desregulamentação do mercado nacional de energia, em anos recentes vêm sendo discutida a possível privatização da empresa, e seu presidente vem defendendo, junto ao Congresso, a mudança da legislação para liberar a empresa de suas obrigações não rentáveis de proteção ambiental (MILLER; REIDINGER, 1998). Isto iria liquidar o enfoque integrado de gestão de bacia que tem dado visibilidade à TVA desde os anos 1930.

Apesar de que o desenvolvimento socioeconômico da região tenha sido um objetivo central da gestão da bacia do rio Tennessee, com benefícios locais obtidos pela oferta de energia elétrica barata, com crédito subsidiado e extensão rural para agricultores, com conservação do solo pelo reflorestamento, bem como com a geração de empregos e atração de indústrias para a região, há um outro lado da experiência da TVA. A criação de uma organização “com poder do Estado, mas com a flexibilidade da iniciativa privada” (MILLER; REIDINGER, 1998) resultou em vasta desapropriação de terras para a formação dos lagos das barragens, em abertura de minas de carvão e em outras obras. A construção das barragens resultou na destruição de sítios arqueológicos indígenas (incluindo a inundação da terra indígena do povo Cherokee), a negação dos direitos indígenas, a perda dos solos mais férteis do vale, custos maciços (incluindo uma dívida de USD 26 bilhões pela construção de usinas nucleares) e sérios impactos ambientais (PALMER, 1986; MCDONALD; KAY, 1988; MCCULLY, 1996; MILLER; REIDINGER, 1998). Além disso, ampla parcela dos benefícios decorrentes da regularização da vazão do rio estão concentrados em uma cidade apenas. Os benefícios econômicos da autarquia para os moradores do vale têm sido questionados em vista do aumento da renda per capita em regiões do entorno, bem como dos lucros fabulosos obtidos pela TVA (PALMER, 1986).



Os autores do relatório publicado pelo Banco Mundial registram:

O modelo TVA nunca foi replicado nos EUA, em parte por causa de questões quanto à autonomia dos governos estaduais e pela oposição de outras agências federais. De modo similar, em outros países onde existem governos municipais e agências nacionais fortes, a implementação de uma autarquia regional com amplos poderes pode não ser apropriada, ou mesmo impossível. (MILLER; REIDINGER, 1998).

Isso indica as tensões e as questões políticas associadas à criação de uma autarquia forte, centralizada para a gestão de uma bacia. A experiência da TVA tem sido interpretada por alguns como uma iniciativa de avanço da democracia, um exemplo da promoção da “participação de base comunitária” (LILIENTHAL, 1953) no desenvolvimento de bacias hidrográficas, tendo em vista os altos níveis de participação de governos municipais no estágio inicial de planejamento. Esta afirmação tem sido contestada, por exemplo, na obra do sociólogo Philip Selznick (SELZNICK, 1966), por Tugwell e Banfield (citado em McDonald; KAY, 1988), McCully (1996) e outros. Desde o final da etapa de construção das hidrelétricas, nos anos 1950, a estrutura institucional da TVA revela certas fragilidades, a maior delas sendo a centralização do desenvolvimento da bacia e a falta de participação dos atores sociais.

Não existe mecanismo formal de participação social nos processos de decisão, e não existem formas para viabilizar uma supervisão externa da autarquia. Embora a TVA tenha historicamente trabalhado junto com os governos estaduais e governos municipais e com os cidadãos, e utilize um processo de consulta pública para projetos específicos, não existe nenhuma representação dos atores locais na gestão da TVA ou um mecanismo de formação de consenso. Também não existem mecanismos internos, independentes, de revisão das políticas adotadas. A supervisão externa pelo Congresso não tem sido rigorosa ou consistente. (MILLER; REIDINGER, 1998).

Assim, a análise da experiência da TVA revela tensões entre os objetivos de desenvolvimento de uso múltiplo da bacia e o objetivo central de geração de energia, tensões entre os objetivos de industrialização e da proteção ambiental, bem como tensões entre a centralização para o controle da bacia e a representação dos múltiplos interesses dos muitos atores sociais no vale do Tennessee. Nesse sentido, mensurar o sucesso da TVA, e quais lições podem ser aprendidas com o desenvolvimento do vale do Tennessee, depende, em grande parte, dos valores e da perspectiva do avaliador.

A bacia hidrográfica dos rios Murray e Darling, no Sudeste da Austrália, representa um modelo diferente de desenvolvimento de bacia, também conhecido e difundido internacionalmente. A bacia Murray-Darling foi desenvolvida sob circunstâncias bem diferentes da que foi no vale do rio Tennessee, baseada na distribuição de outorgas para perímetros de irrigação após negociação entre os diferentes estados, ao invés do foco em hidrelétricas. Ela também representa um modelo mais cooperativo de



gestão de bacia, acordado entre cinco estados e o governo central, representados no Conselho Interministerial da Comissão da Bacia Murray-Darling – MDBC.

A bacia Murray-Darling é de vital importância para a economia da Austrália, pela produção de alimentos e exportação de produtos agrícolas. Na bacia estão localizados um quarto das fazendas de pecuária de corte e de leite do país, metade das lavouras e do rebanho de ovelhas, e três quartos das áreas irrigadas do país (NEWSON, 1997, p. 135). Porém, a excessiva alocação de água para irrigação vem causando sério declínio ecológico e degradação da bacia. Embora os perímetros de irrigação ocupem apenas um por cento da bacia, eles consomem 90% da água.

A herança ambiental do excesso de água alocado para a irrigação, bem como práticas inadequadas de agricultura, resultaram em amplas áreas da bacia afetadas pela perda de água e a salinização do solo, bem como a poluição química dos corpos hídricos. De acordo com o MDBC, entre 1,2 milhões e 2 milhões de hectares no leste e no sul da bacia estarão perdidos para a agricultura pela salinização do solo em 50 anos, no máximo, em 100 anos (MDBC, 2000). A salinização do solo na bacia Murray-Darling é reconhecida como um dos principais desafios ambientais para o futuro da Austrália, e estima-se que custe cerca de USD 247 milhões ao ano apenas nos afluentes da bacia. Apesar do MDBC ter priorizado seus esforços na gestão ambiental e na recuperação de áreas degradadas, o acordo de 1992 tem sido criticado por ser insuficiente para garantir a reabilitação da bacia e por não ter sido revisado tendo em vista os acordos internacionais para promoção do desenvolvimento sustentável firmados na conferência Rio-92 (BLANCH; HOLDEN, 2001). Por exemplo, o acordo de 1992 não incorporou os conceitos de precaução ou de justiça intergeracional.

A crescente consciência da gravidade dos problemas ambientais na bacia Murray-Darling catalisou uma série de iniciativas de recuperação de bacias, pelos atores locais, desde o final dos anos 1980. A participação comunitária na gestão da bacia Murray-Darling vem crescendo, refletindo o crescente papel da sociedade civil na gestão de recursos naturais. As diversas inovações institucionais testadas na bacia também refletem as especificidades da democracia representativa na Austrália. Na esfera local, as comunidades e organizações ambientais participam da gestão dos rios e comitês de microbacias para definir planos de uso do solo, estratégias locais de desenvolvimento, outorgas de água e ações de recuperação de área degradadas em nível municipal, variando de estado para estado. Na esfera nacional, foi formado um Conselho Comunitário Assessor – CAC em 1986, que vem obtendo bons resultados em representar os interesses das comunidades rurais junto ao MDBC, se bem que nem todos os atores locais sentem-se representados. O CAC não interfere nas decisões do MDBC, mas pode apresentar suas próprias propostas (LINN; BAILEY, 2002, p. 14). Porém, Chenoweth e Bird (2000) afirmam que certos atores locais criticam que os mecanismos de participação não permitem contribuir ou influenciar na agenda do MDBC, apesar da conexão do CAC com o conselho.

Existe considerável interesse internacional na experiência australiana de desenvolvimento de bacia hidrográfica, em especial para o caso Murray-Darling (BUI KIM CHI, 1996; BUI KIM CHI, 1997; CHENOWETH, 1999; GILBANK, 1999; BIRCH; TAYLOR, 1999; MALANO et al., 1999; CHENOWETH, 2000; LINN; BAILEY, 2002). O MDBC tem sido divulgado como “o melhor caso global de gestão de bacia, especialmente para bacias que envolvem múltiplas jurisdições” (Senador ROBER HILL, citado em LINN; BAILEY, 2002:5). Essa perspectiva baseia-se no sucesso do acordo



interinstitucional para a gestão da bacia entre os governos estaduais e o governo nacional. O aparente sucesso do caso Murlay-Darling, especialmente na solução dos conflitos e na promoção da participação comunitária, está em flagrante contraste com a situação ambiental da bacia, amplamente conhecida como sendo negativa, dados os impactos causados por milhares de barragens e açudes no sistema, a alocação excessiva de água para a irrigação, o desmatamento, a salinização dos solos, a decrescente qualidade da água, a erosão do solo e a desfiguração da planície de inundação (SMITH; FINLAYSON, 1988; WALKER, 1994; SMITH, 1998; YOUNG, 2001).

O quadro composto tanto por êxitos, como por fracassos, na bacia Murray-Darling, não tem sido um obstáculo para que este modelo esteja sendo promovido e copiado internacionalmente, na bacia do rio Tarim na China e nos países do Sudoeste Asiático. Recentemente, a agência de cooperação internacional da Austrália – AusAID, iniciou o financiamento de um programa estratégico de intercâmbio entre o MDBC e a Comissão de Gestão da Bacia do rio Mekong - MRC.

A influência internacional dos dois modelos, a TVA e a bacia Murray-Darling, conflui na bacia do Mekong no Sudoeste da Ásia. Na bacia do Mekong os atores internacionais tiveram um papel excepcional, mais que em qualquer outra bacia, na formulação dos planos de desenvolvimento e acordos institucionais, tendo em vista sua posição estratégica durante as Guerras pós-Colonial e na Guerra Fria. Ambas as experiências, da TVA e da bacia Murray-Darling, foram influentes em diferentes momentos na definição das estratégias de desenvolvimento na bacia do rio Mekong. A experiência dos EUA com a TVA foi mais influente nos anos 1960, quando o plano de desenvolvimento da bacia previa a construção de uma “cascata” de hidrelétricas no rio Mekong (BUI KIM CHI, 1997; JACOBS, 1998; NGUYEN, 1999). O modelo TVA e a exportação de conhecimento técnico dos EUA eram prioridade no contexto dos interesses geopolíticos norte-americanos na região, durante a Guerra Fria nos anos 1960 e 1970. Em um discurso do presidente Johnson na Universidade John Hopkins em 1965, explicando a razão pela qual os EUA estavam diariamente jogando bombas aéreas sobre o Vietnã do Norte, ele prometeu cooperação internacional no valor de USD 1 bilhão para o Projeto Mekong (BROWDER; ORTOLANO, 2000, p. 507) afirmando:

O vasto rio Mekong pode prover alimento, água e energia elétrica em tamanha escala, que vai fazer parecer pequena até a nossa TVA. (JOHNSON citado em DIEU, 1999, p. 106).

Mais tarde, com redução da influência da Guerra Fria na região nos anos 1990, outro modelo de gestão de bacia tornou-se influente no debate sobre o arranjo institucional e os acordos de cooperação na bacia do Mekong. O modelo australiano do MDBC e seu acordo de 1992 tiveram influência direta nas formulações do MRC para o acordo de 1995 entre os países ribeirinhos no Mekong (CHENOWETH, 2000, p. 101). Desde 1996 o MDBC tem cooperado com o MRC para compartilhar lições aprendidas na gestão da bacia Murray-Darling e no apoio para estabelecer processos de planejamento da bacia, e de regras para a utilização da água.

Além desses exemplos, o Banco de Desenvolvimento da Ásia – ADB vem sendo mais ativo na transferência de modelos institucionais e políticas públicas para IRBM nos países do Sudoeste Asiático, em particular na bacia do rio Mekong.



O ADB, o Banco Mundial e doadores bilaterais vêm apoiando, nos últimos anos, o estabelecimento de agências de gestão de bacia e conselhos nacionais de recursos hídricos em: Vietnã, Tailândia, Laos, China, Sri Lanka e outros países, participando na definição das estratégias de desenvolvimento e de suas prioridades.

A transferência de experiências de gestão de bacias de um contexto para outro, especialmente de países alta renda, industrializados, para países de baixa renda, gera dúvidas quando ao potencial de replicação de tais experiências de um país para outro. Existem implicações diretas na busca por enfoques mais integrados e sobre o papel da sociedade civil. A transferência de experiências de gestão de bacias entre países está baseada em pressupostos gerais, apresentados a seguir:

- Rios e bacias hidrográficas funcionam segundo regras ecológicas similares, de modo que modelos de gestão, ou conjuntos de políticas públicas, superam as diferenças da ecologia e podem ser adaptados aos diferentes contextos.
- Todos os rios, ou sua maioria, possuem um valor que pode ser incorporado em cálculos econométricos, permitindo a modelagem econômica e física de opções de desenvolvimento de bacias, sua otimização e análise das tensões internas.
- Os dilemas do desenvolvimento sustentável sempre geram conflitos entre a gestão da bacia para benefícios ambientais ou para o desenvolvimento.
- Enfoques participativos para envolver os atores sociais no desenvolvimento da bacia podem ser transferidos de uma agência para outra.
- Existe suficiente similaridade na gestão envolvendo diferentes jurisdições de grandes bacias hidrográficas, independente da natureza dessas jurisdições ou de suas inter-relações, permitindo a transferência de modelos de uma agência para a outra.

Esses pressupostos geram dúvidas, se as lições aprendidas em uma bacia podem realmente ser transferidas a um contexto ecológico, econômico, social e político diferente:

- Como os erros ambientais cometidos em uma bacia podem ser evitados em outra?
- Quanto das lições aprendidas com a TVA e a bacia Murray-Darling dependem da perspectiva e dos valores dos indivíduos que identificaram essas lições? As lições realmente foram aprendidas?
- Quais opiniões e valores de quais atores predominam nas relações e nos processos de transferência de experiências?
- Quão transferível são os mecanismos e as instituições de participação social de uma sociedade civil para a outra?
- Quais os interesses por trás da transferência de experiências de gestão de bacias de países do Norte para países do Sul?



7.3 Discussão

7.3.1 Tensões

Identificamos três tendências centrais de mudanças no debate sobre desenvolvimento de bacias hidrográficas. Porém, elas não são independentes, e as tensões entre elas representam desafios tanto para a sociedade civil como para os projetos que visam internacionalizar a troca de experiências entre bacias. Duas áreas de tensão serão discutidas a seguir.

Enfoques integrados de gestão de bacias estão baseados em um raciocínio holístico, em muitos casos em um tipo de biorregionalismo (POWELL, 1993). A interconexão entre os diferentes tipos de uso de água e do solo na bacia tornou-se cada vez mais compreendido, e a crítica aos enfoques setoriais ou geográficos fragmentados, possibilitaram o avanço do conceito de IRBM (Mcnally; TOGNETTI, 2002). A integração não implica necessariamente na centralização da tomada de decisões, porém, na situação política atual geralmente existe uma tendência nessa direção. As estruturas institucionais, por exemplo, comissões de gestão de bacias multijurisdicionais, são baseadas na necessidade de estabelecer uma estrutura de governança acima da esfera dos usuários do rio cujos interesses e poder estão, ou potencialmente estarão, em conflito. A princípio, isto pode ocorrer mediante estruturas inovadoras para uma gestão mais descentralizada e o engajamento dos atores sociais na gestão, por exemplo, o conselho CAC na bacia Murray-Darling já descrito anteriormente. Na prática, existe uma tendência de que as agências são responsáveis somente frente aos órgãos governamentais que as criaram. Assim, surgem tensões entre o elemento integrador, holístico, do IRBM quando institucionalizado através de comitês de bacia, e o engajamento descentralizado, tanto dos atores da sociedade civil, como dos usuários diretos, como “gestores” da bacia.

Também existem tensões entre a internacionalização dos enfoques de desenvolvimento das bacias hidrográficas e o papel da sociedade civil. A tendência de internacionalização pretende generalizar, na medida em que a exportação de experiências de desenvolvimento de bacias baseia-se no pressuposto de que os elementos que foram importantes em uma bacia, devem também ser – com algum grau de adaptação – nas outras. Na sua versão mais extrema, essa transferência de experiências envolve a replicação de modelos ou receitas prontas. Esta opção é pouco adequada para a grande variação na situação da sociedade civil entre as bacias. No caso de bacias de rios internacionais, particularmente no rio Mekong, a sociedade civil de cada país ribeirinho é muito diferente uma da outra. A relevância da participação comunitária vale para toda a bacia, mas as contingências políticas e sociais de cada país são muito diferentes.

Possivelmente mais importante do que as diferenças estruturais entre papéis dos atores locais em cada país, ou as diferenças entre as instituições existentes e as relações de poder, seja o fato de que o engajamento efetivo da sociedade civil na gestão das bacias historicamente tenha dependido de desafios, da proposta de visões alternativas e de outros processos políticos que envolvem negociações na esfera nacional. Isso é muito diferente do que a “participação programada”, de um projeto de cooperação internacional ou copiada de estruturas de agências de bacia em outro país.



Deve ser registrado que não é apenas a experiência governamental que deve ter cuidado ao analisar as especificidades de cada sociedade civil. Existem diferenças significativas no papel e nos interesses de ONGs e outros atores locais de uma bacia para a outra. Um exemplo claro é a diferença na posição das organizações não governamentais ambientalistas quanto à precificação da água. Na Austrália, muitas das principais organizações ambientalistas defendem a cobrança plena dos custos ambientais no preço da água, especialmente para os usuários e irrigantes na bacia Murray-Darling. Na bacia do rio Mekong, especialmente na Tailândia, existe forte oposição das organizações não governamentais quanto à precificação da água, especialmente no discurso da justiça social, enfatizando que existem outros mecanismos para outorga de água. Uma importante diferença contextual reside na diferente situação econômica dos agricultores nos dois países, e variações no grau de mercantilização das respectivas sociedades. Importa também a diferença no uso da água pela prevalência de grandes fazendas industrializadas na Austrália, frente aos agricultores familiares de subsistência no Sudoeste Asiático. Alguns programas financiados pelos bancos multilaterais e originados de princípios comerciais de países industrializados, que agora estão definindo a agenda de reforma da gestão dos recursos hídricos na bacia do Mekong, entraram em conflito com as vozes da sociedade civil.

A existência dessas tensões não representa problemas sem solução, antes, as tensões quando adequadamente reconhecidas oferecem desafios criativos às estruturas e processos de transferência de experiências entre países. A gestão integrada de bacias precisa envolver mais a sociedade civil e evitar as tendências de centralização. A transferência de experiências de gestão de bacias precisa reconhecer os diferentes contextos, bem como as especificidades que determinam as relações entre as organizações comunitárias e a agência de gestão de bacia em cada país. É necessário um enfoque mais interativo e dialético para entender a relação entre as propostas internacionalizadas e as propostas locais na gestão da bacia, particularmente referente à consciência dos atores envolvidos na transferência do conhecimento quanto aos aspectos sociais, políticos, culturais e institucionais específicos de cada bacia. Assim, a questão não é tanto se a experiência internacional é ou não relevante, mas antes o que é relevante – modelos prontos e receitas, ou processos e princípios?

7.3.2 Aprendendo Lições

Os principais pressupostos por trás da transferência de experiências de desenvolvimento de bacias hidrográficas entre países dizem que enfoques, modelos, infraestrutura e organizações criados em um país podem ser apropriados para outro país. Uma forma previdente para lidar com as diferenças entre os países consiste em investir tempo e recursos suficientes para avaliar o contexto ecológico, econômico, social e institucional da bacia “recebedora”, para evitar transferências incompatíveis. Na verdade, um grande avanço no intercâmbio entre o comitê da bacia Murray-Darling e a agência do rio Mekong tem sido exatamente nesse sentido. Porém, existem limitantes a esse enfoque.

Em primeiro lugar, é importante reconhecer que em um ambiente aberto, transparente, para a tomada de decisão, existem opiniões divergentes quanto a



arranjos institucionais específicos. Apesar da criação do CAC, por exemplo, ainda falta consenso entre muitos grupos comunitários e grupos ambientalistas quando ao melhor formato organizacional. Essa falta de consenso é parte da dialética existente em sociedades civis robustas quanto ao uso, alocação e gestão de recursos naturais. O risco na transferência dessa experiência consiste em que, em outro contexto, o consenso seja forçado de cima para baixo. Talvez a forma mais adequada para servidores públicos e organizações da sociedade civil da bacia, que “recebem” a transferência, lidem com o assunto, seja rever os enfoques, os arranjos organizacionais e os mecanismos de acomodação existentes na sua sociedade, antes de decidirem qual o formato organizacional escolhido. Porém, a formalidade em programas oficiais de cooperação de governo para governo pode ser um limitante nesse ponto.

Em segundo lugar, no contexto da cooperação internacional, a transferência de experiências de desenvolvimento de bacias torna-se um tema tratado entre os especialistas internacionais e os especialistas nacionais em recursos hídricos, e não uma negociação entre sociedade civil e governo. A tendência de especialistas internacionais, trabalhando como consultores, consiste em recomendar soluções padronizadas, de rápida implementação, não compartilhando os longos processos de conflito e aprendizado na sua sociedade que foram necessários para que essas organizações e soluções surgissem como inovação. O surgimento de enfoques robustos, participativos, de inclusão social na bacia do Murray-Darling, por mais imperfeitos que sejam e abertos à contestação, resultaram de um processo orgânico, estimulado por modelos que competem entre si, e não desenhados por um pequeno grupo de especialistas.

7.4. Conclusão

A título de conclusão, ressaltamos, a seguir, dois aspectos negligenciados na transferência internacional de experiências de desenvolvimento de bacias: a relevância das negociações, e a escala. Em acordo com o enfoque deste texto como um todo, não pretendemos negar a importância do intercâmbio de experiências, muito mais, pretendemos encorajar a reflexão sobre o contexto social e político onde este intercâmbio ocorre.

7.4.1 O desenvolvimento de uma bacia hidrográfica como processo de negociação

Cada bacia hidrográfica tem uma história social, econômica, política e ecológica única. As estruturas fundiárias variam desde a agricultura familiar de subsistência, passando por agricultores familiares inseridos no mercado e nas grandes fazendas, e na pecuária em larga escala, até o agronegócio. Os níveis de industrialização e os modos de regularização da vazão variam, assim como as formas individualizadas, coletivas ou estatizadas de gestão da água. Como resultado, o ponto inicial para o desenvolvimento de uma bacia não consiste na criação de uma agência ou autarquia, mas antes, em entender como evoluíram historicamente as relações entre os múltiplos usuários do rio.

Para que ocorra um processo robusto de criação de instituições para o desenvolvimento da bacia é fundamental que os processos evoluam inseridos na sociedade local. Na maioria das bacias, existem processos de negociação em



diversos níveis: a negociação sobre o uso da água, a negociação sobre os direitos de uso, a negociação sobre o modelo mais adequado de regulação do uso da água - em outras palavras, sobre o futuro da bacia. Negociação é essencialmente um processo endêmico. As condições sob as quais negociações ocorrem – os ambientais condutores ou impeditivos para a participação – certamente podem ser influenciados ou afetados por modelos importados, mas o processo em si envolve aqueles cujo interesse primário está no uso da bacia e dos seus recursos. O desafio para aqueles que promovem a transferência internacional de experiências de desenvolvimento de bacias hidrográficas consiste em deixar a visão de receita, de seguir um modelo pronto, e reconhecer a necessidade das dimensões de justiça e de sustentabilidade na negociação entre os atores locais.

7.4.2 Aspectos da escala

A lógica da transferência internacional de experiências entre bacias baseia-se em conhecer outras realidades em todo o mundo, e, realmente, há muito a ganhar refletindo sobre as lições aprendidas em outros países. Porém, existe também o risco do excesso de confiança na experiência internacional, particularmente no caso de agências de gestão de bacias dependentes de doações internacionais, como a MRC no Mekong, desconhecendo casos de sucesso em escala menor. A escala importa por diversas razões.

Na identificação dos diferentes arranjos institucionais pode-se ganhar muito, ampliando a escala a partir de experiências locais de êxito, de modo que as instituições em esfera macrorregional estejam mais diretamente ligadas aos usuários dos recursos da bacia. Isso permite que as instituições e decisões sejam mais contextualizadas na sociedade, na cultura e na economia local, e que as formas de gestão e de planejamento dos recursos hídricos reflitam as normas sociais – mesmo em um ambiente amplo como uma bacia internacional.

Não estamos sugerindo que há nada a aprender com a experiência internacional de desenvolvimento de bacias, mas que o desafio da ideia da gestão de bacia reside em acertar na escolha do modelo. Conforme indicado acima, desenvolvimento de bacia representa um processo dinâmico, negociado entre a sociedade civil e instituições que administram os recursos naturais. É raro achar consenso quanto ao modelo mais adequado de instituições e políticas para administrar os recursos hídricos, como fica evidente nos conflitos sobre a bacia Murray-Darling. Porém, se o processo de gestão da bacia for mais inclusivo, interativo e flexível para acomodar os múltiplos objetivos dos atores locais é mais provável que haverá maior aceitação dos programas executados. Para que isso ocorra, a escala deve mudar do macro para o local, onde estão aqueles que são mais afetados pela degradação ambiental e que mais dependem dos recursos naturais da bacia hidrográfica.

REFERÊNCIAS

BADENOCH, Nathan. *Transboundary Environmental Governance: Principles and Practice in Mainland Southeast Asia. USA: World Resources Institute; 2002.*



- BAKKER, Karen. The politics of hydropower: developing the Mekong. *Political Geography*, Amsterdã, 18 : 209-232, 1999.
- BIRCH, Alfred; TAYLOR, Paul. "International Mentoring: Application of Australian Experience for Sri Lankan Water Sector Reforms Under Technical Assistance of the Asian Development Bank". *Water International*, 24(4):329-340, Dec. 1999.
- BLANCH, S.; T. Holden, 2001, *Backwards looking, downhill going: a critique of the Murray-Darling Basin Agreement 1992*, paper presented at Third Australasian Natural Resources Law and Policy Conference (Focus on Water), 22 March 2001, Adelaide.
- BOTHENDS, *Towards People Oriented River Basin Management: An NGO Vision*. Input to the World Water Vision process, the Framework for Action and the World Water Forum. Netherlands: BothENDS, March 2000.
- BROWDER, Greg and Ortolano, Leonard. "The Evolution of an International Water Resources Management Regime in the Mekong River Basin". *Natural Resources Journal*, Albuquerque, 40:499-531, Summer 2000.
- BUI Kim Chi. Legal Regimes of the Mekong and the Murray-Darling: A Comparison Stensholt, Bob Editor. *Development Dilemmas in the Mekong Subregion Workshop Proceedings* Clayton, Australia: Monash Asia Institute, 1996.
- BUI Kim Chi. *From Committee to Commission? The Evolution of the Mekong River Agreements with Reference to the Murray-Darling Basin Agreements*. Melbourne: University of Melbourne, 1997.
- CHENOWETH, Jonathan. Effective multi-Jurisdictional River Basin Management: Data Collection and Exchange in the Murray-Darling and Mekong River Basin. *Water International*, New York, 24(4):368-376, Dec. 1999.
- CHENOWETH, Jonathan. *Data and information exchange in multijurisdictional river basins: an evaluation of procedures (unpublished PhD thesis)*. Melbourne, Australia: University of Melbourne, 2000.
- CHENOWETH, J.; J. Bird, 2000, *Public participation in multi-jurisdictional river basins: the Murray-Darling and Mekong River Basins*, presented at the Tenth World Water Conference, 11-17 March 2000, Melbourne. URL: <www.iwra.siu.edu/pdf/Chenoweth.pdf>.
- EDMUNDS, David; EVA Wollenberg, 2001, A strategic approach to multistakeholder negotiations, *Development and Change*, New York, 32, 231-53.
- GILLBANK, Melanie. *Report to AID/WATCH on The Strategic Liason Between the MDBC and the MRC*. Sydney: AID/WATCH, May. 1999.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP - GWP. *Integrated Water Resources Management TAC Background Paper No. 4*. Stockholm: Global Water Partnership, 2000.
- HEATHCOTE, Isobel W. *Integrated Watershed Management: Principles and Practice*. New York: John Wiley and Sons, Inc, 1998.
- JACOBS, Jeffrey W. The United States and the Mekong Project. *Water Policy*, London, 1:587-603, 1998.
- KIRMANI, Syed; LE Moigne, Guy. *Fostering Riparian Cooperation in International River Basins: The World Bank at Its Best in Development Diplomacy - World Bank Technical Paper No. 335*. Washington D.C.: World Bank, 1997



LILIENTHAL, David E. *TVA: Democracy on the March*. New York: Harper & Brothers, Publishers, 1953.

LINN, Alanna; BAILEY, Doug. *Twinning Squares and Circles: the MDBC-MRC Strategic Liaison Program and the applicability of the Murray-Darling Basin management model to the Mekong River Basin - AMRC Working Paper No. 5*. Sydney: Australian Mekong Resource Centre, University of Sydney, Apr. 2002.

LOVELACE, George W.; RAMBO, Terry A. "Behavioral and Social Dimensions" In. EASTER, K. William DIXON John A. HUFSCHMIDT Maynard M., (Editors). *Watershed Resources Management – Studies from Asia and the Pacific*. Singapore and Honolulu: Institute of Southeast Asian Studies and East-West Center; 1991, p. 81-90.

MALANO, Hector; BRYANT, Michael; TURRAL, Hugh. "Management of Water Resources: Can Australian Experiences be Transferred to Vietnam?". *Water International*. New York, 24(3):307-315, Sep. 1999.

MCCULLY, Patrick. *Silenced Rivers: The ecology and politics of Large Dams*. London: Zed Books, 1996.

MCDONALD, Adrian T.; KAY, David. *Water Resources: issues and strategies*. Harlow, UK: Longman Scientific and Technical, 1988.

MCNALLY, Richard; TOGNETTI, Sylvia. *Tackling Poverty and Promoting Sustainable Development: key lessons for integrated river basin management*. Surrey, UK: WWF-UK, Jul. 2002.

MILLER, Barbara A.; REIDINGER, Richard B., Editors. *Comprehensive River Basin Development: the Tennessee Valley - World Bank Technical Paper No. 416*. Washington D.C.: World Bank, 1998

MITCHELL, Bruce. *Integrated Water Management: International Experiences and Perspectives*. London: Belhaven Press, 1990.

MOORE, Deborah; SKLAR, Leonard. "Reforming the World Bank's Lending for Water: The Process and Outcome of Developing a Water Resources Management Policy" in Fox, Jonathan A. and Brown, L. David, (Editors). *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, USA: The MIT Press, p.345-390, 1998.

MURRAY Darling Basin Ministerial Council. *Draft Basin Salinity Management Strategy 2001-2015*. Canberra, Australia: Murray Darling Basin Commission, Sep. 2000.

NEWSON, Malcolm. *Land, Water and Development - Sustainable Management of River Basin Systems*. London: Routledge, 1997.

NGUYEN Thi Dieu. *The Mekong River and the Struggle for Indochina: Water, War and Peace*. Westport, Connecticut: Praeger, 1999.

PALMER, Tim. *Endangered Rivers and the Conservation Movement*. Berkeley, California: University of California Press, 1986.

POWELL, J. M. *The Emergence of Bioregionalism in the Murray-Darling Basin*. Canberra: Murray-Darling Basin Commission, 1993.

SELZNICK, Philip. *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. New York: Harper & Row Publishers, 1966.

SMITH, D. I.; FINLAYSON, B. Water in Australia: its role in environmental degradation. In:



HEATHCOTE, R. L.; MABBUTT, J. A., (Editors). *Land, Water and People: Geographical Essays in Australian Resources Management*. Sydney, Australia: Allen & Unwin, 1988.

SMITH, David Ingle. *Water in Australia: Resources and Management*. Melbourne: Oxford University Press Australia, 1998.

United Nations Sustainable Development. *Agenda 21*. United Nations, 1992.

WALKER, Ken J. *The Political Economy of Environmental Policy: an Australian Introduction*. Sydney, Australia: University of New South Wales Press, 1994.

WORLD BANK. *A Framework for Improving Water Resources Management: The World Bank Policy*. Washington D.C., USA: World Bank, 1993.

WORLD BANK. *Water Resources Sector Strategy*. Washington D.C., USA: World Bank, 2002.

YOUNG, W.J. *River as Ecological Systems: The Murray-Darling Basin*. Canberra: Murray-Darling Basin Commission, 2001.



ANEXO 1 – EXTRATO DE CONFERÊNCIA

Lucas LOPES, Diretor de Planos e Obras-Comissão do Vale do São Francisco

O VALE DO SÃO FRANCISCO: EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO REGIONAL

Conferência pronunciada na 9ª. Assembleia Geral do Conselho Nacional de Geografia, Salvador/BA, Julho de 1949.

Transcrição publicada: Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 12, n.1, jan./mar. 1950, p. 122-136.

[...] PROJEÇÃO NACIONAL DO APROVEITAMENTO DO SÃO FRANCISCO

Parece-nos que, antes de tentarmos raciocinar sobre a recuperação econômica do Vale do São Francisco como engenheiros, agrônomos, economistas ou geógrafos, devemos indagar quais os objetivos políticos mais amplos que levaram a constituinte de 1946 a determinar que se empregue durante 20 anos, 1% das rendas tributárias da União no estudo e na execução de um “plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes”.

Por que motivo foi a bacia do São Francisco destacada como merecedora de um tratamento especial no quadro de nossa estrutura territorial? Existirão razões que transcendem a simples valorização da área privilegiada? Quais os objetivos nacionais que se pretendem atingir com o desenvolvimento da grande calha fluvial?

[...] O SÃO FRANCISCO E A UNIDADE NACIONAL

[...] Quem observar com atenção os mapas de distribuição da população do Brasil, ou cartogramas de produção de riqueza, de trabalho, de vida social, da presença humana, enfim, notará que duas grandes áreas escuras, cheias de atividades e em franco progresso se encontram isoladas. De um lado o Nordeste, densamente povoado e intensamente trabalhado, do outro, o Centro, a *core area* do país, a auréola tributária de Vitória, do Rio e de Santos, onde se acumula uma população numerosa, ativa e progressista.

[...] Estas circunstâncias levam-nos a perceber o problema de valorização econômica do São Francisco como do mais alto interesse político da nação. A ocupação efetiva do vale e seu desenvolvimento econômico eliminarão o vazio que separa o Nordeste do Centro e do Sul, dando um sentido objetivo ao esforço que ainda precisamos despender para consolidar a unidade nacional. Quando o São Francisco se transformar em área ocupada firmemente, em região desenvolvida e



progressista, quando ele puder atrair massas humanas em lugar de as ver partir, ter-se-á formado um elo fortíssimo, material, de união brasileira.

Não se pretende apenas melhorar a navegação fluvial e, com isto, aumentar o intercâmbio entre o Norte e o Sul, que se irá fazer mais intenso com as ligações ferroviárias e rodoviárias que se ultimam, mas povoar melhor as margens do grande rio, torna-las economicamente estáveis, elevar o padrão de vida de suas populações, implantar uma civilização ribeirinha que seja uma síntese, uma transição, uma ligação entre as civilizações que se constroem no Nordeste e no Centro do país.

[...] O rio São Francisco, que foi por algum tempo um condensador de gentes, perdeu, há muito, esta função para se tornar principalmente uma rota de migrações. As ondas humanas que atingem suas margens no trecho médio navegável, tendem a subir ou descer a corrente, sem a transpor, sem se fixarem na margem oposta, sem ocuparem as bacias tributárias do Oeste, na escala que seria desejável. A recuperação econômica do vale deverá restituir-lhe a função de condensador de gentes, de área progressista e expansionista para que mais tarde seja possível o alargamento de nossa linha de ocupação demográfica até as vertentes do Tocantins e as nascentes do Parnaíba.

[...] Estes dois aspectos – área de contato entre o Nordeste e o Centro e base de expansão demográfica sobre o Brasil Central – bastariam para justificar um esforço dos brasileiros visando a recuperação econômica do vale do São Francisco se ela não representasse ainda inúmeras outras vantagens, tais como a integração de uma grande área ao ritmo econômico que progride no litoral; a utilização de recursos energéticos, minerais e agrícolas de uma região imensa e, principalmente, o soerguimento social de uma população forte que vive e luta desamparada, nas barrancas do grande rio.

[...] Há tempos, Griffith Taylor concluía sua mensagem anual de presidente da *Association of American Geographers* com as seguintes palavras:

Algum dia nossa disciplina terá progredido do presente estágio de Cinderela das ciências? Poderíamos nós geógrafos estudar o mundo com tal visão que viéssemos a ser considerados como uma equipe capaz de guiar a nação no rumo do seu progresso material e cultural? Podemos aspirar a nos tornarmos planejadores da nação?

[...] Não julgamos que deva o planejador assumir uma atitude determinista perante a área que tem a estudar, acreditamos, ao contrário, que as mais altas finalidades de um plano regional devem ser inspiradas em uma filosofia possibilista. Se precisamos desenvolver uma região que tem oferecido resistências e oposições à ocupação humana e ao progresso, movidos por objetivos da mais ampla política nacional, devemos impregnar nossa estratégia de ação de confiança no êxito dos métodos e nos instrumentos com que a técnica armou o homem para vencer as hostilidades do meio.

[...] Acreditamos no acerto da tese determinista que o mestre citado, Griffith Taylor, aponta aos geógrafos e planejadores de um continente inteiro dizendo:

O mais importante problema da geografia na Austrália é tentar



esboçar o quadro futuro de seu povoamento, um século à frente, e então encaminhar o desenvolvimento do país nesta direção.

Pensamos, entretanto, que será acertado aos planejadores do São Francisco prever o panorama provável do povoamento futuro do vale ao sabor das contingências naturais e humanas que sobre ele atuam livremente, e, em seguida, programar os corretivos que essa tendência mereça para que se ajuste aos interesses de uma política realmente nacional.

[...] Naturalmente, os problemas práticos da recuperação do São Francisco serão questões de engenharia, de agronomia, de saneamento, de educação, de política. Entretanto a filosofia do planejamento que se esboça tem nítido caráter geográfico, além do sentido geopolítico que encerra.

[...] PLANEJAMENTO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Vale a pena recordarmos, de passagem, as experiências modernas de planejamento integral de grandes bacias hidrográficas. Ao tratarmos do problema de recuperação do vale do São Francisco não podemos desconhecer os resultados e os malogros de tentativas semelhantes, como não devemos desprezar nenhum dos estudos e sugestões sobre os problemas do nosso rio que se encontram em mais de 2.000 referências de um cadastro bibliográfico.

Uma coincidência feliz, que envolve uma grande honra, levou-nos a estudar o nosso tema em face de uma contribuição notável que a ele acaba de trazer um dos mais destacados técnicos americanos, um dos maiores responsáveis intelectuais pelo desenvolvimento da ideia de planejamento regional de bacias hidrográficas, o engenheiro Morris L. Cooke.

Fomos escolhidos para dar parecer sobre um trabalho de excepcional importância que o grande técnico apresentou ao Primeiro Congresso Pan-Americano de Engenharia, que ora se reúne no Rio de Janeiro. Nesse trabalho Morris Cooke analisa o movimento de âmbito mundial em torno da ideia de desenvolvimento dos vales de rios de múltiplas finalidades.

Inicia seu estudo lembrando que apesar de uma tremenda devastação de recursos indispensáveis à felicidade humana, que vem se processando pela erosão dos solos cultiváveis, pela atitude predatória com que a humanidade explora os recursos minerais, agrícolas, florestais, pastoris ou industriais de que dispõem, pelos preconceitos que cultiva, pelas guerras periódicas, um caminho de esperança se abre aos olhos daqueles que, como os cientistas e os engenheiros, podem ajudar aos políticos e administradores a dirigir a humanidade no sentido de maior abundância e felicidade.

Exemplifica com a experiência do Tennessee, mostrando que uma organização bem concebida, funcionando em termos democráticos, e dirigida com o apoio de sã engenharia e ampla investigação científica, pode criar um mundo novo de possibilidades e de segurança para uma coletividade inteira.

Se bem que outras *valley authorities* devam ser previstas no futuro, não se deve esperar que sejam reproduções do TVA, mesmo quando seguirem de perto a concepção desse empreendimento. Os vales nunca são cópias um do outro. Apenas um princípio geral pode identificar os planos de seu aproveitamento – *devem ser*



concebidos visando desenvolver de forma integral e de modo coordenado, todos os recursos da bacia em benefício do conjunto de sua população. A concepção dos projetos isolados deve ser orientada no sentido de desenvolver todas as suas finalidades, imediatas ou remotas. Cada obra de aproveitamento hidrelétrico deve prever as repercussões que pode ter na retenção de inundações, na melhoria da navegação, na irrigação de áreas marginais, na regularização do regime fluvial. O princípio de múltipla finalidade – *multiple purpose* – é fundamental no planejamento de um vale. Este princípio conduziu os responsáveis pelo planejamento regional das bacias hidrográficas a encarar o problema do escoamento das águas como intimamente correlacionado ao problema de conservação do solo. Erosão e regularização do regime fluvial são problemas de solo e de água que formam um todo no planejamento dos vales.

Em seguida Morris Cooke passa em revista uma série de empreendimentos que se realizam no mundo inteiro, dentro do esquema de planejamento regional de grandes bacias. Começa com uma referência à [Comissão de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco], a *San Francisco Valley Authority* que nós, brasileiros estamos ensaiando e a compara com os planos que se estudam na China. Analisa em minúcia as obras do Níger e os planos da Índia. Cita elementos interessantíssimos do plano de utilização do Jordão e de adução de águas do Mediterrâneo para o Mar Morto com a criação de um grande potencial hidrelétrico, de água salgada. Descreve os projetos semelhantes que se realizam na Escócia, no México e em Porto Rico.

Em todos eles ressalta a preocupação de unidade e coordenação no tratamento das grandes bacias, em torno dos temas – água e solo.

Morris Cooke traz consigo, além de outras, a credencial de ter criado e dirigido o célebre *Water Planning Committee*, que forneceu aos mais lúcidos homens da elite que se associou a Roosevelt a filosofia e a técnica de todo movimento de planejamento regional dos grandes vales. Os relatórios desse comitê e especialmente o valiosíssimo volume *Drainage Basin – Problems and programs*, em que são estudadas todas as grandes bacias do território dos EUA, deram ao grande presidente americano os argumentos que o levaram a propor ao Congresso a criação de mais seis *authorities* além da TVA. Acreditamos que, se este movimento ainda não ampliou seu campo, em território americano, como seria justo esperar, em face dos êxitos do TVA, deve-se a dificuldades de ordem política ainda não superadas. Vale a pena, por isto, ressaltar as conclusões a que é levado Morris Cooke, e que expressam a experiência de uma bela vida de engenheiro.

No amplo movimento mundial em torno da ideia de desenvolvimento planejado de grandes bacias hidrográficas, existe uma convicção fundamental – ela só pode se basear em sã engenharia e ampla atividade científica. No planejamento dos rios de múltipla finalidade não há lugar para a engenharia de *thumb rules*. Mais ainda, sendo ela uma obra de interesse vital para uma coletividade que se estende das cabeceiras à foz, torna-se um problema do mais elevado sentido político. Em seu tratamento os engenheiros e cientistas são conduzidos a pensar em termos políticos e começam a perceber que não devem se manter na torre de marfim em que comumente se isolam, mas precisam interferir também na vida pública, porque sobre eles pesa uma enorme responsabilidade no bem-estar da coletividade e este é perseguido e ordenado pela política em seu mais nobre sentido.

Concordamos com esta opinião do ilustre engenheiro. Os políticos desejam e



precisam de maior contato com os engenheiros e cientistas. Tentando explicar por que motivo havia reunido no Instituto de Geopolítica de Munique várias centenas de cientistas e técnicos, o General Haushoffer, mentor intelectual do grupo nazista que empolgara o poder no *III^o. Reich*, respondeu: - *Nossa finalidade prática é educar os nossos senhores!* Pensamos que os técnicos e cientistas têm também o dever de transmitir suas ideias e conclusões aos políticos, ajudando-os a melhor servir à coletividade. Eles não erram por desejarem errar quando contrariam a opinião dos técnicos; erram muitas vezes porque não encontram nos projetos e estudos sobre que precisam decidir, elementos de convicção demonstrando que a solução sugerida é a que melhor pode atender aos anseios do povo que representam.

Se é verdade que devem os políticos nesta era da técnica, ouvir os cientistas e engenheiros, é também uma necessidade que estes raciocinem em termos políticos quando precisarem transformar suas investigações de ciência pura em realidades práticas e úteis à humanidade.

O SÃO FRANCISCO E A EXPERIÊNCIA DO TENNESSEE

A experiência da TVA envolve ainda outros aspectos tão sedutores que merece ser meditada por técnicos e por políticos. Quando Roosevelt e seus homens, dias depois de assumirem a responsabilidade do poder, criaram a *Tennessee Valley Authority*, lançaram, não apenas, as bases de uma revolução técnica no planejamento de um rio, mas também a semente de uma concepção sadia de planejamento democrático.

Se as lições de engenharia e de ciências aplicadas que nos oferece a obra do Tennessee são de valor inestimável, maior é o mérito da tese política que fundamentou sua concepção. À convicção generalizada que a ideia de “plano”, imposta pela evolução social, só se poderia realizar através de governos totalitários, contrapunham os homens do New Deal a ideia de um plano democrático, de um plano em que o cidadão participasse como colaborador e não somente como beneficiário ou vítima. Nas palavras de David Lilienthal, o grande cérebro da TVA – este empreendimento envolvia um teste de planejamento democrático – “até onde seria possível assistirmos ao povo lutar por ele – não apenas aceitá-lo ou aprová-lo – mas lutar por ele”. Apenas num setor possuía o TVA poderes absolutos – no projeto e execução de obras hidráulicas visando a regularização do rio e suas consequências – distribuição da energia produzida, tráfego nas eclusas, controle das enchentes.

Em todos os outros trabalhos realizados em benefício da coletividade do vale, agia através de persuasão e cooperação. No saneamento, na recuperação agrícola, no fomento industrial, em múltiplos itens de um grande plano o TVA oferecia o apoio da ciência e da engenharia para elaboração de programas e projetos e procurava coordenar as atividades dos governos estaduais, das administrações municipais, das universidades, de associações e de cidadãos, para realização dos empreendimentos relacionados, auxiliando-os com parte do financiamento que necessitassem.

Esta lição de planejamento democrático precisa ser aprendida pelos que devem realizar a recuperação do São Francisco. Se raciocinarmos com as cifras recentemente citadas pelo Eng. Alves de Sousa, verificaremos que no Tennessee foram gastos em 10 anos mais de quatro vezes do que disporá a Comissão do Vale do São Francisco para despender em 20 anos. Se considerarmos que a bacia do nosso rio é seis vezes maior do que a bacia americana, concluiremos que o São Francisco disporá



de 48 vezes menos recursos por quilômetro quadrado, por ano, do que se gastou no Tennessee.

Em face desta contingência impõe-se um esforço de cooperação entre o governo federal, os governos dos cinco estados sanfranciscanos, as prefeituras dos 100 municípios mineiros, 40 municípios baianos, 32 municípios pernambucanos, 14 municípios alagoanos e 12 municípios sergipanos que veem suas águas verterem para a bacia do São Francisco, e mais a iniciativa privada em todas as suas formas. Será possível realizarmos uma grande obra de conjunto se reunirmos nossas forças em torno de planos coordenados e complementares. O problema do São Francisco envolverá, antes de mais nada, uma experiência de cooperação entre os vários níveis de governo. Será uma experiência de federalismo atuante. Esta é a grande lição do TVA, aplicável ao nosso rio.



ANEXO 2 – EXTRATO DE FOLDER DE INFORMAÇÃO AO PÚBLICO

Mekong Basin Planning: The Basin Development Plan Story. Vientiane/Lao: Mekong River Commission for Sustainable Development (2013). 68p. (Planejamento da bacia hidrográfica do rio Mekong: A história do plano de desenvolvimento da bacia. Vientiane/Laos: Comissão de Desenvolvimento Sustentável do Rio Mekong, 2013, 68p.)

[...] UM RIO DE CLASSE MUNDIAL

O Mekong é um dos maiores rios do mundo. Assim como outros grandes rios, Ganges-Brahmaputra, Indus, Eufrates-Tigre, Nilo, Congo, Mississippi, Colorado-Rio Grande e Amazonas, ele nasce em altas montanhas, atravessa uma ampla planície de inundação e desemboca no mar em um vasto delta, cada uma dessas paisagens contendo potenciais e desafios próprios.

O Mekong é um rio dos superlativos. Nasce a cerca de 5.000 m de altitude no Himalaia, é o oitavo rio mais longo do mundo, percorrendo aproximadamente 4.900 km pela China, Mianmar, Laos, Tailândia, Camboja e Vietnã, desembocando no Mar da China em um amplo delta. Está em décimo lugar entre os rios mais volumosos do mundo e sua bacia hidrográfica, no *ranking* mundial em posição 30, drena cerca de 795.00 km².

[...] O RIO DAS VARIAÇÕES E DO POUCO DESENVOLVIMENTO

Os ventos sazonais das monções do sudoeste geram anualmente amplas variações no volume do rio, na dimensão das áreas que são inundadas e nas datas do início e final da estação das chuvas, o que é comum em muitos rios subtropicais. Na cidade de Pakse, no sul do Laos, o volume do rio pode variar até 50 vezes entre as estações de seca e de chuva. A flutuação sazonal do rio Mekong, na altura da cidade de Phnom Penh, causa anualmente a reversão do fluxo da água do sistema fluvial composto pelo rio Tonlé Sap, que forma imenso lago de mesmo nome. A alternância das inundações no Tonlé Sap cria um rico ecossistema, que através da pesca e a de irrigação dos campos de arroz constitui a base da vida de milhões de camponeses. As inundações na estação chuvosa, apesar de trazerem muitos benefícios, podem também ser severas e destrutivas. Em contraste, a seca comum no verão, impacta na produção das lavouras, restringe a navegação e gera a entrada de água salgada no delta.

Tais amplas variações de chuva e drenagem são classificadas por alguns como uma 'hidrologia difícil', que, sem massivos investimentos em instituições e infraestrutura, corresponde a uma alta incidência de pobreza e restringe o crescimento econômico. As regiões do mundo que se industrializaram cedo raramente têm 'hidrologia difícil' e normalmente conseguiram seguir um caminho de desenvolvimento no qual a infraestrutura hídrica foi completada rapidamente, e agora possuem instituições de gestão de recursos hídricos sofisticadas que administram o uso dos rios.



A situação na bacia hídrica do Mekong é muito diferente. Até recentemente, a capacidade de armazenagem em barragens e açudes comportava menos de 5% do volume anual de água do rio, insuficiente para redistribuir água de modo significativo entre as estações do ano. Dessa forma, o regime fluvial do Mekong permanece perto do estado natural original, e os esforços para minimizar os impactos de inundações e secas têm se restringido a medidas que não dependem de infraestrutura.

Porém, as atuais hidrelétricas em construção, especialmente na China, no alto Mekong, devem ampliar a capacidade de armazenagem para 10% do volume do rio, significando o início de uma alteração no curso natural do rio.

[...] Porém, os benefícios para a sociedade em geral com essas obras, precisam considerar os impactos ambientais e custos sociais em diversos níveis – um tema que foi pouco considerado antigamente nos países hoje industrializados. O valor natural do Mekong continua considerável quando comparado a rios dos países industrializados, onde, em muitos lugares, são necessários vultosos investimentos para restaurar e proteger ecossistemas que foram perdidos. Além disso, o curso natural do Mekong é de vital importância para a numerosa população rural vulnerável, cuja alimentação depende do rio.

[...] A IMPORTÂNCIA DO RIO NOS SETORES CHAVE DA ECONOMIA

A agricultura de subsistência é a principal atividade econômica na bacia do rio Mekong, sendo intensiva especialmente na Tailândia e no Vietnã, e menos relevante no Camboja e no Laos. De modo geral, a área irrigada na estação seca cobre cerca 1,2 milhões de hectares, menos de 15% da área agrícola total na bacia hidrográfica. A expansão da irrigação está limitada pela falta de regulação do volume de água do rio na estação seca (novos reservatórios irão modificar isso) e o custo de transporte da água a áreas mais distantes.

O potencial de geração de energia hidrelétrica é estimado em mais de 30.000 MW, dos quais 10% foram construídos até hoje. Baixos níveis de eletrificação rural, a crescente demanda por energia em toda a região e o interesse da iniciativa privada em investir, significa que muito mais desse potencial deverá ser desenvolvido, tal como em países industrializados.

A navegação fluvial é importante, mas pouco desenvolvida como modal de transporte. Acima da cidade de Phnom Penh somente canoas e pequenos barcos podem navegar, e dependem do ritmo das estações. Na seca, comporta embarcações de 50 a 300 toneladas, na chuva, de 150 a 400 toneladas.

[...] HISTÓRIA NO MEKONG: SOCIEDADES HIDRÁULICAS

O rio e seus afluentes serviram de base para civilizações complexas por milênios, com evidências arqueológicas de mais de mil anos de sociedades organizadas na região, baseadas no cultivo do arroz. Há evidências de que o Mekong foi o eixo de grandes deslocamentos populacionais por todo o sub-continente. O rio tem sido há muito tempo uma fonte de produção e prosperidade, mas também de destruição e de colapso.

O conhecido Império Khmer, com a capital Angkor, que teve seu auge entre os séculos 9 e 14, dependia das inundações anuais para encher complexas estruturas



hidráulicas que irrigavam os campos e abasteciam os núcleos urbanos. Pesquisas recentes concluíram que décadas de ventos de monção fracos, entremeados com tempestades muito fortes, contribuíram para o colapso do reino em meados do século 14. Adicionalmente, um período similar de monções fracas coincidiu com o colapso de todos os reinos na região do Mekong em meados do século 18. Esta evidência, de que mudanças de longo prazo no ritmo das monções, associadas a mudanças na dinâmica da interação entre oceano e atmosfera, tem vastos impactos na região, constitui indicador de riscos futuros e deverão ser considerados pela ciência, pelas políticas públicas e pelos planos de desenvolvimento.

[...] HISTÓRIA RECENTE DO MEKONG: AS GUERRAS COLONIAIS E A INDOCHINA

A bacia hidrográfica do Mekong tem longa história de conflitos, o que não é excepcional. Porém, sua história recente, onde os conflitos locais foram conectados aos conflitos globais entre as superpotências e suas ideologias, foi particularmente complexo nessa região.

Na segunda metade do século 19, o avanço da colonização francesa tentou incorporar o Vietnã e o Camboja (1887) ao Laos (1893) em um bloco, a Indochina Francesa. Adicionalmente, conflitos entre o Reino Unido e a França levaram os britânicos a ocupar Burma (hoje Mianmar) em aliança com o reino de Siam (hoje Tailândia) na margem direita do Mekong, ocupando os franceses sua margem esquerda. Mais tarde, o Japão ocupou a Indochina, expulsando britânicos e franceses durante a Segunda Guerra Mundial.

As guerras pela independência na Indochina, entre 1946 e 1989, envolveram, em diferentes períodos, o Vietnã, Camboja (ocupação do Kampuchea 1979-1989), Laos, França (1946-1954), EUA (1955-1973) e China (1979). Outros países estiveram envolvidos indiretamente no que foi uma região de confrontos globais, inicialmente contra o colonialismo, e, depois, contra ideologias e sistemas políticos da Guerra Fria.

Em 1989 a paz chegou à bacia do rio Mekong, trouxe estabilidade e a primeira oportunidade para a real e efetiva cooperação entre Camboja, Laos, Tailândia e Vietnã. Apesar dos longos períodos de instabilidade e conflito terem deixado muitas marcas, o que inclui grande quantidade de minas terrestres no Laos, o desenvolvimento e a integração estão ajudando no processo de recuperação. O rio Mekong tem papel vital para toda a região, sempre teve e sempre terá.

DIMENSÕES SOCIAIS DO DESENVOLVIMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Apesar do impressionante crescimento econômico nas últimas décadas nos países ribeirinhos na bacia hidrográfica, com significativa redução da pobreza na Tailândia e no Vietnã, larga parte da região figura entre as áreas mais pobres do mundo. A segurança alimentar constitui um grande desafio regional.

A população da bacia hidrográfica é estimada em 70 milhões de pessoas. Com crescimento demográfico anual de 1 a 2% na Tailândia, Vietnã e Camboja, de 2 a 3% no Laos. Apesar de processos de urbanização estarem ocorrendo em todos os países, cerca de 85% da população da bacia do Mekong é rural. A maioria é composta por agricultores familiares de subsistência, que suplementam suas lavouras com pesca



e venda de produtos florestais não madeireiros. Isso torna a rica ecologia da bacia hidrográfica vital para a manutenção das famílias, especialmente as mais pobres.

Mais de 25% da população do Camboja e do Laos têm renda familiar abaixo da linha de pobreza, com porcentagem muito mais alta na zona rural. Cerca de metade das famílias não têm acesso à água tratada, e mais de metade das vilas rurais são acessíveis apenas por estradas de terra transitáveis somente no verão. Na bacia do rio Mekong, o consumo de energia elétrica, per capita, corresponde a 5% do consumo em países industrializados.

[...] O INÍCIO DO PLANEJAMENTO: O 'PROJETO MEKONG' EM 1957 E A COMISSÃO MEKONG

Ao final da Segunda Guerra em 1945, o rio Mekong era subdesenvolvido e sua hidrologia pouco conhecida, com apenas 0,6% do seu volume utilizado na irrigação e nenhuma hidrelétrica. Os próximos 50 anos foram de um maciço esforço de planejamento, mas pouco desenvolvimento.

A Comissão das Nações Unidas para a Ásia – ESCAP, criada em 1947, estabeleceu uma Agência de Controle das Enchentes em 1949, que em 1951 foi encarregada de estudar enchentes em rios internacionais. Em 1952 a agência apresentou seu primeiro relatório sobre inundações na bacia do rio Mekong e o potencial dos recursos hídricos, propondo diversos estudos mais detalhados. Porém, como ocorreu de modo frequente nos anos seguintes, a situação política na Indochina impediu a continuidade das ações. Além disso, a China não participou, por não ser membro das Nações Unidas, e Burma (Mianmar) não expressou interesse em participar.

A situação mudou com a independência do Camboja, Laos e Vietnã em 1954. A Agência Nacional de Gestão de Recursos Hídricos do Oeste dos EUA iniciou estudos em 1955, publicando seu famoso relatório em 1956, 'Diagnóstico – Bacia do Baixo Mekong', enfatizando a necessidade de vasta coleta de dados e estudos setoriais em agricultura, pesca, navegação fluvial e educação, gerando o primeiro 'Plano de Gestão de Bacia do Mekong'.

Em seguida, a ESCAP organizou, ainda em 1956, uma missão com os governos dos quatro países da bacia hidrográfica, publicando, em 1957, o relatório 'Desenvolvimento dos Recursos Hídricos na Bacia do Baixo Mekong'. Em paralelo, os quatro governos firmaram uma declaração, estabelecendo que “os estudos conjuntos devem ter continuidade para determinar em que medida os vários projetos podem ser de benefício mútuo”. O relatório da ESCAP abriu novos debates ao propor um marco institucional entre os quatro países para coordenar a cooperação na coleta de dados, no planejamento e no desenvolvimento. A declaração conjunta originou encontros entre representantes dos quatro governos, que sugeriram a criação de um Comitê de Coordenação.

Seguiu-se uma conferência em Bangkok, realizada em setembro de 1957, que aprovou o 'Estatuto do Comitê de Coordenação de Pesquisas da Bacia do Baixo Mekong'. Com isso foi estabelecido o Comitê do Mekong – MC. Como os seus membros tinham autoridade territorial, o MC permaneceu a instituição central para cooperação na bacia hidrográfica e de apoio para aqueles governos com baixa capacidade técnica pelos próximos 37 anos.



A ROTA PARA O PRIMEIRO PLANO DE GESTÃO DE BACIA, 1957-1970

Como esse era a primeira experiência das Nações Unidas no planejamento de uma bacia hidrográfica, foi investido muito esforço nos estudos do rio Mekong. Em 1957, a França, o Japão e os EUA doaram o financiamento inicial. No mesmo ano, cada país ribeirinho estabeleceu sua Comissão Nacional do Mekong – NMC para integrar políticas e programas nacionais ao planejamento. Em 1959 assumiu o primeiro Secretário Executivo do MC, sendo responsável pela gestão técnica e administrativa do comitê. As Nações Unidas alocaram uma equipe para assessorar o secretário executivo, criando as bases para a futura instituição. O MC cresceu com o tempo, com aditivos ao estatuto em 1962, permitindo receber doações e comprar sede própria.

Em 1965, o nome oficial foi alterado para ‘Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Integral da Bacia do Rio Mekong’, uma significativa ampliação em relação a ‘estudos’. Em 1958, uma missão de estudos coordenada pelo General Raymond A. Wheeler, do Corpo de Engenheiros do Exército dos EUA, descreveu “o amplo potencial do baixo rio Mekong para oferecer aos países ribeirinhos melhorias em navegação fluvial, geração hidrelétrica, irrigação e outros usos dos recursos hídricos”. Seguindo as recomendações de Wheeler foi criado um conselho assessor, inicialmente composto por três engenheiros de experiência internacional, sendo expandido para 10 conselheiros, em 1969, incorporando especialistas em agricultura, desenvolvimento social, finanças e economia. Os conselheiros se faziam presentes nas reuniões ordinárias do MC, realizavam visitas de campo, reviam os principais estudos e preparavam recomendações.

Com o crescente reconhecimento quanto à necessidade de estabelecer um equilíbrio entre os aspectos técnicos e socioeconômicos do desenvolvimento (refletindo uma tendência mundial após a era de investimento em infraestrutura que ocorreu ao término da Segunda Guerra Mundial), o conhecido geógrafo ambientalista Gilbert White coordenou, em 1962, uma missão de estudos financiado pela Fundação Ford. Seu relatório ‘Aspectos Econômicos e Sociais do Desenvolvimento no Baixo Rio Mekong’ concluiu que o projeto “tem grande potencial para transformar a vida da população da bacia hidrográfica”. Redes de monitoramento e bancos de dados foram iniciadas, com o objetivo de viabilizar os primeiros projetos de barragens e hidrelétricas nos rios afluentes. Os projetos no rio Mekong – mais difíceis, de maior risco e mais caros – foram deixados para o futuro.

O trabalho começou definindo três hidrelétricas para estudos mais detalhados, totalizando 15.000 MW, abastecendo um sistema interligado dos países com 91.000 GW ao ano. Em 1966 a Agência Nacional de Gestão de Recursos Hídricos do Oeste dos EUA iniciou o estudo de viabilidade econômico no maior de todos, a barragem Pa Mong de 4.800 MW, com programa de uso múltiplo do rio cerca de 20 km acima da capital do Laos, a cidade de Vientiane.

[...] Porém, existia uma preocupação cada vez mais frequente, de que o trabalho do MC avançava de forma lenta e fragmentada, e que era necessário um plano geral para a bacia. Em resposta a essas preocupações, em 1970 o comitê contratou um estudo abrangente junto a um consórcio de consultores internacionais.



PLANEJAMENTO INTEGRADO DA BACIA: O PLANO INDICATIVO 1970-1977

O Plano Indicativo de Gestão da Bacia, elaborado em 1970, propôs para um período de 30 anos (1970-2000) um programa de desenvolvimento que estava baseado nos 12 anos prévios de estudos nos quais haviam sido investidos mais de USD 60 milhões em coleta de dados. O plano, denominado de 'indicativo' para sinalizar a necessidade de revisão e atualização periódica, propôs investimentos no rio Mekong e seus afluentes em 180 barragens. A projeção de demanda por energia previa crescimento de 1.900 MW, em 1970, para 23.000 MW no ano de 2000, e foi projetado grande crescimento na produção agrícola através da ampliação de sistemas de irrigação e drenagem.

O plano propunha uma primeira fase de curto prazo (até 1980) ao custo de USD 2 bilhões, incluindo 700.000 hectares de perímetros irrigados e 3.273 MW de nova capacidade de geração de energia, principalmente através de hidrelétricas nos rios afluentes do Mekong, que poderiam ser construídas com recursos nacionais. O plano propunha, ainda, uma fase de longo prazo (1981 a 2000) que envolvia a construção de uma série de grandes hidrelétricas no rio Mekong. Além dos benefícios de regulação da vazão do rio, expansão da capacidade de geração de energia e ampliação dos perímetros de irrigação, esta série de barragens ampliaria a navegação fluvial de grande calado adicionando 800 km de hidrovias.

Reconhecendo o potencial para expansão da agricultura irrigada, o MC estabeleceu um subcomitê de agricultura, obtendo recursos para estabelecer cinco fazendas experimentais nos quatro países. Também foram obtidos fundos significativos para executar o plano. Porém, com a intensificação da guerra no Vietnã e sua expansão para o Camboja e Laos ao início dos anos 1970, a instabilidade novamente atrasou as ações.

Diversas hidrelétricas em rios afluentes foram construídas pelos governos nacionais, porém, as hidrelétricas no rio Mekong exigiam cooperação e acordos regionais, o que não era possível na época, com a exceção de Laos e de Tailândia. Em 1971, ambos países inauguram a hidrelétrica Nam Ngun, construída conjuntamente em sua fronteira. Um importante passo foi dado, em 1975, com a assinatura da Declaração Conjunta de Princípios para Uso do Rio Mekong, que inclui um conjunto de regras claras.

OUTRO PERÍODO DE CONFLITO: 'O COMITÊ INTERINO' E OS PLANOS INDICATIVOS, 1978-1992

Nos anos de 1976 e 1977 não houve reuniões do MC, na medida em que Camboja, Laos e Vietnã não nomearam representantes no período do pós-guerra. O financiamento externo foi suspenso, apenas o Governo da Holanda realizou doação em 1976. Em 1977, Laos, Tailândia e Vietnã estabeleceram um 'Comitê Interino do Mekong' – IMC, dada a posição do Camboja que se manteve ausente pelos próximos 14 anos. O mandato do IMC esteve restrito aos três países e não inclui projetos no rio Mekong, apenas nos afluentes. Os anos seguintes foram difíceis, com poucas doações e diversas reorganizações. No centro do debate estava a legitimidade do planejamento, no âmbito das tensões entre planos nacionais e o plano regional.

As Nações Unidas realizaram uma avaliação externa em 1984, cujas



recomendações foram seguidas na reestruturação do secretariado. A diretoria de planejamento foi abolida em 1988, motivado pela implementação de “projetos de escopo muito limitado” e, em 1989, foi estabelecido uma unidade de coordenação para garantir “que os planos fossem integrados”. Com o tempo tornou-se importante a questão de nacionalização da equipe, apesar do fato de que os países da bacia dispunham de poucos especialistas e o IMC queria manter um diretor executivo estrangeiro, para assegurar o caráter internacional da organização.

Durante esses anos a equipe técnica trabalhou na atualização dos planos e realizou novos estudos, especialmente a nova unidade de meio ambiente que fora estabelecida em 1976. Até início dos anos 1980, um total de 16 projetos haviam sido revisados e atualizados, e cinco foram selecionados como prioritários. O maior projeto continuava sendo a proposta da hidrelétrica de Pa Mong, no rio Mekong, cujos estudos haviam sido iniciados nos anos 1950. O IMC reviu a prioridade do projeto em 1987, introduzindo modificações para minimizar os impactos sociais e reduzir o número de famílias a serem reassentadas (cujo número crescia constantemente).

Apesar da participação de apenas três países, até 1987 o Plano Indicativo de Gestão da Bacia de 1970 havia sido todo revisado, com base em novos dados de inundações e projeções de demandas de energia para o período 1988-2000.

ATÉ 1995: O ACORDO DO RIO MEKONG E O MRC

Com a assinatura dos acordos de paz do Camboja, em 1991, estava aberto o caminho para o retorno do país ao Comitê do Mekong. Porém, o trajeto para reestabelecer o comitê com quatro países, como uma agência sob os auspícios das Nações Unidas, não foi fácil. A longa história de guerras, os sistemas políticos muito diferentes entre os países e o desnível no desenvolvimento econômico, gerou desconfiança quanto à soberania de cada país.

Houve pressão para alteração das regras estabelecidas pela Declaração Conjunta de 1975, especialmente quanto a obras no rio Mekong. Com forte apoio das Nações Unidas, negociações foram abertas em 1994 para um novo acordo, que foi assinado em 05/04/95: o *Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Mekong*.

[...] O acordo de 1995 reestruturou a instituição, agora Comissão do Rio Mekong – MRC, assessorada por um secretariado executivo, MRCS.

[...] GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO SÉCULO 20: OS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

O período inicial de planejamento do uso do rio Mekong (1947-1995) coincidiu com o período do pós-guerra mundial, no qual ocorreu o auge dos investimentos em infraestrutura em países industrializados. Existem cerca de 80.000 hidrelétricas nos EUA, das quais cerca de 8.000 são de grande dimensão.

[...] Em 1933 o vale do rio Tennessee era muito pobre, com índices de pobreza comparáveis aos dos países mais pobres do mundo, hoje. A *Tennessee Valley Authority* – TVA foi criada em 1933 pelo presidente Roosevelt com o objetivo de modernizar a região como parte do *New Deal*. Foram construídas 48 hidrelétricas. O presidente



Johnson planejava transferir o modelo da TVA para a bacia do rio Mekong, mas seus planos foram paralisados pela guerra.

[...] PLANO DE GESTÃO: UM INÍCIO LENTO E INCERTO

Pelo acordo de 1995, o mandato central do MRC consiste em elaborar o Plano de Gestão da Bacia do Mekong – BDP. A primeira reunião do subcomitê de planejamento ocorreu dois meses após assinatura do acordo. O trabalho dos quatro anos seguintes foi iniciado com uma oficina geral sobre planejamento. A oficina foi realizada com especialistas do mundo todo, concluindo que a gestão de grandes bacias hidrográficas é complexa em escala nacional, existindo poucos exemplos de planejamento e cooperação entre países. Em seguida foram elaborados relatórios por país-membro do MRC, entregues em 1996. Com base nesses dados foi elaborada uma proposta de projeto, apresentada, em 1997, às agências de cooperação internacional da Dinamarca – Danida e da Suécia – Sida.

Mediante a aprovação desse projeto foi possível contratar consultores, que, em 1999, apresentaram o marco referencial para a elaboração do ‘Plano de Desenvolvimento da Bacia Hidrográfica do Mekong’, relatório que ficou conhecido como BDP1. O BDP1 listou os principais desafios, entre estes a dificuldade dos países em concordarem quanto aos detalhes na interpretação do acordo de 1995, e na necessidade de um regimento que explicitasse regras e procedimentos de cooperação, eliminando suspeitas pela soberania nacional. O relatório atribuiu a lentidão das atividades do MRC, desde a assinatura do acordo de 1995, ao “profundo estado de frustração dos funcionários” e a deficiência dos bancos de dados da instituição, apesar de mais de USD 40 milhões em doações recebidas nesses quatro anos (além das centenas de milhões de dólares gastos nas décadas prévias em coleta de dados). Divergências com os principais doadores, bem como com a reestruturação da instituição em 2000, contribuíram para novos atrasos.

O marco referencial proposto, em 1999, estava centrado na análise de cenários, a serem construídos mediante amplo processo de consulta aos atores sociais da região, por sub-bacias. As consultas por sub-bacias iriam gerar estratégias por sub-bacia, compostas por uma “longa lista” de demandas e projetos. Porém, o marco conceitual em grande parte ignora os planos e prioridades dos governos nacionais, que incluem grandes obras nos rios afluentes, propondo que, nesses casos, “o BDP não interfira nos processos de planejamento nacional, apenas assessore”. Parte significativa do relatório foi dedicada à descrição de processos de planejamento e coordenação entre atores sociais.

Após longas negociações com doadores, a execução das recomendações do BDP1 para o processo de planejamento começaram em outubro de 2001, a partir de uma oficina sobre planejamento regional, realizada em fevereiro de 2002, mais de seis anos após a assinatura do acordo básico entre os países.

BDP1 (2001-2006): CONSTRUINDO O PLANEJAMENTO

A recomendação para a primeira fase de elaboração do Plano de Gestão da Bacia consistia em fortalecer a confiança e a comunicação para o planejamento conjunto, entre representantes dos quatro países e técnicos da MRC, através de uma série de



processos paralelos e integrados: processos de planejamento, desenvolvimento de ferramentas de planejamento e de gestão de conhecimento, além de fortalecimento institucional. O processo recomendado é composto por cinco fases: análises e estudos em nível de sub-bacias, análise de cenários futuros e elaboração de alternativas; formulação de uma estratégia de gestão integrada de recursos hídricos em toda bacia do Mekong, estabelecimento de bancos de dados por projetos, e definição de uma lista de obras prioritárias.

O BDP1 terminou em julho de 2006, após cinco anos de estudos e de oficinas. O relatório final enfatiza as lições aprendidas com esse extenso processo de planejamento. Um dos principais resultados obtidos está na vasta rede de relações e parcerias estabelecidas pelo MRC. Além disso, as instituições participantes adquiriram novos conhecimentos na gerência de projetos e em processos de planejamento. Foram elaborados extensos relatórios nacionais, por setores da economia, bem como finalizados dez relatórios de sub-bacias. O BDP1 também resultou em um novo regimento, que orientou o processo de seleção de projetos prioritários.

Por outro lado, esse novo enfoque enfrentou muitos desafios. As agências nacionais de gestão de recursos hídricos encontram-se em estágios muito diferentes, e a elaboração e análise de cenários futuros era uma ferramenta muito nova, que levou tempo até ser compreendida em alguns países. Além disso, a consulta aos atores sociais levou muito mais tempo do que o previsto.

A coordenação e comunicação entre os processos de planejamento regional pelo MRC e os processos nacionais foi limitada (um problema desde o início da instituição). A integração entre o processo de planejamento conduzido nesses cinco anos pelo BDP e outros programas “setoriais” em execução pelo MRC também foi limitada. Restrições no quadro de pessoal e experiência limitada com processos de tamanha abrangência restringiram a qualidade dos resultados do planejamento. A maioria das listas de projetos identificados por sub-bacia não fazem parte das prioridades dos respectivos governos nacionais. Adicionalmente, ficou evidente aos participantes desses processos que, para justificar o ciclo de planejamento do BDP, há a necessidade de começar a executar ações, indo além do exercício de planejar.

BDP2 (2007-2011): ADAPTANDO-SE ÀS MUDANÇAS NO MEKONG

O processo de planejamento do BDP2 foi lançado com três objetivos: criar um Plano de Desenvolvimento adaptável e flexível; expandir a base de conhecimento, e fortalecer a capacidade institucional das agências nacionais e da MRC. A intenção era ter o BDP consolidado, mantendo sua elaboração e atualização como as atividades centrais do MRC.

As mudanças ao longo do rio Mekong estavam acontecendo de forma independente dos processos de planejamento, e ficou clara a necessidade do MRC adaptar-se à nova realidade com rapidez. Grandes represas estavam sendo construídas no alto Mekong, na China; a estabilidade política na região estava atraindo novos investimentos privados, ampliando a demanda por alimentos, energia e água; o setor privado estava investindo com recursos próprios em barragens e hidrelétricas. Crescia a sociedade civil local, em conexão com a sociedade civil internacional, ampliando as preocupações com os custos sociais e ambientais de hidrelétricas e perímetros irrigados de agricultura mecanizada.



Era, portanto, importante reconhecer que o desenvolvimento estava acontecendo de forma autônoma e as limitações no conhecimento existente na MRC aumentavam as preocupações nos países, que pela ausência de coordenação não sabiam o quanto as ações dos vizinhos nos rios iriam prejudicar seu território.

[...] BDP2: DE PROCESSO A PRODUTO

Baseado nos processos e ferramentas do BDP1, o BDP2 buscou desde o início estabelecer uma agenda de desenvolvimento sustentável para a região, criando um amplo cenário com base em todos os planos nacionais de desenvolvimento e demandas por sub-bacias no baixo rio Mekong. O primeiro passo constituiu-se da elaboração de um banco de dados central que agregou todos os planos existentes na região relacionados ao uso da água. O que demandou um grande esforço das agências nacionais e foi, por si só, um esforço de integração e transparência.

Tendo um quadro de todos os investimentos nacionais, incluindo hidrelétricas e perímetros de irrigação, foram elaborados diversos cenários para o futuro. Foram acordados critérios de seleção com base em indicadores sociais, econômicos e ambientais. Os critérios foram utilizados para analisar os cenários, tanto em um processo de debate com especialistas, como em um processo participativo com atores sociais. Obteve-se um amplo consenso entre os países sobre as principais oportunidades de desenvolvimento, com impactos transnacionais, o que aumentou a aceitação de possíveis impactos transnacionais. Não era uma autorização, a cada projeto individual, que precisava passar por uma análise nacional de viabilidade econômica e financeira, mas um acordo geral.

Foi um grande avanço. Pela primeira vez os países ribeirinhos do baixo Mekong haviam criado uma base comum de entendimento e transparência sobre os planos de cada país, e ampliada a aceitação de possíveis impactos transnacionais.

[...] O Conselho dos Ministros do MRC aprovou a estratégia de gestão da bacia em janeiro de 2011, após diversas rodadas de negociação, redação e revisão do documento em 2010. [...] Esta estratégia estabelece o caminho a ser seguido na elaboração do BDP 2011-2015.



