



FLUXOS DECISÓRIOS NA FORMULAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL DA CHESF NA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO SÃO FRANCISCO

Antonio Willamys Fernandes da Silva, Mestre em Engenharia Urbana e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT). Prof. do Curso de Arquitetura e Urbanismo (UFT).

Monica Aparecida da Rocha Silva, Profa. Doutora, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT).

Nilton Marques de Oliveira, Prof. Doutor, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT).

Rodolfo Alves da Luz, Prof. Doutor, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT).

Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o processo de formação da agenda estatal, que envolve o planejamento regional integrado implementado pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) na bacia do rio São Francisco. A conjuntura na qual este objeto de pesquisa está inserido inicia-se com a queda da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, contribuindo para política desenvolvimentista, em que a participação do Estado se faz necessária. Na América Latina, esta política recebeu o nome de nacional-desenvolvimentismo, sendo pensada principalmente pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). A Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) foram criadas nesse contexto (década de 1940) como instrumentos de planejamento. O principal resultado obtido com a pesquisa foi o resgate do processo de formação da agenda pública da experiência de planejamento regional empreendida pela Chesf na bacia hidrográfica do rio São Francisco com a reconhecimento das referências mais importantes, como por exemplo a *Regional Planning Association of America* (RPAA) e a *Tennessee Valley Authority* (TVA). O método que foi utilizado na pesquisa está apoiado no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (*Multiple Streams Model*), que estuda o processo decisório de políticas públicas. A conclusão que se chegou é que houve uma convergência da necessidade do desenvolvimento regional da bacia hidrográfica (seca, enchente, saneamento, navegação) conjuntamente com a necessidade de construir hidrelétricas, que era uma necessidade do Brasil, por causa da agenda desenvolvimentista, que demandava a industrialização do país, privilegiando o planejamento setorial e não regional.

Palavras-chave: desenvolvimento. território. planejamento regional. Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf).



Introdução

O Brasil foi afetado consideravelmente pelos efeitos da cultura desenvolvimentista¹ durante a grande crise econômica mundial do início do século XX², caracterizando-se pela intensa participação do Estado nos setores da economia. Na década de 1950, o setor de energia elétrica era estratégico para o planejamento estatal, que tinha o intuito de incrementar o processo de industrialização do país, iniciado desde a década de 1930, no governo de Getúlio Vargas.

Essa revolução econômica, social e política, de acordo com Furtado (1959), estava em preparação desde o início do século, mas a crise da forma de organização econômica e social do capitalismo vigente no seu centro há cerca de um século – do liberalismo econômico – desencadeia-se com o crash da Bolsa de Nova York de 1929.

Enquanto o desenvolvimentismo era a ideologia predominante no mundo, o nacional-desenvolvimentismo era a ideologia seguida pelos países latino-americanos. Esse modelo periférico de desenvolvimento era pensado principalmente pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)³, que considerava o desenvolvimento como sinônimo de industrialização. Naquele período, a ideia principal era coordenar o processo de industrialização por meio da racionalidade da economia, acelerando a modernização do país. De acordo com Diniz (2009), o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, em 1956, foi influenciado pelo relatório elaborado por Celso Furtado no Grupo de Trabalho CEPAL/BNDE. Para Furtado (1959), o pensamento predominante do período era de que, através do planejamento regional, havia possibilidade de se oferecer ao Brasil os caminhos de superação dos problemas através da industrialização.

O desenvolvimentismo é questionado, em suas discussões teóricas, por Brandão (2007), onde ele percorre a formação de economias, chamando a atenção para as diferenças de escalas dos territórios envolvidos. O autor observa o processo de homogeneização da economia, tendo reflexos nos espaços locais.

¹ Conforme Bresser-Pereira (2014), a teoria desenvolvimentista tinha como foco principal o crescimento econômico por intermédio da industrialização, como também o incremento da infraestrutura que favorecesse o processo de modernização, com forte intervenção do Estado.

² Kugelmas (2007), afirma que, o pensamento de corte keynesiano foi espalhado mundialmente, dando fundamento às políticas de financiamento e obras públicas em países em desenvolvimento, embora tenha sido pensado para a realidade norte-americana e a europeia.

³ A CEPAL foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), sediada em Santiago do Chile. Conforme Vianna (2012), o objetivo era monitorar as políticas destinadas ao desenvolvimento econômico da América Latina, assessorando as ações encaminhadas, como também facilitar as relações entre as nações envolvidas e o resto do mundo. A CEPAL integrava um grupo de cinco comissões econômicas regionais da ONU.



Além da nova maneira de pensar a indústria de energia elétrica, houve intensas mudanças no pensamento e no modo de fazer planejamento regional e urbano, predominantemente em associação com as bacias hidrográficas. O planejamento regional brasileiro teve influências com relação ao que foi realizado nos Estados Unidos, na década de 1930 com a atuação da *Tennessee Valley Authority* (TVA), que já tinha repercutido em outros países. A TVA fez parte do plano *New Deal*, do governo de Franklin Delano Roosevelt, em 1933. A Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) são exemplos de entidades estatais nacionais, inspiradas no modelo norte-americano do Vale do *Tennessee*.

Segundo Lopes (1955), a CVSF, desde a sua criação em 1948, tinha como objetivo garantir a elaboração do plano de aproveitamento das possibilidades econômicas da bacia hidrográfica do rio São Francisco. Gardin (2009) afirma que no âmbito do planejamento regional, era o primeiro plano do país, utilizando-se de bacias hidrográficas. Ainda conforme Lopes (1955), a missão da CVSF foi contribuir para a estruturação do território brasileiro, criando na região condições favoráveis à permanência e a melhoria das condições de vida da população, visando dessa forma dar mais equilíbrio às regiões do país. Para colocar em prática uma missão tão nova e tão importante, como a de planejar o desenvolvimento de uma vasta área do território nacional, a CVSF contou com a importante contribuição da Companhia Hidrelétrica do São Francisco – Chesf, criada anteriormente, em 1945.

Vale salientar, que as obras realizadas pela Chesf aconteceram a partir da década de 1950, quando o planejamento regional gozava de grande prestígio no Brasil, porque eram dispositivos de desenvolvimento e de reorganização do território. Segundo Vianna (2012), foi um período caracterizado por inúmeros intercâmbios técnico-científico e político com os Estados Unidos, oferecendo apoio para que o planejamento nacional tivesse condições de produzir seu próprio método.

O plano elaborado pela Chesf se situava em um nível hierárquico abaixo do plano geral da CVSF e podia ser dividido em dois níveis de abrangência: o primeiro nível era mais amplo e envolvia o planejamento dos aproveitamentos hidrelétricos e a implantação das hidrelétricas e os reservatórios; o segundo nível de abrangência encontrava-se em uma escala mais localizada, preocupava-se com os impactos na paisagem provocados pelas obras dos reservatórios e a compatibilização dos usos dos reservatórios e as áreas do entorno, planejando como reparar ou minimizar as agressões sofridas pelo meio ambiente, como também a infraestrutura comprometida e o reassentamento das populações. Pode-se citar como exemplo de atuação nesse nível, os planos urbanos das cidades relocadas.



Durante sua consolidação e para atender suas necessidades, a Chesf utilizou uma tecnoestrutura, que a empresa formou, como também fez convênios com outros órgãos e contratou empresas e equipes de especialistas de várias áreas do conhecimento para trabalhar no planejamento em diferentes escalas, elaborando análises, orientações com o objetivo de resolver os problemas causados pelas inundações dos lagos, devolvendo à população atingida o ritmo de vida.

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o processo de formação da agenda estatal, que envolve o planejamento regional integrado implementado pela Chesf na bacia do rio São Francisco. A análise parte da contextualização do objeto de estudo, no âmbito da conjuntura nacional e internacional, como também do Plano Geral do Vale do São Francisco elaborado pela CVSF, observando o direcionamento e as similaridades com os planos da Chesf (aproveitamento hidrelétrico).

A agenda do planejamento regional na bacia do rio São Francisco foi formada ao longo do tempo, desde o século XIX, entretanto, a agenda só foi colocada em prática a partir de uma janela de oportunidades criada por alguns fatores: primeiramente a crise econômica mundial iniciada no início do século, segundo a necessidade de industrializar o país, terceiro a necessidade de produzir energia elétrica (constava no plano SALTE do governo Dutra e nos governos que se sucederam) e em último lugar o humor político favorável para a aprovação dos planos. A Chesf formou um método próprio para planejar as suas intervenções nos empreendimentos hidrelétricos na bacia do Rio São Francisco.

Segundo Gottens et al. (2013), a análise de políticas públicas é uma atividade bastante complexa, porque envolve um conjunto de aspectos. Por isso, os autores recomendam a utilização de modelos teóricos que consigam abarcar a realidade, os sentidos e os significados das diversas atividades que contribuem para o processo. Os formuladores destes modelos teóricos analisaram em suas pesquisas que os atores tomam decisões na formação de uma agenda, principalmente os governos, agem de acordo com algumas preferências. A partir destas preferências, os pesquisadores, como John Kingdon elaboraram padrões de comportamento que ajudam nas análises.

A análise da formação da agenda do planejamento regional na bacia do rio São Francisco foi orientada pelo modelo de múltiplos fluxos desenvolvida por John Kingdon (2003). Conforme Gottens *et al.* (2013), este modelo de análise de políticas públicas tornou-se aplicável em diversos sistemas políticos governamentais em períodos extensos.

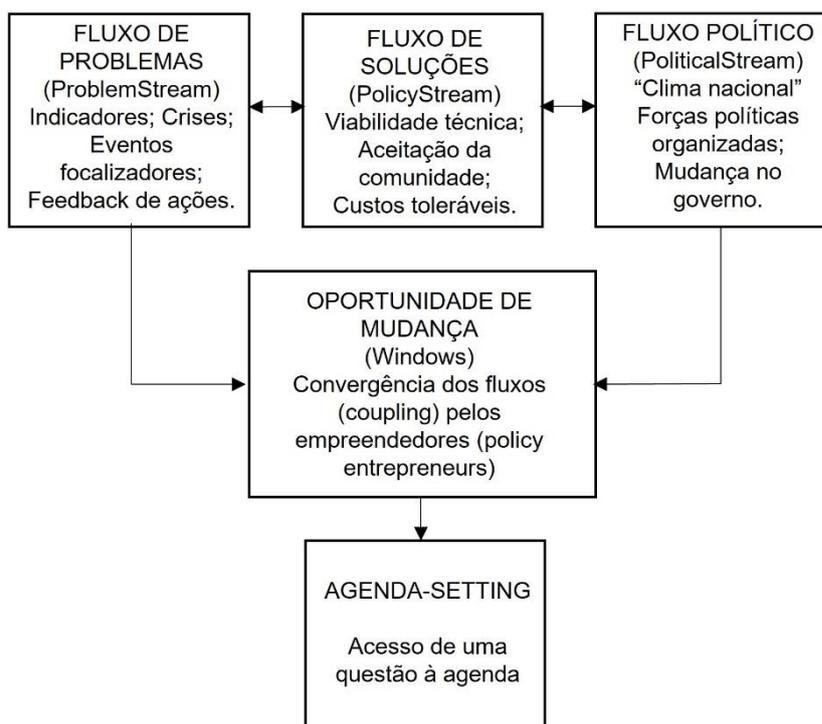


Isto posto, este artigo está dividido em cinco partes além desta introdução, tem-se o referencial teórico, a metodologia, e por fim não menos importante, as considerações finais e as referências.

Referencial teórico

Esta pesquisa fundamenta-se em três bases teóricas: as referências de desenvolvimento, as referências de planejamento regional e as referências de modelos teóricos que fornecem ferramentas para a análise de políticas públicas e em especial o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1995) utilizado nesta análise (quadros 1, 2 e 3). Utilizou-se autores nacionais que pesquisaram sobre esses modelos teóricos. O primeiro autor utilizado foi Capella (2005), que pesquisou sobre a formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. O segundo utilizado foi o Gottems *et al.* (2013) como a pesquisa sobre o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites (figura 1).

Figura 1: O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: Cappella (2005)

Segundo Gottems *et al.* (2013), a teoria de múltiplos fluxos (figura 1) foi formulada por Kingdon (2003) e Zahariadis (2007). O modelo foi elaborado baseado em padrões decisórios de agendas públicas em organizações. Os autores enfatizam em seus estudos que a



ambiguidade no processo decisório é preponderante, devido a três aspectos: 1 – participação fluida, por causa das mudanças dos atores envolvidos na cena, onde se decide a agenda, principalmente nas agendas de longo prazo; 2 – preferências vulneráveis, porque existe uma fragilidade desses atores em relação aos efeitos que suas decisões podem causar; 3 – deficiência na definição das tecnologias, que é agravada pelas divergências de tudo quanto é ordem e escala de poder. Entretanto, os autores ressaltam que a ambiguidade é uma característica desse tipo de processo, mas a situação é acentuada pela falta de informações, criando um cenário de incertezas ainda maior.

Kingdon (2003) nas suas pesquisas realizadas nos Estados Unidos, onde ele afirma que neste país há uma predominância na formação das agendas públicas de três fluxos. Quando em determinados momentos estes fluxos convergem, acontece a mudança de agenda. Os três fluxos são os seguintes (figura 1): 1 - Problemas (*problems*); 2 - Soluções ou alternativas (*policies*); 3 - Políticas (*politics*).

Sendo assim, percebe-se que a formação da agenda, conforme Kingdon(2003), depende da existência de uma problema reconhecido pela comunidade envolvida em várias escalas; a existência de ideias alternativas para resolver tal problema. As ideias são originadas pelos chamado atores invisíveis, ou seja, os especialistas, pesquisadores, mas os atores visíveis, como os políticos e atores sociais, dentre outros podem oferecer soluções para a necessidade em pauta; em relação ao contexto político, o humor político, é importante também para o processo decisório.

Pode se observar no esquema de múltiplos fluxos (figura 1) que a atenção governamental e dos outros atores se dar em função de três eventos (Kingdon, 2003):

- 1) A identificação de um evento por intermédio de dados estatísticos, os quais indicam sua dimensão;
- 2) A existência de acontecimentos extraordinários, como crise econômica, pandemias e catástrofes;
- 3) A postura da opinião pública a respeito de um determinado evento relacionado à economia.

Em relação ao fluxo político do esquema de Kingdon (2003), pode-se observar três aspectos (figura 1): 1 - O clima nacional (*national mood*); 2 - As forças políticas organizadas; 3 - Mudanças no governo;



Para o estudo das referências de desenvolvimento e planejamento regional, fez-se um levantamento com o objetivo de identificar as origens destes eventos, como também identificar as prováveis referências que exerceram influência no processo de formulação da agenda do planejamento regional integrado da Chesf (1945) na bacia do São Francisco a partir do final da década de 1940, quando esta autarquia foi criada e começou a atuar (década de 50).

As referências sobre planejamento e desenvolvimento são imprescindíveis para a análise de conjuntura do período que envolve a formação da agenda e para evidenciar as experiências e assessorias internacionais que serviram de apoio e espelho para a formação da agenda brasileira. Os autores utilizados na análise de conjuntura podem-se citar (quadro 1): Celso Furtado (1959), Carlos Brandão (2007), Bresser Pereira (2014), De Paula (2012), Otávio Ianni (1971), Diniz (2009), Dreifuss (1981), Kugelmas (2009), Lopes (1955) Skidmore (1976), Vianna (2012). Polanyi (2000) e Peter Hall (1988). Hall (1988) comenta em seu livro *Cidades do Amanhã*, que o planejamento regional é oriundo da França, mas foi com Patrick Geddes, que nos Estados Unidos, a partir do seu encontro com os membros da Regional Planning Association of America (RPAA) e com a publicação dos escritos de Lewis Mumford, fez com que este tema atingisse o mundo.

Para Vianna (2012), a utilização racional da energia elétrica era um dos temas discutidos pela RPAA, com a regulamentação do aproveitamento dos recursos hídricos e o programa de descentralização produtiva. De acordo ainda com Vianna (2012), as ideias da RPAA encontravam um certo respaldo no regionalismo presente na TVA. A criação da TVA para o planejamento da região do Vale do Tennessee tinha o objetivo de desenvolver o potencial hidrelétrico e de transporte da região, que incluía tornar o rio navegável e distribuir e vender energia, ampliando a perspectiva de desenvolvimento regional integrado, abrangendo aspectos econômicos, sociais e físicos, conforme Vianna (2012). As similaridades das ideias de Geddes e da RPAA transmitidas para TVA e depois espalhadas pelo mundo e para as autarquias brasileiras CVSF (1948) e a Chesf (1945) podem ser percebidas, quando se confrontam os planos com os postulados do regionalismo pregados principalmente por Geddes (1915) e relatados por Mumford (1938).

Mas, a vinculação das entidades nacionais (CVSF e Chesf) com a TVA pode ser comprovada também pelos escritos de inúmeros autores, que relatam tal influência. Vianna (2012) relata que o Ministro da Agricultura do Brasil, Apolônio Salles, em 1944, representando o primeiro governo Vargas (1930-1945), fez uma visita ao Vale do Tennessee com o objetivo de estudar a possibilidade de o método ser aplicado no país. “No ano seguinte, o engenheiro Oren Reed,



do Departamento de Construção da TVA fez uma consultoria técnica a pedido do governo brasileiro, estudando os planos e relatórios já elaborados para a região do Rio São Francisco e realizando uma visita de inspeção” (CHIQUITO, 2011, p.106). Este estudo foi chamado “Reconhecimento Geral do São Francisco”, “cujas conclusões foram favoráveis ao estabelecimento de uma política de desenvolvimento do Vale do São Francisco, afirmando que o plano regional era viável e poderia se sustentar” (CHIQUITO, 2011, p. 106). Segundo Vianna (2012), posteriormente o presidente Gaspar Dutra, em visita aos Estados Unidos, em 1949, verificou de perto os empreendimentos da TVA, chegando a afirmar que aplicaria o mesmo método no Rio São Francisco.

De Paula (2012) relata, em seus estudos, como aconteceu o debate parlamentar para a criação da CVSF, demonstrando que no congresso nacional havia unanimidade em seguir o modelo da TVA. LILIENTHAL (1972), que era membro da diretoria da TVA, reconhece em seu livro TVA: a Democracia em Marcha, que a proposta da Chesf se aproximava bastante do modelo da autarquia norte-americana.

De acordo ainda com De Paula (2012), o regionalismo tomou outra feição a partir da década de 1950, provocada em certa medida pelas crises oriundas das secas prolongadas no Nordeste. Entretanto, na opinião de Bielschowsky (1996), o pensamento defendido pela maioria dos economistas era de que o planejamento seccional foi o que prevaleceu nesse período, significando a escolha prioritária de setores específicos, como por exemplo a produção de energia elétrica.

Segundo Ianni (1971), considera-se que no pensamento planejador brasileiro que floresceu a partir do primeiro governo Vargas (1930-1945), “havia um consenso em torno da necessidade de se desenvolver o país e de que não havia recursos financeiros disponíveis internamente, o que implicava na busca de recursos no exterior” (GARDIN, 2009, p. 19). As regiões Norte e Nordeste experimentavam enormes dificuldades, tornando-se problemas que deveriam ser resolvidos com a política desenvolvimentista. Para Bresser-Pereira (2014), a industrialização acelerada que começa nos anos 1930 não teria sido possível se não houvesse existido a imensa oportunidade de investimentos industriais causada pela depressão econômica mundial, a queda dos preços do café e a, conseqüente, forte depreciação da taxa de câmbio.

O objetivo naquele momento era fortalecer o capital nacional, como também a interiorização do país (marcha para o oeste), seguindo as diretrizes dos planos e programas indicados pelo governo federal. No Brasil, pretendia-se, conforme Dreifuss (1981), expandir internamente e



dar vazão à política industrial do governo federal através de medidas setoriais (transporte, energia, saúde etc.) para atuar nos pontos de estrangulamento da economia. Para alcançar estes objetivos, houve institucionalizações em diversos níveis hierárquicos, através da estruturação e a criação de ministérios, empresas estatais, institutos e conselhos. Entre os órgãos que foram criados podem ser citados aqueles associados à infraestrutura nacional: o Conselho Federal de Comércio Exterior, Instituto Nacional de Estatística, o Código de Minas, o Código das Águas, Plano Geral de Viação Nacional e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No governo de Gaspar Dutra (1946-1951), o plano *SALTE* (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), segundo Skidmore (1976), o planejamento em escala regional previa projetos para desenvolvimento de várias regiões, como os Vales do São Francisco (CVSF) e Amazonas. Uma série de entidades internacionais surgiram para oferecer assistência aos países do “terceiro mundo” e os devastados pela grande guerra. Esses organismos, especialmente norte-americanos, eram públicos e privados. A Organização das Nações Unidas - ONU foi um dos órgãos criados, como também os agentes de financiamento, como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD.

De acordo com Gardin (2009), nessa fase já haviam sido realizados vários estudos sobre a economia brasileira por equipes técnicas norte-americanas (missões), estando ainda em vigor a política exterior dos EUA (o quarto ponto da política externa do governo Truman: o *Point four* (Ponto Quatro), que surgiu em 1949, com o objetivo de oferecer assessoria aos países subdesenvolvidos através de assistência técnica, educacional e sanitária, favorecendo também a inversão de capital, sendo as intermediações realizadas pela Organização das Nações Unidas – ONU.

Conforme Feldman (2009), em 1950, é criada pelo governo federal a Comissão Nacional de Assistência Técnica, atrelada ao Ministério das Relações Exteriores, com o objetivo de se aprofundar nas demandas nacionais no que tange à assistência técnica, preparando planos e programas para obtenção de auxílio técnico, no sentido de viabilizar a aceitação do Brasil nos programas coordenados pela ONU, como também eventualmente nos da Organização dos Estados Americanos - OEA.

Para Ianni (1971), os Estados Unidos se transformaram em um grande exportador de tecnologia e de capital financeiro desde 1945, quando uma ordem nova se estabeleceu internacionalmente, tornando os países subdesenvolvidos mais dependentes, tanto



economicamente, como tecnologicamente, levando-os a um crescente endividamento. Desde a experiência no Vale do Tennessee, através da Tennessee Valley Authority - TVA, incluída no programa New Deal, a partir de 1933, o país acumulou bastante experiência na área de planejamento, principalmente envolvendo a circulação da concepção de planejamento de bacia hidrográfica entre os Estados Unidos e os países subdesenvolvidos (rio São Francisco) através dos congressos, publicações e interlocução profissional sobre o desenvolvimento regional.

Metodologia

O método que foi utilizado na pesquisa está apoiado no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, que estuda o processo decisório de políticas públicas (figura 1). O método de Kingdon ajuda a entender a formulação das agendas das políticas públicas, procurando compreender os mecanismos e efeitos destas nas escolhas de determinadas demandas, em detrimento de outras pautas. A formação de uma agenda sofre interferência de inúmeros segmentos da sociedade, ou seja, são diversos interesses que interagem entre si, no sentido de formar uma agenda, que será implementada.

Desse modo, o método de múltiplos fluxos de Kingdon sobre a análise de formação de agenda de políticas públicas contempla a confluência entre três fluxos: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e alternativas e o fluxo político (figura 1).

O método de análise dos objetos empíricos seguirá três fases principais organizadas da seguinte forma:

1. Fase preparatória:

- Recorte territorial (planejamento regional integrado da Chesf na bacia do SF);

2. Fase analítica:

- Revisão da literatura sobre o tema e sobre o melhor modelo de análise;
- Análise de conjuntura;
- Agrupamento dos dados qualitativos em tabelas e no esquema adaptado de múltiplos fluxos de Kingdon (2003);

3. Fase descritiva:

- Interpretação dos resultados encontrados através da leitura dos autores relacionados nos quadros 1, 2 e 3 (qualitativo – análise de conjuntura, análise das leis e planos regionais e o método de Kingdon).



Discussão e análise dos dados

Quadro 1: Síntese das produções teóricas analisadas sobre a análise de conjuntura

Fluxo de problemas - análise de conjuntura	
Referências	objetos
Bielschowsky, 1996	Pesquisou sobre o pensamento econômico brasileiro, especificamente sobre o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.
Carlos Brandão, 2007	Discussão teórica sobre desenvolvimento em sua dimensão espacial.
Bresser-Pereira, 2014	Estudou a construção política no Brasil.
De Paula, 2012	Estudou sobre o Estado brasileiro e desenvolvimento regional: o debate parlamentar na constituição da Comissão do Vale do São Francisco (1946-1948).
Ianni, 1971	Estudou o Estado e o planejamento econômico no Brasil.
Furtado, 1955	Analisou o processo de formação econômica no Brasil e fez proposta para o desenvolvimento regional.
Dreifuss, 1981	Pesquisou sobre a conquista do estado e suas ações políticas, o poder e as lutas de classes.
Kugelmas, 2007	Elaborou uma revisão sobre o desenvolvimento.
Skidmore, 1976	Fez um apanhado histórico no Brasil durante o período De Getúlio a Castelo.
De Paula, 2012	Estudou sobre o Estado brasileiro e desenvolvimento regional: o debate parlamentar na constituição da Comissão do Vale do São Francisco (1946-1948).
Polanyi, 2000	Análise, minuciosa e criativamente, a formação da economia capitalista de mercado.

Fonte: Elaborado pelos autores

Quadro 2: Síntese das produções teóricas analisadas sobre planejamento regional

Fluxo de soluções e formação da agenda	
Referências	objetos
Vargas, 1945	Decretos nº 8.031; nº 8.032; nº 19.706, que criam a Chesf, definem orçamento e campo de atuação respectivamente.
Dutra, 1948 (Lei 541, 1948)	Mensagem do presidente Dutra de 1948 para o Plano Geral para o aproveitamento econômico do Vale do São Francisco.
Chiquito, 2011	Elaborou tese sobre a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí, investigou sobre o planejamento de vale aos polos de desenvolvimento.
Gardin, 2009	Elaborou tese sobre a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí no Planejamento Regional Brasileiro.
Vianna, 2012	Elaborou tese sobre a experiência de planejamento regional integrado na CESP.
Lopes, 1955	Publicou um livro sobre sua experiência no planejamento na CVSF.
Hall, 1988	Publicou um livro sobre a formação das cidades e do planejamento regional, relatando as experiências da RPAA e da TVA.

Fonte: Elaborado pelos autores

Para a análise dos dados fez-se uma revisão da literatura e documental sobre a formação da agenda pública do planejamento integrado da Chesf na bacia do rio São Francisco. A revisão sistemática da literatura em conjunto com o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon ajudaram a compreender a formação da agenda. Os quadros 1, 2 e 3 apresentam uma síntese da revisão de literatura e documentos relacionados com a formação de agenda pública em questão.



No quadro 1, observa-se as referências teóricas sobre a conjuntura do período quando a agenda foi formulada. Estas referências informam sobre os fluxos dos problemas ao longo do tempo e sobre o fluxo político. No quadro 2, estão as referências relacionadas ao fluxo das soluções e formação da agenda, são referências sobre planejamento regional, referências nacionais e estrangeiras que influenciaram no planejamento nacional. No quadro 3, encontram-se as referências bibliográficas sobre os modelos teóricos, que serão utilizados na análise dos dados.

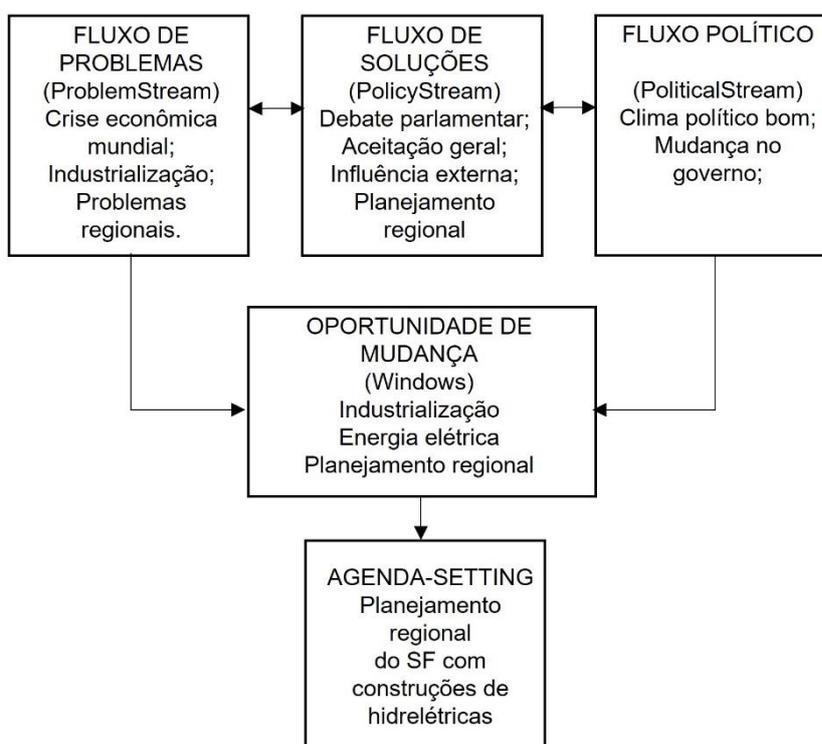
Quadro 3: Síntese das produções analisadas sobre modelos teóricos

Modelos teóricos de análise	
Referências	objetos
Kingdon, 2003	Elaborou o modelo de múltiplos fluxos (Agendas, alternativas and public policies).
Gottens <i>et al.</i> , 2013	Identificou as produções científicas sobre análise de políticas de saúde que utilizaram o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon e examinou as contribuições e os limites do modelo no estudo das políticas públicas de saúde, no contexto do SUS.
Capella, 2005	Apresentou e discutiu dois modelos teóricos que auxiliem na compreensão do processo de formulação de políticas públicas: modelo de Kingdon e o modelo de Equilíbrio Pontuado (<i>Punctuated Equilibrium Model</i>), de Frank Baumgartner e Brian Jones.
Trevisani & al., 2012	Condicionalidades de Saúde do Programa Bolsa Família.

Fonte: Elaborado pelos autores

- **Processo de formulação do planejamento regional integrado da Chesf**

Figura 2: O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon





Fonte: Elaborado pelos autores (adaptado pelo autor a partir de Capella, 2005)

A figura 2 resume os resultados obtidos na análise da formulação da agenda pública do planejamento regional integrado da Chesf, utilizando o esquema do modelo de múltiplos fluxos proposto por Kingdon e elaborado por Capella (2005) e adaptado para esta pesquisa.

- **Fluxo de problemas** (figura 2)

No primeiro fluxo, o modelo em como objetivo fazer uma análise das transformações das questões em problemas, isto é, em que momento estes chamaram a atenção dos formadores da agenda. Isso ocorreu por três mecanismos, a saber: 1) os indicadores informavam que havia financiamento para o plano; 2) a crise econômica mundial foi o evento mais marcante no período, o desenvolvimentismo e a industrialização; 3) existia uma interação entre as políticas do Estado e a sociedade. Esses instrumentos foram utilizados durante formação desta agenda, onde se verificou que havia na década de 1950 uma confluência de financiamentos para a América Latina por parte das agências de fomento internacionais (Banco Mundial, Eximbank, Banco Interamericano de Desenvolvimento, etc).

O rio São Francisco foi, em vários momentos, estudado no sentido da resolução dos problemas que atingiram a sua bacia hidrográfica. Os problemas relacionados pelos estudos e planos elaborados ao longo do tempo envolviam os seguintes temas: problemas de navegação, enchentes, secas prolongadas, entre outros. Mas apenas a partir da década de 1950 com a advento da industrialização do país, o planejamento do rio foi colocado em pauta e passou a ganhar espaço na agenda governamental.

O governo federal através do Ministério da Fazenda criou em 1952 o Plano Geral de Industrialização do Brasil com o objetivo de promover o desenvolvimento, incrementando a produção de energia elétrica e a expansão dos transportes e comunicações, segundo De Paula (2012).

Em maio de 1952 foi criado o Plano Geral de Industrialização do País, pela Comissão de Desenvolvimento Industrial do Ministério da Fazenda, que visava ao incremento da produção energética e a expansão dos transportes e comunicações, por meio da intensificação dos fluxos de capitais, do melhoramento do sistema de crédito, da formação de técnicos e do aperfeiçoamento dos métodos de trabalho (DE PAULA, 2012, p.2).

Assim, segundo De Paula (2012), o “clima político” era favorável a formação de agendas voltadas para a industrialização de forma acelerada, criando um mercado consumidor robusto e que desse um *feedback* ao novo paradigma. Daí, “a produção de energia elétrica e a



apropriação do meio ambiente para fins industriais foram utilizados como pontas de lança” (DE PAULA, p.254, 2012).

- **O fluxo de soluções** (figura 2)

No fluxo de soluções ou das alternativas, o modelo destaca o processo de seleção de alternativas e soluções. A ideia que se mostrou mais viável financeira e tecnicamente foi a que se espelhava na TVA. Esta teve aceitação tanto do público em geral, inclusive dos especialistas e dos formuladores de políticas. A solução privilegiou a emergência e a consolidação do ideário de industrialização e de desenvolvimento. Este ideário, segundo De Paula (2012), que analisou os debates parlamentares da CVSF, atendia, além dos interesses externos, atendia também aos inúmeros interesses internos, como por exemplos, os interesses das classes agrárias e urbanas.

As soluções dos problemas trazidas pela CVSF e a Chesf envolviam a racionalização e planejamento aplicados a uma bacia hidrográfica, conforme De Paula (2010), envolvendo as áreas urbanas e rurais. As soluções estavam vinculadas aos recursos naturais, utilizando todo arsenal científico disponível próprio da era industrial. Segundo ainda De Paula (2010), o ideário de planejamento utilizava o conceito de região e de domínio das águas, prometendo resolver definitivamente os problemas que afetavam o rio, como as enchentes, a navegação, a irrigação e acrescentado a demanda da geração de energia elétrica.

Para Lopes (1955), tais projetos para o Vale do São Francisco eram inspirados no ideário norte-americano de “*pioneerfringe*”, situação em que há intervenções diante da estagnação de algumas frentes de deslocamento em detrimento de outras. Tal estagnação somente cessa quando encontra um progresso técnico ou evolução cultural que lhe permita ter um bom aproveitamento econômico. Para ele, essa ideia constituiu-se no fundamento da proposta de utilização de recursos energéticos, minerais e agrícolas. Para isso, Lopes (1955) analisou e rendeu tributos aos projetos norte-americanos de intervenção no Vale do Tennessee, executado pela *Tennessee Valley Authority* - TVA, sua grande inspiração. E Lopes (1955) também se utilizou de outros parâmetros como “planos de recuperação de regiões retardadas”, citando empreendimentos na China, Índia, México e Pérsia (DE PAULA, 2010, p.8).

Na visão dos planos gerais, tanto do plano da TVA, quanto ao da CVSF, o controle das enchentes ou a proteção das cidades, das indústrias e das lavouras contra seus efeitos era uma condição primeira para qualquer tentativa de desenvolvimento econômico nas margens



dos rios. De fato, conforme Lopes (1953), quase todas as cidades do médio e do baixo São Francisco, como também as do rio Tennessee, nos EUA, sofrem inundações periódicas que ocasionam enormes prejuízos materiais e afugentam as indústrias e as atividades econômicas mais estáveis. Então, conforme esses planos, o controle das enchentes com a eliminação dos excessos que ocasionam os transbordamentos é um objetivo essencial ao progresso das cidades marginais desses rios, isto é, muitas outras iniciativas dependem em grande parte do controle das enchentes, como os planos de urbanização de uma maneira geral, as obras de abastecimento d'água e de esgotos.

Quanto ao problema do tirante de navegação, conforme Rocha (1940), apesar de serem, os dois rios notáveis vias de transportes fluviais, apresentavam deficiências graves em face das exigências de um tráfego moderno. Os problemas advêm em consequência dos regimes hidrológicos das duas bacias, dificultando a passagem dos barcos. O aproveitamento hidrelétrico, por sua vez, conforme visto, estão vinculados não apenas aos planos regionais em si, mas relacionados aos planos estatais, que tinha como metas a industrialização das regiões.

Portanto, os projetos norte-americanos de intervenção no Vale do Tennessee, executado pela TVA, foi a grande inspiração. E o plano também se utilizou de outros parâmetros como “planos de recuperação de regiões retardadas”, citando empreendimentos na China, Índia, México e Pérsia. De acordo com Ueda (2007), o plano de aproveitamento das possibilidades econômicas do rio São Francisco foi produzido com o auxílio da empresa norte-americana *Development and Resources*, coordenada por um integrante da TVA.

Segundo Brandão (2007), o modelo adotado na década de 1970, quando foi implantado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), considerou preponderantemente a política de desenvolvimento da nação, desrespeitando as escalas locais. Sendo assim, Brandão (2007) sustenta que tais planos transformaram os padrões de sociabilidade do Brasil.

O modelo de solução de planejamento regional adotado na bacia do rio São Francisco tinha esse caráter impositivo, que Brandão (2007) aponta nos estudos, isto é, o modelo considerou a produção de energia elétrica como um objetivo importante, que deveria ser mantido a todo custo, impactando bastante na escala local, modificando a sociabilidade dos territórios locais. Brandão (2007) considera que deveriam ter adotado um modelo alternativo, em que o Estado deveria ter levado em conta a heterogeneidade estrutural da bacia no sentido de integrar o mercado local com o mercado global.



- **O fluxo político** (figura 2)

No fluxo político, o “clima” ou “humor” nacional – questões compartilhadas por diversas pessoas naquele período foi um elemento que exerceu influência sobre a agenda governamental, explicando porque o desenvolvimento e a industrialização foram priorizados em detrimento de outras pautas. No período que precedeu à mudança da agenda pública, segundo De Paula (2012), houve um intenso debate parlamentar para discutir a questão com audiências públicas e participação de pesquisadores sobre o assunto. “A organização da Chesf foi retardada pela deposição de Vargas em 1945, permanecendo sob compasso de espera por dois anos até receber o apoio resolutivo do presidente Dutra e dos representantes no congresso nacional” (BRANDI, 2021, p1).

De Paula (2012) afirma que é possível identificar durante toda a discussão parlamentar sobre os destinos do rio São Francisco (CVSF) que a classe burguesa, mesmo que não totalmente homogênea, defendiam a associação da industrialização com o desenvolvimento, envolvendo aos poucos durante os debates as outras classes sociais.

O desenvolvimento é uma área do conhecimento que oferece enorme variedade de abordagens práticas e teóricas, que se renovam constantemente, como também é uma área de disputas e visões interesses diferentes, segundo De Paula (2012). O São Francisco por ser considerado o rio da integração nacional, ligando a região Nordeste, Centro-oeste e Sudeste, desde a sua descoberta em 1502, sempre foi objeto de estudo e planos, que visavam a sua exploração e dominação.

Durante a sua história, as conjunturas foram mudando, mas os planos de desenvolvimento de cada período, prometiam apontar para as soluções definitivas para os denominados problemas do Vale, como a seca, enchentes, falta de infraestrutura e a miséria, etc. Porém, De Paula (2012) sustenta que os planos elaborados em cada período omitiam ou ignoravam o longo histórico do rio e dos planos realizados anteriormente, ou seja, a autora diagnostica a falta de memória e a omissão de informações, reforçando a tese de que esse gesto remete às estratégias de poder. Ela afirma que o apelo desenvolvimentista em função da seca do Nordeste ou potencialidades do rio denota a expansão do capitalismo, que pretendia se expandir mais ainda suas fronteiras.

Os representantes do Estado estavam mais inclinados a resolver os problemas considerados entraves para o desenvolvimento do país, como problemas de infraestrutura, energia elétrica e transportes. Mas por outro lado, nesse período (década de 1940), os agentes do Estado também objetivavam a redemocratização política do país com o fortalecimento de partidos



políticos. Pode-se citar os maiores partidos políticos que atuam naquele período, como por exemplo: o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro, a UDN – União Democrática Nacional e o PSD – Partido Social Democrático. Por um breve período (mostrando, sim, a fragilidade da “redemocratização”), existiu o PCB – Partido Comunista Brasileiro, além de outros partidos menores, de acordo com De Paula (2012). Outro evento político importante foi as eleições presidenciais e para a Assembleia Nacional Constituinte, em 1945. “Na Carta aprovada conservavam-se aspectos intervencionistas, mas eliminando-se os dispositivos corporativistas daquela de 1937” (DE PAULA, 2012. p. 240). Os recursos naturais e sua exploração foi tema de debates entre nacionalistas e aqueles mais inclinados ao capital internacional. A criação da Chesf aconteceu como consequência desses debates. A Chesf era a responsável pela implantação das hidrelétricas e as obras causadas pelo impacto social e ambiental.

- **Oportunidades de mudança** (figura 2)

Conforme Trevisani & Al. (2012) a mudança de agenda depende de oportunidades ou algum acontecimento que podem atrair a atenção dos formuladores das políticas e promover tal alteração. A janela de oportunidades tem como característica a transitoriedade, ou seja, existem momentos quando os três fluxos: problemas, soluções e fluxo político convergem provocando a mudança na agenda decisória.

O período de formulação da agenda da bacia do São Francisco foi muito longo. O rio sempre foi objeto de vários planos, mas a agenda não conseguia ser formada. Naquele momento, quando a autarquia foi criada e os planos foram aprovados, houve a convergência dos três fluxos – problemas (desenvolvimento da bacia hidrográfica), soluções (planos regionais e setoriais) e clima político favorável (comprometimento dos políticos com o desenvolvimentismo e a industrialização) – gerando oportunidade de mudança da agenda decisória (criação da CVSF e da Chesf e os planos regionais).

Considerações finais

O rio São Francisco desde o século XIX foi alvo de vários estudos, expedições e planos para desenvolver a sua bacia hidrográfica, entretanto, a formação da agenda não acontecia, não havia convergência de fluxos decisórios e janela de oportunidades não se abria. Como pode-se observar no esquema de múltiplos fluxos da formação da agenda (figura 2), houve uma convergência do problema do desenvolvimento regional do vale (seca, enchente, saneamento, navegação etc.) com o problema da produção de energia elétrica, que era um



problema do Brasil, por causa da agenda desenvolvimentista, que demandava a industrialização do país. Daí, nota-se que o planejamento regional aconteceu mais em função das construções de hidrelétrica do que em função dos problemas existentes na região.

Portanto, aconteceu o que alguns autores denominam de planejamento setorial ou seccional, segundo), ou seja, um planejamento voltado para um setor específico da economia considerado prioritário. O recorte territorial em questão era a área da hidrelétrica (região), onde estava se produzindo energia e o planejamento tinha que vir para minimizar os impactos causados pelo enchimento dos reservatórios, invadindo zonas rurais e urbanas. Esse tipo de planejamento era considerado mais realista, mais prático para o Brasil, daí, havia uma disputa entre esta solução de planejamento (setorial) e a solução de planejamento integral, sustentada pela CEPAL, defendida também por Celso Furtado e outros pesquisadores e intelectuais nos anos 50. Este embate ocupava a agenda pública tanto no fluxo de soluções, como no fluxo político (figura 2).

Houve bastante crítica ao modelo de solução de planejamento regional adotado no Brasil principalmente o II PND, quando foram implementados os grandes projetos para produção de energia elétrica, desrespeitando as escalas territoriais, em que a escala local foi prejudicada em detrimento da escala global ou escala única. Pode-se verificar que não se pode ignorar a dimensão espacial no planejamento do território, existem hierarquias de escalas (regional, urbana, territorial e local), que não podem ser suprimidas de forma mecânica e indiscriminada, como aconteceu na bacia do rio São Francisco.

Vale ainda salientar que as influências externas influenciaram bastante no fluxo de soluções para a implementação dos planos regionais, além da crise econômica mundial, aconteceram em relação às consultorias norte-americanas, que ocorreram em diversas formas, seja através das chamadas missões americanas ou consultorias isoladas. Outra influência importante para a definição da agenda foi a experiência prática do vale do Tennessee (TVA), nos Estados Unidos, conforme já foi citada anteriormente. Daí percebe-se a mercantilização também de um modelo de planejamento baseado em empreendimentos de diferentes espacialidades.

Referências

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



BRANDÃO, C. **Território e Desenvolvimento**: As múltiplas escalas entre local e global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRANDI, P. **Há 73 anos a Chesf começava sua caminhada**. Memória da eletricidade, 2021. (memoriadaeletricidade.com.br).

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A construção política do Brasil**. São Paulo, editora 34, 2014.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121.

DE PAULA, D. A. **Estado brasileiro e desenvolvimento regional**: o debate parlamentar na constituição da Comissão do Vale do São Francisco (1946-1948). Revista de História Regional, 2012.

DE PAULA, D. A. **A Comissão do Vale do São Francisco: Planejamento E Política Pública nas Décadas de 1940-1950**. Trabalho apresentado no VI Simpósio Nacional Estado e Poder: Cultura, realizado na Universidade Federal de Sergipe, Campus São Cristóvão, em outubro de 2010.

CHIQUITO, E. de A. **A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai**: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2011.

DINIZ, C. C. **Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional**. Nova Economia, ano 2009, n. 2, v.9, 2009.

DREIFUSS, R. A. 1964: **A conquista do estado**: ação política, poder e golpe de classe. Petropolis: Vozer, 1981.

DUTRA, E. G. **Mensagem de 1948**. Sentido do aproveitamento do São Francisco. In: BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. COMISSÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO. Plano Geral para o aproveitamento econômico do Vale do São Francisco. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

FELDMAN, S. **1950**: A Década de Crença no Planejamento Regional no Brasil. XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Florianópolis, 2009.



FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1959.

GARDIN, C. **CIBPU A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí no Planejamento Regional Brasileiro (1951-1972)**. Mato Grosso do Sul: Editora UFGD DOURADOS, 2009.

GOTTEMS, L. B. D. & PIRES, M. R. G. M. & CALMON, P. C. Du P. & ALVES, D. A. **O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites**. Saúde Soc. São Paulo, v.22, n.2, p.511-520

GEDDES, P. **Cities in Evolution**. London, 1915.

HALL, P. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1988.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Ann Arbor, : University of Michigan, 2003.

KUGELMAS, E. **Revisitando o desenvolvimento**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 22, n. 63, São Paulo, 2007.

LILIENTHAL, D. E. **TVA a Democracia em Marcha**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1972.

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

POLANYI, K. **A grande transformação**. As origens de nossa época. 2 ed. Tradução Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 60-61.

TREVISANI, J. D. & BURLANDY L. & JAIME. P. C. **Fluxos Decisórios na Formulação das Condições de Saúde do Programa Bolsa Família**. Saúde Soc. São Paulo, v.21, n.2, p.492-509, 2012

VIANNA, M. P. **Da edificação ao traçado urbano**: a experiência de planejamento regional integrado na CESP. Tese de doutorado defendida na USP. São Carlos, 2012.

SKIDMORE, T. **Brasil**: De Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.