

A Chesf e o Papel do Estado na Geração de Energia Elétrica

Rezilda Rodrigues Oliveira

Professora adjunta e chefe do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Pernambuco (DCA/UFPE), mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV) e Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

Resumo

Analisa os impactos político-institucionais e organizacionais produzidos pela atuação da CHESF, segundo os eventos mais relevantes delineados em diferentes momentos de sua trajetória de agente desenvolvimentista. Como método, usa a pesquisa descritivo-qualitativa realizada em dois planos de análise. No nível de análise político-institucional, focaliza-se o papel do Estado, suas escolhas estratégicas e insulamento burocrático; No segundo nível, de acordo com os ciclos de vida, estudada a atuação de dirigentes e grupos técnicos-profissionais da empresa. Conclui que, em sua trajetória, a CHESF estimulou o surgimento de pólos dinâmicos e direcionados para a expansão econômica do Nordeste, graças ao eficiente aproveitamento do seu potencial hidrelétrico, que privilegiou mais as áreas urbano-industriais em detrimento daquelas mais desfavorecidas, não atingidas pelas grandes transformações imprimidas por seu estilo empreendedor, evidenciado segundo a análise de seu modelo de gestão, estabilidade burocrática, eficácia organizacional, bem como de sua articulação político-institucional e ação coletiva de dirigentes e grupos técnicos-profissionais.

Palavras-chave:

Energia Elétrica-geração e distribuição; Usinas Hidrelétricas; Papel do Estado; Questão Hidráulica; Modelos de Gestão; Chesf; Eletrobrás; Brasil-Nordeste.

1 - INTRODUÇÃO

O artigo faz uma análise institucional e organizacional da gênese da CHESF e de algumas das principais passagens de sua trajetória, no contexto histórico da expansão do setor elétrico estatal brasileiro e do processo de industrialização do Nordeste no período que vai dos anos 30 aos anos 90.

Pretende-se, com este trabalho, demonstrar: (1) como uma empresa estatal se originou; (2) quais foram as importantes modificações que sofreu durante sua trajetória; e (3) determinados impactos resultantes do seu estilo de atuação organizacional, político-institucional e sócio-econômica.

A concepção e a implementação do trabalho tomaram como perspectiva a estratégia de criação de novas instituições no âmbito da implantação de uma ordem capitalista moderna pelo Estado brasileiro, em um contexto histórico bem delimitado. Seu ponto de referência foram as mudanças verificadas com o processo revolucionário de 1930, que demarcam a passagem de uma economia agroexportadora para uma economia industrial no Brasil, tendo como pano de fundo a transição do Estado oligárquico para um Estado mais complexo. Esse marco inicial consolida-se nos limites finais do Primeiro Governo Vargas (1930-1945), quando se dá a criação da CHESF, precisamente em 3 de outubro de 1945.

O projeto da CHESF era pioneiro, tanto em termos regionais como setoriais, competindo com os conceitos e idéias de planejamento econômico que começavam a penetrar nas esferas governamentais brasileiras dos anos 40 e 50, produzindo aquilo que ROBOCK (1964) denominou de *approach* de uma Nova Era.

O exame das condições que possibilitaram a gênese da CHESF mostra que, por meio dessa empresa, o Estado: a) introduziu uma

nova ordem técnica e industrial no Nordeste brasileiro, contrastando fortemente com a linha tradicional de atuação clientelista e assistencialista por ele praticada nessa Região; b) inaugurou um novo estágio de desenvolvimento tecnológico no setor elétrico (a começar pela forma de exploração do potencial hidráulico nacional), que tem essa empresa como precursora do modelo de estatização posteriormente implantado nesse segmento econômico; e c) realizou uma pioneira ação de intervenção direta do poder público federal no campo da geração e transmissão de energia, em um setor predominantemente controlado por empresas estrangeiras e no qual sua atuação era meramente regulatória.

À luz deste ponto de partida, a CHESF pode ser apontada como uma das alternativas utilizadas pelo Estado para viabilizar suas estratégias desenvolvimentistas por meio da criação de empresas estatais autônomas e orientadas para a dimensão técnica em detrimento da dimensão política, cujo resultado foi a proliferação de organizações detentoras de melhor desempenho no setor público, sobretudo se comparadas a outras de suas congêneres. Além disso, não obstante a CHESF representar uma das mais bem-sucedidas tentativas de superação dos métodos tradicionais pelo Estado no trato da questão regional, o estudo ressalta alguns dos resultados perversos provenientes do estilo de atuação por ela adotado, à medida que discute os efeitos provocados por sua eficácia empreendedora, buscando revelar acertos, dilemas e contradições que foram identificados em diferentes momentos de sua metamorfose organizacional, assim como segundo diferentes atores deles participantes (membros do corpo técnico, dirigentes e outros personagens de relevância histórica).

Para desenvolver esta proposta de trabalho, o artigo está dividido em três partes, precedidas por esta introdução em que se expôs a natureza do tema aqui abordado. A primeira parte faz referência ao marco teórico centrado no Estado. A segunda parte fundamenta e

arrola os possíveis elementos de configuração da arena político-institucional que caracteriza a criação da CHESF. A terceira parte procura reconstruir a trajetória da empresa no período 1945-1998, à medida que esta avança no seu processo expansionista e convive com as tensões da continuidade, das mudanças e das turbulências ambientais,¹ culminando com a sua entrada na atual era de privatização promovida pelo Estado brasileiro.

2 - MARCO TEÓRICO-EMPÍRICO

2.1 - Uma visão centrada no Estado

Na literatura, a existência de um Estado forte e autônomo quase sempre aparece em estudos realizados em países do Terceiro Mundo (EVANS, 1989; MIGDAL, 1987). Nos países capitalistas avançados, as linhas de pesquisa empírica tendem a concentrar-se no Estado como ator e no Estado como estrutura institucional (SKOCPOL, 1985). Das análises, sobressaem questões relacionadas tanto com a capacidade do Estado para implementar suas políticas quanto com a interação do Estado em relação aos atores ambientais. Assim, uma agenda de pesquisas centradas no Estado não elimina as visões voltadas para a sociedade, pois ela constitui o palco onde se processam os conflitos e as acomodações das forças políticas. É, portanto, no contexto da sociedade que se deve localizar os elementos centrais da capacidade do Estado de intervir e perseguir objetivos próprios mediante uma atividade organizativa autônoma. Um Estado forte é o que sabe fazer valer as regras do jogo político junto à sociedade que ele busca governar, sem, necessariamente, se utilizar dos meios coercitivos colocados à sua disposição, lançando mão dos “incentivos” e dos recursos alternativos para realçar suas próprias posições e obter aceitação no contexto sócio-ambiental.

¹ Nesse particular, ressaltam-se as pressões exercidas pelos sindicatos urbanos e rurais como relevantes para se traçar o grau de interpenetração dos atores ambientais, repercutindo sobre as missões empresariais da CHESF.

Alguns autores admitem que o cerne da ação eficaz do Estado intervencionista reside na dinâmica comportamental de organizações instituídas sob a prática do insulamento burocrático,² entendidas como núcleos de racionalidade técnica isolados do mundo da política. Neles, com relativa independência, é possível conceber atores gerindo o aparato burocrático, “acima” dos conflitos e das tensões provenientes dos interesses organizados. NORDLINGER (1987) é um deles, referindo que a autonomia dos funcionários vem a ser maximizada quando eles acreditam ter pouca necessidade de contar com um ativo suporte social. Uma menor resiliência por parte dos atores pode ser interpretada como um sinal de debilidade e de predisposição do Estado a deixar-se dominar por forças contrárias à implementação de suas políticas.

Esse tipo de análise justifica a crescente autonomia estatal em função dos requerimentos de racionalidade institucional e organizativa, demandada por sociedades cada vez mais complexas. MANN (1986) trabalha com essa perspectiva, embora abordando os mecanismos que fortalecem o conjunto de instituições e quadros administrativos do Estado, principalmente aqueles situados nos níveis mais altos de sua estrutura. O autor ilustra sua reflexão distinguindo dois tipos de poder estatal: o poder despótico e o poder infra-estrutural. Inter-relacionados, esses poderes demonstram o modo logístico e político de penetração do Estado na base material da sociedade, mediante a imposição de estratégias restritivas ao jogo democrático, notadamente no processo de implementação das decisões governamentais. Quanto mais alto o poder despótico imposto infra-estruturalmente pelo Estado, em face dos atores sociais, maior a dimensão do seu autoritarismo. Tal gradação e variação geram diferentes efeitos políticos, criando possibilidades ora do uso da repres-

² Segundo NUNES (1997, p. 34) esse seria um processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias, implicando reduzir o escopo da arena em que interesses e demandas populares supostamente poderiam desempenhar um papel, ou seja, o espaço reservado ao Congresso Nacional e aos partidos políticos.

são ora da cooperação das forças objetivas em ação.

Como é possível observar, foi deste tipo de artifício que o Estado brasileiro se utilizou para implementar substancialmente suas políticas desenvolvimentistas, oferecendo a seus agentes econômicos diretos, as empresas estatais, a possibilidade de exercerem pressão eficaz para obter vantagens e recursos, escapando ao processo de *accountability* (prestação de contas) do sistema político. Cumpre ainda reconhecer que foi esse um modo não-antagônico de impulsionar a industrialização brasileira, excluindo determinados atores sociais do processo dela decorrente e conferindo prioridade aos interesses daqueles mais identificados com os experimentos ligados à promoção substitutiva de importações, ao desenvolvimento da infra-estrutura econômica e à expansão empresarial do setor público.

2.2 - Elementos Básicos do Estudo

Três diferentes modelos de ciclo de vida organizacional, citados pela literatura, foram fundamentais para a análise. O primeiro foi escolhido por oferecer uma abordagem que permitiu captar uma imagem das mudanças organizacionais num dado esquema, concentrado na variedade de comportamentos que entidades sociais podem apresentar ao longo do tempo. GREINER (1972) faz uma interessante interpretação das metamorfoses e dos eventos críticos possíveis de serem identificados nos meandros do percurso organizacional, os quais, segundo o autor, podem variar de acordo com a intensidade, a amplitude e os contextos de cada um deles, envolvendo desde abruptos a discretos conflitos, sucedidos em qualquer ponto do ciclo vital.³

³ Para GREINER (1972), a vida de uma organização geralmente compreende um período relativamente calmo de mudança evolucionária, seguido por uma crise que a obriga a se reestruturar para poder continuar ativa e atuante. Outras dimensões úteis para delimitar as referidas metamorfoses são: idade, tamanho, estágios de evolução tecnológica e a taxa de crescimento do setor em que atua uma dada organização.

O segundo modelo, de MILLER & FRIESEN (1982), possibilitou uma ampla visão dos ciclos vitais de uma organização, distribuídos desde a fase do seu nascimento até a de seu eventual declínio, todas entrecortadas por variáveis como ambiente, estrutura, tecnologia e processos decisórios. O terceiro, de DOWNS (1967), foi considerado relevante dado enfatizar sugestivas variáveis extraídas da dinâmica da burocracia, sobre as quais se debruçou a estratégia de pesquisa empírica empregada no estudo, ou seja, o comportamento dos burocratas (movido pelo auto-interesse); os conflitos intra e interburocráticos; e a necessidade de autonomia para uma organização auto-afirmar-se no decurso do seu ciclo vital, principalmente no tocante aos estágios iniciais, visando obter suporte externo a longo prazo.

A linha de pesquisa adotada no trabalho também mantém estreita correlação com alguns estudos recentes acerca de países em desenvolvimento e do desempenho do setor público. Entre eles, salienta-se o artigo de GRINDLE & HILDERBRAND (1995), no qual as autoras enfatizam que os melhores resultados se encontram em entidades detentoras de fortes culturas organizacionais, boas práticas gerenciais e efetivas redes de comunicação com o ambiente externo. O trabalho buscou investigar as lacunas na capacidade executiva de algumas organizações públicas em países do Terceiro Mundo, com o objetivo de propor estratégias corretivas de intervenção. Grindle e Hilderbrand (1995) operam com cinco dimensões interativas e dinâmicas relativas à capacidade organizacional de agências públicas, para executar políticas públicas efetivas, a que correspondem igualmente, determinados níveis de análise, segundo um conjunto de fatores que afetam sua eficiência, eficácia e efetividade. Assim, foram feitas algumas aproximações com tal abordagem considerando sua consistente contribuição ao esquema de avaliação dos impactos setoriais e regionais gerados pela CHESF mediante a análise de seus ciclos de vida: os

fatores ambientais (econômicos, políticos e sociais) focalizados; a forma de especificação do contexto institucional do setor público; a descrição organizacional, suas idiossincrasias estruturais, comportamentais e culturais; e a conexão entre o desempenho alcançado e os recursos humanos, nesses salientando-se os aspectos relativos à sua origem, educação e forma de atração para carreiras no setor público, assim como a ênfase nos talentos gerencial, técnico e profissional necessários ao exercício de suas tarefas.

3 - O ESTUDO DA CHESF

3.1 - Gênese e estágios iniciais de vida

A análise do caso da CHESF focalizou os elementos do que se denominou de legado “Varguista”, nascido do Estado pós-1930 e de sua estratégia intervencionista e promotora do desenvolvimento econômico, que o fez mobilizar interesses em favor da indústria em coexistência com representantes de grupos econômicos tradicionais.

De fato, entre 1930 e 1954, nos dois governos de Getúlio Vargas (1930 a 1945 e 1951 a 1954), foram observadas as mais variadas afirmações de nacionalismo político, cujas implicações favoreceram a emergência de projetos relacionados com infra-estrutura básica, mineração, indústria petroquímica, siderurgia e serviços de utilidade pública. Entre eles, inscreve-se o projeto da CHESF, integrante da primeira geração de empresas estatais do Brasil e que atuaria num setor em que predominavam a descentralização, a desnacionalização e a internacionalização.

Em face da dominação estrangeira, os controles existentes no setor elétrico eram exercidos muito precariamente. Dessa forma, essa foi uma das áreas em que a tese nacionalista do monopólio dos recursos naturais pelo Estado mais progrediu. Dois grandes grupos eram hegemônicos nesse mercado, liderado

pela *Light* (canadense), que nos anos 40 chegou a deter aproximadamente 55% da oferta total de energia no País. O segundo grupo (norte-americano) era o *American & Foreign Power Company* (AMFORP). Com efeito, a atuação do Estado no setor elétrico era meramente regulatória; tanto a oferta como a demanda de energia eram determinadas pelo próprio mercado, por intermédio das empresas privadas ou pela prática do auto-abastecimento (Oliveira e Melo, 1983, p. 303), sendo que, o marco histórico das mudanças ocorridas nesse segmento econômico, do ponto de vista institucional, técnico e financeiro, tem a emissão do Código de Águas (Decreto nº. 26.234, de 10.07.1934), como a grande referência do período (Castro, 1985).⁴

Contudo, para a implantação do Código de Águas, fazia-se indispensável um plano de ação articulado, comandado por uma tecnoestrutura capaz de propor e implementar soluções técnicas para os próprios problemas econômicos brasileiros. Isto foi possível graças à instauração do Estado Novo (1937-1945) que facultou a realização de uma ampla reforma político-institucional, carregada pela centralização do Estado e pelo notório enfraquecimento da instância parlamentar-partidária, do qual resultou uma Constituição outorgada, com a supressão dos partidos políticos e a dissolução do Congresso, das Assembleias Estaduais e das Câmaras Municipais.

Os sinais desse processo de reordenação vêm de 1934, em função da criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), que funcionou até 1939, apresentando soluções, diretrizes e projetos para as áreas industriais e para o setor de eletricidade, entre as quais cita-se a concepção do Conselho de Águas e Energia Elétrica (CAEE), instituído

⁴ Com o Código de Águas: (a) o Poder Público passava a deter a propriedade e a regular o uso das quedas d'águas; (b) novas leis e sua execução tornavam-se de responsabilidade exclusiva da União, em detrimento dos Estados e Municípios; e (c) alterava-se o relacionamento entre o Poder Público e as empresas concessionárias, sobretudo no que tange às normas de funcionamento e fixação de tarifas.

pelo Decreto-Lei nº. 1.285, de 18.05.1939, depois transformado no Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), pelo Decreto-Lei nº. 1.699, 24.10.1939. Com o CNAEE, a formulação da política pública de energia elétrica passou para a esfera da competência de um órgão diretamente ligado à Presidência da República. Foi por seu intermédio e da Divisão de Águas (do Ministério da Agricultura), que o Governo Federal atuou nesse setor até a criação do Ministério de Minas e Energia em 1960 e das Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS), em 1961.

O CNAEE foi extinto em 1967, substituído pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) em 1968 e, sucedido, desde outubro de 1997, pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), incumbida de acompanhar a regulamentação do setor elétrico e fazer cumprir a legislação após a privatização que atualmente está em curso (tarifas, concorrência, fiscalização da prestação de serviços públicos de energia, etc.).

Ao CNAEE coube a tarefa de regulamentar os principais assuntos e temas do setor elétrico, cercado por forças que se mostravam contrárias às suas ações, sobretudo as concessionárias estrangeiras, resistentes ao enquadramento proposto pelo Código de Águas. Um outro rol de problemas decorriam das crises de suprimento de energia, especialmente no biênio 1938-39, delineado sob o contexto da Segunda Guerra Mundial, podendo-se apontar entre outros elementos, a escassez de energia elétrica; a realização de um intenso programa de interligação entre sistemas elétricos, sobretudo a partir de 1942; e o racionamento das usinas termelétricas, devido às restrições no abastecimento de combustíveis.

Tal panorama reproduz o cenário conhecido como “economia de guerra” vigente no período, do qual datam os primeiros estudos de planejamento do setor elétrico, primeiro com a constituição da Coordenação de Mobi-

lização Econômica, e em seguida, com a vinda de técnicos norte-americanos ligados à Missão Cooke. De um lado, a mobilização econômica argumentaria sobre problemas relativos à futura estratégia de desenvolvimento; de outro, os relatórios da Missão Cooke apresentariam diagnósticos sobre aspectos setoriais da economia, de acordo com a realidade de cada região do País (Nordeste, Centro-Sul e Sul).

No que se refere ao Nordeste, NOBRE (1981) ressalta que foi dado impulso à elaboração de um projeto de aproveitamento da bacia do rio São Francisco e do enorme potencial hidrelétrico de Paulo Afonso, há muito conhecido. O projeto de aproveitamento de Paulo Afonso trazia consigo um expressivo *back ground* histórico, cujas referências remontam ao Império. Por outro lado, no início deste século, um empreendimento realizado pelo industrial Delmiro Gouveia mostrava que possibilidades concretas de exploração de energia elétrica na região podiam ser alcançadas com sucesso (ROCHA, 1970).

Havia, ainda, estudos realizados no Governo de Epitácio Pessoa, os quais foram intensificados pelo então ministro da Agricultura de Vargas (1942-1945), Apolônio Sales,⁵ de cujo trabalho resultou a Exposição de Motivos nº. 456, de 04.04.1944, apresentada ao Presidente da República. Cabe dizer que o projeto representava uma profunda revisão nos programas federais para a região Nordeste. Inspirava-se no modelo adotado pela organização denominada de *Tennessee Valley Authority* (TVA), considerada a primeira manifestação de planejamento regional, sob a égide do governo norte-americano.

⁵ Além da criação da própria CHESF, Apolônio Jorge de Farias Sales, engenheiro-agrônomo formado pela Escola Superior de Agricultura de São Bento (PE), defendia a interiorização do desenvolvimento com a criação de núcleos industriais no Nordeste e a introdução da eletrificação rural no País. Fonte: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (1984, p. 3033-5).

Assim, a 03.10.1945, o presidente Vargas assinou três decretos-leis relacionados com a criação da CHESF: a) o de nº. 8.031, autorizando a organização da empresa; b) o de nº. 8.032, abrindo crédito especial de Cr\$ 200 milhões de cruzeiros (metade do capital inicial do negócio, sendo que a outra metade foi aberta à subscrição pública) ao Ministério da Fazenda para subscrever suas ações ordinárias; e c) o de nº. 19.706, outorgando à empresa a concessão, pelo prazo de 50 anos, do aproveitamento progressivo da força hidráulica do rio São Francisco, no trecho entre Juazeiro (BA) e Piranhas (AL), com a finalidade de fornecer energia elétrica em alta-tensão aos concessionários de serviço público na área compreendida por uma circunferência de 450km de raio, centralizada na cachoeira de Paulo Afonso.

A área abarcava o Recife e Salvador, as duas maiores cidades do Nordeste. Incluía, ainda os estados de Sergipe e de Alagoas, e partes dos de Pernambuco, da Bahia e da Paraíba. A área de concessão da CHESF era estrategicamente referida por estar no conhecido Polígono das Secas, atingindo em cheio o vale do São Francisco: Pernambuco com 89% do seu território no regime de seca; a Bahia, 54%; e Alagoas, 39% (GRAÇA, 1949). O projeto era de grande envergadura e complexidade, até então não enfrentada pela engenharia nacional. Para se ter uma idéia, quando implementado, definiu as características das futuras grandes obras federais no setor elétrico: elevada potência instalada; longas linhas de transmissão; suprimento de mercados regionais; agente catalizador do sistema, em face da interligação com outras usinas; além da construção, montagem e operação de complexos sistemas elétricos (CASTRO, 1985).

Não obstante o regime autoritário-institucional do Estado Novo, a criação da CHESF enfrentou uma série de críticas, a maioria proveniente de forças oriundas do Centro-Sul do País. Duvidava-se que o Nor-

deste tivesse condições de absorver a energia a ser produzida pela empresa. Ao mesmo tempo também acreditava-se que uma obra de grande porte, como uma hidrelétrica, poderia ser alvo de ações clientelistas, um dos alegados motivos para o atraso na construção dos açudes nordestinos, que demoravam em média 40 anos para serem concluídos, conforme registro feito por CAMPELLO (1995). Contudo, eram os obstáculos técnicos os mais difíceis a serem vencidos, destacando-se a corrente contrária à realização do aproveitamento da cachoeira de Paulo Afonso, receando-se seu malogro em face da insuficiência de estudos técnicos e econômicos acerca do empreendimento, os quais foram realizados em paralelo à organização da empresa, já no governo do sucessor de Vargas, Eurico Dutra.

À época, havia uma intensa efervescência em relação ao projeto da CHESF, contando-se oito concepções diferentes sobre como proceder ao aproveitamento desse potencial hidrelétrico. O Clube de Engenharia do Rio de Janeiro chegou a realizar um ciclo de conferências sobre a construção da usina de Paulo Afonso e a recuperação do vale do São Francisco. O ponto central em discussão era o arrojado da concepção do projeto defendida pelo diretor técnico da empresa, Octávio Marcondes Ferraz. Não só as obras a serem executadas exigiam grande mobilização de recursos e capacidade técnica e operativa, mas também tinha-se em conta as dificuldades naturais derivadas da localização da cachoeira de Paulo Afonso. O debate invadiu a grande imprensa, os conselhos técnicos integrantes da estrutura governamental e o Congresso Nacional.⁶

Por recomendação expressa do presidente Dutra, a diretoria da CHESF adotou um modelo estritamente industrial e afastado da política local. Recrutados junto à elite técnica do Estado, os primeiros diretores da empresa

⁶ A respeito, ver Boletins Informativos do Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, de nºs. 136 e 137, de abril e maio de 1948, respectivamente.

eram oriundos do Centro-Sul e detinham larga experiência na área de energia hidráulica. O grau de autonomia financeira e gerencial desfrutado junto ao Governo Federal era de completa independência. Marcondes Ferraz, diretor técnico e o único requisitado da iniciativa privada, ao ser convidado para a CHESF, apresentou duas condições: não sofrer “intromissões políticas” e contar com ampla liberdade para mobilizar os recursos necessários às obras de Paulo Afonso (CMEB, 1993). O que efetivamente veio a acontecer. A empresa sabia que as ingerências políticas tendiam a se concentrar mais no processo de distribuição de energia que, ao contrário do processo de geração, era considerado uma atividade dispersiva e particularizada, dando margem à interpenetração de interesses localizados e à possibilidade de transformar-se em portas abertas à politicagem, como argumentava Alves de Souza, presidente da CHESF, em um artigo publicado no Diário de Pernambuco (17.07.1955, p. 4).

A estratégia da empresa caracterizava-se por um elevado grau de autonomia econômico-financeira, poder técnico e eficácia empreendedora, daí resultando uma eficiente estratégia de capitalização e financiamento de seus primeiros planos de expansão, mediante a mobilização de capitais nacionais e estrangeiros, notabilizando-se sua atuação nos campos da administração e da engenharia (HIRSCHMAN, 1965). Com sua construção encetada em 1949, o complexo de Paulo Afonso teve inauguradas, inicialmente, duas máquinas geradoras, de 60.000kW cada uma, prevendo-se, logo a seguir, a entrada em operação de uma terceira máquina com a mesma capacidade das anteriores, obtendo-se a duplicação da potência instalada no Nordeste em 1950, o que possibilitou à CHESF praticamente triplicar o seu mercado regional de energia.

Foi o primeiro estágio de desenvolvimento da CHESF demarcado pela larga apropriação dos requisitos de autonomia, conferidos pelo Estado, os quais permitiram aos seus

dirigentes a livre configuração do ambiente operacional da empresa, sobretudo pela ausência ou pela debilidade de controles sociais e políticos existentes, bloqueados em razão dos consideráveis poderes e das amplas margens de manobra e iniciativa de que gozavam. Com efeito, concentrando recursos e poder, esse núcleo dirigente constituiu uma estrutura burocrática, relativamente impermeável aos velhos esquemas políticos e aos interesses das classes dominantes. Agente de modernização e desenvolvimento regional, a CHESF enfatizava mais seus planos de expansão física e geográfica, reunindo às tensões da implantação da infra-estrutura básica, a ausência de mecanismos fiscais e financeiros favoráveis à indústria. Era esta, aliás, a principal crítica apontada pelas lideranças dos setores público e privado do Nordeste, no âmbito das mesas-redondas realizadas pela CHESF, em meados dos anos 50, das quais se originaram comissões de desenvolvimento econômico em vários estados da região, sendo a mais importante delas a que foi criada em Pernambuco no ano de 1952.⁷

Ao lado da promoção dos interesses industriais, havia uma constante retração por parte da empresa em face das demandas ambientais, sobretudo se emanadas das oligarquias locais ou de tentativas de intromissão na formulação de suas estratégias empresariais. A hegemonia da CHESF sobre os atores regionais estava relacionada com sua independência técnica e organizacional, privilegiando-se ações comprometidas com o alcance do amplo domínio vertical da produção de energia e do ciclo de elaboração e implementação dos projetos hidrelétricos, assim como a articulação com fontes internas e externas de capital e de financiamento.

⁷ A Comissão de Desenvolvimento Econômico do Estado de Pernambuco (CODEPE, hoje CONDEPE) reunia representantes do poder político e econômico local. Alves de Souza (1955, p. 32) destaca a realização de um vigoroso programa de pavimentação de estradas, a isenção de impostos para o setor industrial por cerca de dez anos e outras facilidades fiscais, sobretudo às sociedades anônimas.

Atuando junto a um mercado cativo e ainda incipiente devido à irrelevância da economia regional, a CHESF logo solidarizou-se com a emergência de um órgão dotado de extraordinárias prerrogativas desenvolvimentistas – a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959, cujos planos significariam uma ação fundamental para alavancar os seus planos de expansão. Sob esse clima progressista, rapidamente se engendraram as condições necessárias à implementação de um plano de eletrificação para o Nordeste, cujas diretrizes básicas consistiam em ampliar o sistema CHESF de geração e transmissão de energia; apoiar a instalação de indústrias eletrointensivas e promover a eletrificação regional. A partir daí, desenhar-se-ia uma estratégia voltada para a emergência de uma nova classe dirigente no Nordeste, parceira dos empreendimentos que seriam atraídos para a região, numa arena política na qual as classes dominantes quase sempre procuravam tirar vantagem das vulnerabilidades locais e utilizavam seu *status* como moeda de troca.

A renovação empresarial foi concretizada com a vinda de grupos extra-regionais, atraídos por um incentivo capaz de subsidiar o uso de insumos de capital: o sistema 34/18, sob a administração da SUDENE, transformado no Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), em 1974. O nome deriva da legislação que regula a administração dos incentivos fiscais pela SUDENE, ou seja, o artigo 34, do Decreto nº 3.995, de 14.12.1961, e as alterações introduzidas pelo artigo 18, do Decreto nº 4.239, de 13.06.1963. Por esse sistema qualquer empresa poderia deduzir em até 50% do Imposto de Renda devido, investindo uma importância de igual valor em uma indústria do Nordeste, cujo projeto tivesse sido aprovado pela SUDENE.

3.2 - Expansionismo e mutações na trajetória da CHESF

O primeiro ciclo de vida da CHESF foi marcado pela construção de um *ethos* organizacional apoiado em uma próspera cultura técnica, típica dos grupos técnico-profissionais da empresa (predominantemente formados por engenheiros), sendo facilmente identificadas a importância conferida à competência pessoal, a dedicação ao trabalho e a fidelidade à missão corporativa.

O sucesso do empreendimento da CHESF estava associado à estabilidade de seus quadros diretivos⁸ e a um modelo de expansão, que desde o seu início, levou o sistema produtivo da empresa ao posto que ocupa até hoje: o de maior conjunto energético do País. A empresa iniciou a década de 1970 triplicando a marca dos 310.000kW atingidos em 1962, ocorrendo a sua expansão por via do complexo de Paulo Afonso (usinas hidrelétricas de PA I, PA II, PA III e PA IV), da incorporação de usinas pertencentes a outras empresas e autarquias e, sobretudo, pela construção das barragens de Moxotó, Sobradinho e Itaparica. A potência instalada da CHESF alcança atualmente os 10.700MW.

As fronteiras do sistema de geração da empresa foram aumentadas duas vezes: em 1964, quando passou a abranger uma circunferência de 700km de raio, com centro em Paulo Afonso, incorporando-lhe os Estados do Ceará e do Rio Grande do Norte, que inicialmente dela não faziam parte; e em 1973, com um incremento de aproximadamente 516km², devido à absorção da Companhia Hidro-Elétrica da Boa Esperança (COHEBE), cuja área de atuação cobria os Estados do Maranhão e do Piauí. Note-se que, em 1983, a

⁸ A continuidade administrativa é apontada como um dos fatores de sucesso da CHESF. Tanto a primeira como a segunda diretorias ficaram à frente da empresa por cerca de 12 anos cada uma, resistindo às demandas por cargos e aos apelos da redistribuição de poder na máquina estatal. A relativa estabilidade burocrática da CHESF tornou-se um dos fortes traços institucionais dessa empresa.

integração regional do Nordeste, pela CHESF, foi duramente afetada com a perda do mercado maranhense, transferido para a jurisdição das Centrais Elétricas do Norte (ELETRONORTE), como consequência da reorientação geopolítica e desenvolvimentista emanada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), implementado no período que vai de 1974 a 1978.

O expansionismo da CHESF ensejava a formação de uma estrutura técnica com alta capacitação profissional nos campos do planejamento, projeto, construção e operação de usinas hidrelétricas e de seus respectivos sistemas de transmissão em alta e em baixa tensão. Essa forma de atuação fez com que a empresa se tornasse um exemplo clássico do “planejamento da expansão” adotado pelo setor elétrico no auge do chamado “milagre brasileiro”, cujas características são as seguintes: a) ênfase no investimento, visando a prioridades nas áreas e sistemas de serviços voltados para a viabilização do crescimento, mediante a implantação de novos projetos; b) ênfase na viabilização externa dos projetos, de acordo com a qual a gerência se voltava fundamentalmente para o mercado; c) disponibilidade quase irrestrita de recursos, que não incentivava a busca de otimização, em termos de custo e desempenho; d) administração competente e tecnicamente racional, basicamente contemplando a excelência tecnológica e a concretização de projetos no mais curto espaço de tempo; e e) autonomia administrativa, facilitada pela supremacia do poder executivo sobre os demais poderes e controles político-sociais, cujo efeito em “cascata” simultaneamente se reproduzia no sistema de repartição do poder entre as empresas estatais e os órgãos criados para controlar seu desempenho (PROCENGE Consultores, 1984; GREINER, 1985).

Em busca de um novo estágio de desenvolvimento capitalista, definido por um modelo de auto-suficiência empresarial, com uma dinâmica endógena de formulação de sua

estratégia de expansão, a CHESF não disfarçava suas características de ator poderoso e independente das representações coletivas. Nesse período, configurava-se um quadro histórico decorrente da tomada do poder pelos militares, que penetraram muito mais fundo na máquina estatal, assegurando para si o controle da administração pública por cerca de 20 anos. Como é sabido, em 1964, após a deposição do Presidente João Goulart, os militares não devolveram o poder aos civis, assumindo eles mesmos, o comando da expansão do Estado, sobretudo a do setor empresarial público. A elite estatal ascendente ao poder passou a atuar no contexto de uma aliança militar tecnocrática, identificada com a modernização e dedicada ao crescente estímulo da acumulação privada, de maneira a conciliar a racionalidade global com as necessidades locais.

O caso da CHESF mostra que as alianças com o *establishment* técnico-militar, frutificaram mais à luz de contatos estabelecidos por meio de atores individuais do que pela via institucional, traduzindo soluções e pactos específicos do jogo de interesses da política do Estado desenvolvimentista. Dessas formas de articulação, diga-se de passagem, bem-sucedidas, resultaram fortes, proveitosos e duradouros vínculos, destacando-se o intercâmbio de informações, a correlação de experiências e o desenvolvimento tecnológico, numa conjuntura em que tudo era praticamente inexistente no País, desde a oferta de pessoal qualificado e o domínio da elaboração de projetos básicos até a produção e montagem de equipamentos eletromecânicos e sistemas de instrumentação e controle para as centrais hidrelétricas e redes de transmissão e distribuição.

Entretanto, com o surgimento do Ministério de Minas e Energia (em 1960) sensíveis mudanças vinham sendo registradas em face da formação de uma nova matriz político-institucional e do incremento da intervenção estatal no setor elétrico nacional, concentran-

do-se o processo de planejamento econômico-financeiro e a tomada de decisão nas mãos da Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS), criada em 1961 para ser a *holding* do sistema. Concomitante com essa política setorial, deu-se partida ao processo de reordenamento da produção de energia. Como subsidiária da nova empresa, a CHESF logo veio a perder uma respeitável parcela de sua autonomia e flexibilidade, além de conviver com os novos mecanismos de articulação resultantes do relacionamento com as instâncias federal e estadual, constituintes do modelo híbrido que seria implantado no setor elétrico em processo de estatização, implementado a partir dos anos 60 e organizado em dois planos de gestão (federal/estadual e produção/distribuição), majoritariamente dominado pela União, detentora de aproximadamente 60% do mercado de energia do País (MME, 1996). Essas mudanças foram acompanhadas por: modificações nas características técnicas do sistema; ajustes patrimoniais entre as companhias existentes; melhoria e atualização das instalações; um processo de interligação dos sistemas regionais; e pela ênfase geopolítica e estratégica dos novos empreendimentos setoriais, sobretudo aqueles preconizados pelo II PND.

É interessante notar que, esses impactos decorrentes da reorientação político-institucional adotada pelo governo militar incidiram sobre a CHESF quando esta procedia, no ano de 1975, à transferência do seu centro administrativo do Centro-Sul para o Nordeste, com sérios reflexos sobre seus níveis técnicos e gerenciais. Sediada no Rio de Janeiro desde a sua fundação, a empresa perdeu cerca de 70% de seu núcleo estratégico, obrigando-se a reiniciar novo ciclo de vida no Recife, onde lideranças de base regional surgiram no curso de uma metamorfose quase radical em sua configuração primitiva, que comportava atividades históricas de construção de usinas e vinha se preparando para assumir maiores encargos na geração de energia em decorrência da progressiva incorporação das hidrelétricas construídas e integradas ao

seus ativos patrimoniais ao longo de quase 30 anos.⁹ Sob a orientação da ELETROBRÁS foi adotada uma política de terceirização de obras e serviços, antes a cargo da CHESF, constatando-se o declínio da empresa construtora e a progressiva consolidação da empresa geradora.

Os anos 70 assistiram à irreversível ascensão da empresa privada da engenharia nacional de projetos e construção de hidrelétricas, cuja capitalização passou a ser assegurada com a boa e contínua carteira de obras registradas com as contratações efetivadas pelo setor produtivo estatal. Segundo o CMEB (1988, p. 231), a grande arrancada da expansão da capacidade geradora ocorreu a partir de 1967 e 1968, sendo que o total instalado praticamente dobrou entre 1966 e 1972 e mais do que duplicou entre 1972 e 1979. Já nos primeiros anos da década de 80, a taxa média de crescimento anual reduziu-se um pouco, situando-se em torno de 6%. Por outro lado, em função das grandes obras empreendidas pelas empresas estatais, as indústrias produtoras de equipamento para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica alcançaram um índice médio de nacionalização próximo de 90% nos fornecimentos relativos às usinas hidrelétricas.

No caso do Nordeste, o crescimento do mercado e as altas demandas energéticas exigiam elevados investimentos em infraestrutura, em consonância com as taxas de crescimento da economia regional, que, a partir de 1960, se apresentaram superiores às do Brasil, excetuando-se apenas aquelas relativas ao período 1968-73. Note-se que, no período 1960-67, a taxa de crescimento do Brasil foi de 4,4% a.a. e a do Nordeste, de 5,2% a.a. Já no período 1968-73, as taxas

⁹ Quando foi criada, a CHESF contou, principalmente, com profissionais formados em universidades do Centro-Sul do País. Nos anos 60 e 70, predominou a Escola de Engenharia de Pernambuco, embora mereça também referência a Escola Politécnica de Campina Grande (PB). A CHESF ainda contou com a absorção do pessoal da ex-COHEBE, que contava com um dos maiores conjuntos de técnicos do Nordeste.

foram de 11,3% a.a. e de 7,75% a.a., respectivamente [in Brasil (IBGE) e Nordeste (SUDENE, 1994)]. Graças a esse ritmo de crescimento foram realizados grandes projetos hidrelétricos, com as sucessivas expansões do complexo de Paulo Afonso, a construção das barragens de Moxotó e Sobradinho (nos anos 70) e a projeção dos empreendimentos de Xingó e Itaparica (para os anos 80), numa época de abundância de recursos, seja pela capacidade de autofinanciamento do setor elétrico, seja pelas condições ainda favoráveis de endividamento externo.

Esse foi um período de grande ascensão da CHESF, que ainda conjugava a capacidade da empresa construtora com a capacidade de coordenação e operação dos sistemas elétricos, sobretudo a partir da interligação Norte-Nordeste.

3.3 - Turbulências dos anos oitenta e perspectivas atuais

Como resultado da desagregação interna do setor produtivo do Estado brasileiro, ocorrida ao longo dos anos 80, a CHESF enfrentou os inúmeros desafios econômico-financeiros e político-institucionais impostos ao setor elétrico nacional: escassez de recursos, conflitos burocráticos intra e intersetoriais, cortes orçamentários e deslocamentos de cronogramas físico-financeiros de obras em andamento, além da sobrecarga de demandas relacionadas com a defasagem tarifária, compressão dos preços públicos e da remuneração dos investimentos feitos pelas empresas elétricas. O confronto da CHESF com a era das turbulências, examinada em detalhes mais adiante, mostra como funcionaram os fatores de propulsão de estratégias adaptativas por parte de relevantes atores organizacionais identificados nesse período, no qual cresce em importância a análise dos imperativos ambientais.

A origem do problema reporta-se à crise fiscal do Estado brasileiro, (endividamento

público, redução dos investimentos do setor privado e redução das receitas orçamentárias, via contenção dos preços públicos e da escalada inflacionária), cujos eventos críticos, dela decorrentes, delimitam a trajetória da CHESF, num período também declinante do dinamismo econômico do Nordeste, que beneficiara mais as áreas urbano-industriais, os pólos de agricultura irrigada e os cerrados, deixando de atender à zona semi-árida nordestina, sempre estagnada e submetida a um ritmo de queda de produtividade. Quase nada foi realizado para melhorar sua condição de sobrevivência além daquela relacionada com o padrão tradicional de atuação do Estado, calcado na eternização do precário equilíbrio da miséria nela predominante e tornado mais visível nas épocas de seca, quando a falta de providências governamentais para antecipar-se aos efeitos desse fenômeno climático resultava numa posição ainda mais desvantajosa para a população (Gomes e Vergolino, 1995, p. 142-6).

Inequivocamente, o surgimento de pólos dinâmicos e direcionados para a expansão industrial foi em muito estimulado pelo eficiente aproveitamento hidrelétrico do rio São Francisco, que, desde cedo, atraiu projetos orientados para os grandes consumidores de energia (principalmente indústrias eletroquímicas e eletrometalúrgicas) e para o atendimento dos centros metropolitanos, segundo uma bem-sucedida estratégia de longo prazo, intencionalmente planejada para prover as demandas associadas ao crescimento do PIB, combinando a crescente produtividade do sistema de geração da empresa com a sua capacidade potencial de oferecer tarifas módicas à sua clientela preferencial. O já mencionado sistema de incentivos fiscais e financeiros, pode ser considerado um dos principais fatores responsáveis pelas grandes transformações imprimidas à economia regional, marcada pela dependência e complementaridade, binômio esse que não permitiu ao Nordeste atingir um processo de desenvolvimento sustentado. Cabe salientar que essa depen-

dência verifica-se em relação: a) à origem dos recursos que financiaram a expansão da produção industrial do Nordeste (apenas 25% do capital integralizado é local); b) aos mercados para onde se destina essa produção; c) ao fornecimento de insumos; e d) à compra de equipamentos.¹⁰

3.3.1 - O Impacto das turbulências ambientais

Implementando um gigantesco programa de obras nos anos 70, parecia difícil à CHESF antecipar-se aos efeitos da recessão econômica que se abateria sobre o País nos anos seguintes. Esta também foi uma fase para a empresa em que, a fim de proceder aos aproveitamentos hidro-energéticos do rio São Francisco, tornou-se necessário construir imensos reservatórios e empreender a relocação dos contingentes populacionais das áreas atingidas pelas barragens. Pela ordem, foram construídas três grandes barragens na região do vale do São Francisco – Moxotó, Sobradinho e Itaparica –, que inundaram uma área de aproximadamente 5.200km². Nesse particular, deve ser mencionada a prioridade conferida ao crescimento econômico e industrial, em detrimento dos aspectos sócio-ambientais, tais como os impactos sobre o meio físico, biótico e humano, a qual legou à CHESF um contencioso singular, referente ao bem-estar da população do semi-árido nordestino. A era das turbulências também introduz a emergência de uma importante categoria analítica: a dos atores sindicais urbanos e rurais, que em muito afetaram as estratégias da empresa. Em se tratando desta temática, salienta-se o conjunto de atributos e as pressões sindicais sofridas pela CHESF, em ambas categorias ora citadas. A via sindical é fundamental para se delinear um dado processo de mudança de valo-

¹⁰ Como os principais agentes dinâmicos da industrialização do Nordeste são extra-regionais, os segmentos produtivos implantados subordinam-se majoritariamente aos interesses de grupos empresariais indiretamente identificados com a região, para ela atraídos por causa do sistema de incentivos 34/18 FINOR (SUDENE, 1984, p. 62-7).

res organizacionais e institucionais na CHESF, devido à grande repercussão sobre as suas missões empresariais e formas de intercâmbio com a estrutura social circundante, cuja demarcação de tais relações interfaciais é apresentada a seguir, a começar pelo embate com os sindicatos rurais.

CHESF x Atores Sindicais Rurais

Por uma série de motivos a empresa beneficiou-se do fato de a construção do complexo de Paulo Afonso não ter requerido, logo de partida, a desocupação de áreas ribeirinhas, justificando a propalada economia obtida com a construção das usinas hidrelétricas (UHEs) que o integram (PA I, PA II, PA III e PA IV). Mesmo a UHE de PA IV, considerada uma obra de maior geração do que suas antecessoras e que exigiu um canal lateral à barragem de Moxotó, construído para lhe dar apoio, teve um dos mais baixos custos unitários do Brasil, de US\$ 150 por quilowatt, a preços de 1989 (CHESF, 1989).

Um dos motivos alegados refere que os estudos de planejamento das primeiras usinas da CHESF projetavam uma mesma barragem para o complexo de Paulo Afonso, com 2km de extensão e um pequeno lago com 4,8km², numa região praticamente desértica, sendo que as casas de máquinas das usinas foram instaladas em cavernas escavadas na rocha a cerca de 80m de profundidade.

As usinas integrantes do complexo de Paulo Afonso operando a fio d'água, próximas à foz do rio São Francisco, em muito aproveitavam-se das quedas naturais da cachoeira (de mesmo nome), as quais, por mais de 30 anos, responderam pelo abastecimento energético da região Nordeste. Merece referência o fato de que, ao operar a fio d'água, a exigência de um reservatório para uma usina torna-se muito reduzida. Não são aproveitadas as águas das cheias, que escoam sem retenções pelo vertedouro do rio.

Tratando-se da CHESF, o sistema de geração somente aproveitava a parte disponível do potencial do rio, sem explorá-lo de modo mais produtivo, justamente por não exigir um esquema racional de armazenamento da água. Em contrapartida, a inexistência de um reservatório tornava desnecessário o deslocamento de pessoas, razão pela qual o problema era mais simples e de baixo custo econômico (segundo entrevista do engenheiro Ernani Gusmão, C15, p. 53).

Desse modo, a construção de barragens pela CHESF somente se sucedeu após um ciclo correspondente à exploração dos aproveitamentos hídricos mais viáveis. Daí em diante, a empresa passou a empreender obras (usinas e reservatórios) afastadas do sítio de Paulo Afonso, aumentando o seu custo em função de linhas de transmissão cada vez mais longas e de inevitáveis modificações, mais ou menos extensas, das condições ambientais e do sistema ecológico. Foi no âmbito dessa estratégia que resultaram importantes conseqüências em termos da desorganização do sistema econômico local e dos profundos impactos sofridos pelas populações das regiões inundadas pelas barragens da CHESF. É interessante notar que, durante muito tempo, no setor elétrico, a ênfase na busca de eficiência constituía a regra no que tange à concepção das grandes obras. Essa era uma variável central na construção de hidrelétricas. Segundo MONTICELLI (1990), normalmente, a informação prévia fornecida aos técnicos era de que o projeto deveria ter o menor custo econômico-financeiro e o máximo benefício, sendo este último entendido como a otimização da geração de energia elétrica. O somatório dos custos deveria incluir despesas com as obras civis e elétricas, com os endividamentos junto ao sistema financeiro e com as desapropriações. Os custos e encargos com os reassentamentos e com os impactos sociais e ambientais ficavam em segundo plano.

É inegável que a decisão da CHESF de construir barragens decorreu da exigência de

se contornar a possibilidade de esgotamento do complexo de Paulo Afonso, pela falta de regularização do rio São Francisco a montante (rio acima) caso não fosse construído um grande reservatório (ou mesmo reservatórios interligados), produzindo energia de acordo com os requerimentos das usinas a serem construídas rio abaixo (a jusante). O Comitê Coordenador de Estudos Energéticos do Nordeste (ENENORDE), no início dos anos 70, ao fazer um estudo de mercado regional, projetava um crescimento médio de 13% das necessidades de geração para meados da década de 80, concluindo ser o rio São Francisco a fonte exclusiva de recursos energéticos confiáveis e econômicos do Nordeste (*in Relatório da CHESF, 1975*). Obedecendo a esta proposição, inicialmente foi construída a barragem de Moxotó, introdutora da regularização semanal da vazão do São Francisco em Paulo Afonso, e depois, a barragem de Sobradinho, que permitiu a regularização plurianual do rio Itaparica veio a seguir.

A era de construção de barragens pela CHESF, na região do Submédio São Francisco, deu partida a um novo tipo de êxodo nordestino e aos conflitos no campo motivados pelas remoções compulsórias das populações locais. A barragem de Moxotó, cuja construção foi iniciada em 1971 e concluída em 1974, implicou a remoção de 5.500 pessoas, sem que lhes tenham sido feitas quaisquer consultas ou oferecidas novas oportunidades de recompor sua base produtiva. Já as obras de Sobradinho, iniciadas em fins de 1970 e inauguradas sete anos depois, viriam a atingir cerca de 70.000 pessoas, distribuídas por sete cidades do território baiano. Além do grande contingente a ser reassentado, as obras de Sobradinho, localizadas a 800km da foz do rio São Francisco e a 470km do complexo de Paulo Afonso, demandavam um complicado processo decisório acerca de assuntos tais como as restrições à navegação do rio; a política de desenvolvimento baseada na irrigação; e os impactos sobre o ecossistema, na extensa

área a ser encoberta (aproximadamente 4.500km²) pelas águas da barragem.

Do ponto de vista sócio-econômico, a construção da barragem de Sobradinho também representava a desarticulação de uma realidade a que grande parte da população estava secularmente adaptada, passando de um sistema patriarcal e de uma base produtiva voltada para o auto-abastecimento e a comercialização dos excedentes, para uma lógica típica do mercado, ao qual teriam que vender sua força de trabalho e adquirir bens de que necessitassem (Andrade, 1983). Apesar de tão radical mudança, não parecia haver a intenção de alterar a estrutura de classes e o *status quo* então vigentes, permanecendo a prioridade concedida ao bloco hegemônico da industrialização, nos níveis regional e nacional.

O caso de Sobradinho contribuiu para reforçar a tese da exclusão social em face das políticas desenvolvimentistas do Estado. Somente um ano após ter começado a construção da barragem, a CHESF começou a discutir o destino que teriam as 11.853 famílias afetadas, das quais apenas um reduzido número detinha legalmente a propriedade das terras. Grande parte delas era da União, administradas pelas prefeituras, que sofriam intensa ação política das oligarquias locais. Dois Decretos, de nºs. 71.005 e 73.418, de 22.08.1972 e 04.01.1974, respectivamente, declaravam de utilidade pública, para fins de desapropriação de terras e benfeitorias, toda a área circunscrita ao reservatório de Sobradinho. Uma pesquisa realizada pela HIDROSERVICE (1975), demonstrava que 50% do contingente populacional desejava permanecer na borda do futuro lago, 30% era categoricamente contra a mudança e 20% condicionava sua decisão de mudar a melhores condições de vida (terras agricultáveis, escola para os filhos, água).

Contra o desejo das populações de ocuparem a borda do lago, incidia o argumento de que inexistiam solos férteis e suprimento

inadequado de água nos locais escolhidos, pois seria inundada a quase totalidade dos aluviões da região, restando apenas a caatinga árida, em volta. Em contraposição, as poucas áreas onde isso não aconteceria passaram a ter grande valorização, registrando-se intensa disputa entre os que detinha maior força econômica, ao contrário da imensa maioria desprovida de quaisquer recursos. Esse cenário pautava-se segundo duas premissas de natureza técnico-econômica: a) a de não utilizar a agricultura irrigada, devido aos custos dos investimentos, tidos como elevados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pela CHESF;¹¹ e b) a não-consideração, nos planos de reassentamento, da ocupação para uso agrícola das terras que ficariam periodicamente expostas em função da acentuada depleção a que estariam sujeitas as águas do reservatório (Barros, 1984, p. 8). Prevalecia, ainda, a orientação empresarial da CHESF, que tinha como regra a redução de custos e o firme intuito de não assumir encargos estranhos às suas finalidades precípuas.

Adicionalmente, o fato de a condução do processo de reassentamento das populações rurais não se constituir atribuição exclusiva da empresa implicava uma série de conflitos interburocráticos com alguns órgãos federais e da administração estadual baiana, ocasionando uma grande defasagem entre as tarefas de planejamento e implementação, devida, principalmente, ao choque de personalidades e de interesses oriundos dos diversos atores envolvidos no conflito. Alguns deles, ligados às oligarquias locais, temiam a desestruturação de “currais” eleitorais, em face da expressiva remoção populacional e da dispersão de suas clientelas. Outra ameaça, decorrente da decisão de se construir um reservatório, dizia respeito à sua inclusão no perímetro de influ-

¹¹ Os custos dos investimentos e da operação deviam-se à necessidade de instalar sistemas de captação (bombas, canais e tubulações) para alturas e distâncias variáveis, em alguns casos, de muitos quilômetros. Além disso, era óbvia a necessidade de oferecer assistência técnica aos inexperientes agricultores, inábeis para lidar com aquele tipo de arsenal tecnológico (CHESF, 1992, p. 46)

ência das “áreas de segurança nacional”, o que implicava a cassação da autonomia municipal e a redução dos direitos políticos de seus cidadãos (Silva, 1990). As pressões sofridas pela CHESF também incluíam a interferência de um dos financiadores do empreendimento, o Banco Mundial, que condicionava a liberação de parcelas à remoção das populações das áreas a serem inundadas. Como consequência, o plano de reassentamento adquirira um caráter essencialmente caótico, instável e indefinido, submetido a um “apertado” cronograma decisório e executivo, que constrangia as forças atuantes naquele momento. Dentre elas, o grupo mais frágil e quase sem nenhum poder de barganha, sem dúvida alguma, era a população rural, em vias de ser forçada a ocupar um *habitat* que não reproduzia as condições preexistentes. Enquanto isso, a construção da barragem prosseguia acelerada, sem que se equacionassem os problemas relativos ao esvaziamento da área a ser atingida pelas águas em Sobradinho.

Foi o retardo nesse processo que provocou a experiência trágica e tumultuada de retirada dos camponeses mais “renitentes” e descrentes quanto à subida artificial do rio São Francisco, às vésperas da abertura das comportas da barragem de Sobradinho em 1978, daí resultando uma situação de pânico e desespero entre os ribeirinhos (COSTA, 1990). O contexto de pré-convulsão social e a ameaça premente de inundação obrigou parte da população a optar por soluções consideradas insatisfatórias e a levou, mais tarde, a se mobilizar para conquistar a melhoria de suas condições de vida e de trabalho. Semelhantes acontecimentos ensinariam às populações atingidas pelas barragens que isso não poderia mais se repetir. Desse modo, quando foi dado início à construção da UHE de Itaparica, os trabalhadores rurais, sabendo que junto com ela viria mais uma barragem, partiram para a tática de confronto com a CHESF, apoiando-se em uma nova prática de organização política: a criação dos pólos sindicais. Note-se que os militantes originais do movimento eram

pequenos proprietários, posseiros e arrendatários, a maioria sem-terra, unidos em defesa dos seus direitos. Em conexão com a Igreja Católica, os órgãos de representação desses trabalhadores foram se fazendo liderar por diretorias mais combativas, deixando para trás comportamentos subalternos, absenteístas e assistencialistas. Na Bahia, por exemplo, a fundação dos sindicatos rurais estava intrinsecamente ligada ao conflito com a CHESF (Araújo, 1990). O apoio da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e das federações sindicais coligadas nos Estados de Pernambuco e Bahia originaram a estratégia política de articular os grupos que surgiam em torno de ações comuns, reunidos sob o comando do Pólo Sindical do Submédio São Francisco (VIANNA & MENEZES, 1994).

Como as barragens de Moxotó e Sobradinho foram construídas em pleno regime militar, não houve possibilidade de as populações atingidas esboçarem maiores reações à transferência compulsória de que foram alvo. De modo diferente a CHESF teve que proceder em Itaparica. A emergência do movimento sindical rural em 1979, teve início exatamente no momento em que o País mergulhava em uma nova fase política, permitindo aos trabalhadores rurais e sem-terra se organizarem a fim de fazer valer seus direitos, sendo uma de suas reivindicações a de que o Governo se comprometesse a desapropriar terras e a reassentar as famílias atingidas pela barragem em construção por interesse social e não como uma simples medida indenizatória. Até porque o fato de predominarem terras não-tituladas (devolutas) facultava à CHESF indenizar tão-somente as benfeitorias, deixando pessoas humildes e desprovidas de quaisquer reservas de valor à mercê da adversidade de recomeçar a vida praticamente sem recursos. A proposta era de que a empresa distribísse os lotes de terra de acordo com a dimensão familiar, como recomendava o Estatuto da Terra (Lei nº. 5.404, de 30.11.1964), cujo reordenamento jurídico mudava o enfoque da

desapropriação das terras, do critério de utilidade pública para o critério de interesse social, facultando aos trabalhadores o direito aos títulos de propriedade, sem maiores entraves burocráticos ou legais. Em Sobradinho, onde fora empregado o critério de utilidade pública para a desapropriação, até hoje os trabalhadores não obtiveram os referidos títulos, que continuam sob o controle da CHESF.

Ao reagir contra a sistemática empregada pela CHESF, o ativismo sindical passou a entrar em conflito com dirigentes inábeis e incapazes de lidar com os impasses da relocação e chegar a uma solução negociada. Em Itaparica, a população a ser reassentada era de aproximadamente de 40.000 pessoas. As águas da barragem iriam atingir as sedes de duas cidades de Pernambuco (Petrolândia e Itacuruba) e uma da Bahia (Rodelas), que deveriam ser reconstruídas em outro local, além de 22 núcleos rurais distribuídos por ambos os Estados, em uma região densamente povoada. Um rebanho de mais de 90.000 animais teria de ser transferido para novas áreas. Toda uma infra-estrutura de estradas e linhas de transmissão elétrica teria de ser implantada em substituição à existente na área. O empreendimento ainda interferia na comunidade indígena Tuxá, atingindo uma comunidade de 180 famílias (CHESF, 1992).

Deve-se dizer que a construção de Itaparica, ao contrário do registrado nos casos de Moxotó e Sobradinho, ocorria em um contexto de dificuldades que comprometeram por completo a programação de suas obras, fruto das condições mundiais e nacionais enfrentadas pelo País, na segunda metade dos anos 70 e na década seguinte. Como é sabido, os repetidos choques do petróleo e a elevação das taxas de juros a níveis inimagináveis no mercado financeiro internacional fizeram explodir uma crise fiscal de grandes proporções no Brasil, recorrendo o Governo Federal à utilização de suas empresas para promover, especialmente as do setor elétrico, a estratégia de endividamento externo a fim de garantir o

fluxo de divisas no interior do sistema econômico. O enfraquecimento dos atores estatais e o agravamento desse quadro adverso, sem dúvida alguma, contribuíram para que a população atingida pela barragem de Itaparica começasse a temer por sua sorte, principalmente porque o poder técnico da empresa declinava, dando a impressão de perda de comando gerencial.

Esse pano de fundo coincide com a normalização da vida política brasileira e o ingresso do País em uma era mais democrática, numa fase em que o esgotamento do modelo desenvolvimentista levava a intensos questionamentos acerca da capacidade de implementação de políticas de interesse público por parte do Estado. No caso de Itaparica, os impactos podiam ser facilmente identificados: com obras arrastando-se há mais de dez anos e sofrendo um alongamento incomum causado por problemas financeiros e pelo clima de indecisões na empresa, o seu possível desfecho era desconhecido, aumentando as inquietações e temores por parte dos atingidos pela construção da barragem. Um balanço feito pelas lideranças sindicais obtinha como resposta somente indefinições e críticas à atuação dos dirigentes da CHESF, em meio a uma dramática luta por recursos, constrangimentos de toda ordem e inúmeras situações conflituosas, que explicam em parte, as razões pelas quais essa problemática permanece até agora não resolvida.

Em todos os momentos, a questão esteve cercada por múltiplos cenários que exigiam o redesenho de uma política pública relacionada com os efeitos da construção de barragens. Pressionada por inúmeras paralisações realizadas no período que vai de 1979 a 1985, reunindo milhares de participantes todos comandados pelo Pólo Sindical do Submédio São Francisco, a CHESF sofreu, em fins de 1986, uma das mais dramáticas ocupações de um de seus canteiros de obras, ao mesmo tempo em que sua direção vivia uma insustentável e intensa crise de legitimidade interna e

externa, que culminou com a saída do presidente da empresa. Por causa desse problema, as negociações com os sindicalistas foram realizadas sem a participação direta da CHESF, sob a intervenção do DNAEE, que, em nome da empresa, firmou os termos do Acordo de 1986, composto de cinco pontos básicos: a) a distribuição de lotes irrigados e b) das casas nas agrovilas; c) a concessão de uma verba de manutenção temporária; d) as condições em que seriam implementadas a assistência técnica e a extensão rural; e e) a concessão do crédito agrícola. Nessa discussão salienta-se o papel exercido pelo Banco Mundial, que, anteriormente, ao financiar projetos de relocação em grande escala, não possuía políticas definidas de reassentamentos impositivos de populações. Os danos sociais causados pela CHESF eram praticamente cometidos com o aval dessa instituição que, agora, revertia seus paradigmas de participação das comunidades em situações análogas à ocorrida em Itaparica.

Desta forma, o “social” foi introduzido no modelo de reassentamento de Itaparica dissociando-se da postura expropriatória do Estado e da estratégia de não estabelecer negociações com atores sociais tradicionalmente excluídos de modernização econômica, a duras penas assimilando a agenda de políticas configuradas segundo critérios sociais e não exclusivamente econômicos. Como é sabido, a CHESF sempre teve sua atuação voltada para os interesses da indústria, que lidera o *ranking*, com 43,3% do consumo, seguida pelas classes residencial (24%), outras (13,7%), comercial (12,2%) e rural (3,8%) [CHESF, 1996].

Um marco no avanço político no Projeto Itaparica consiste na construção de uma nova arquitetura político-institucional em que todos compartilham o encaminhamento de soluções, sendo a principal delas a proposta de implantação do estatuto da autogestão para os projetos integrados de reassentamento de médio, grande e pequeno porte (envolvendo cerca de

6.020 famílias). Não obstante as interrupções ocorridas ao longo dos últimos dez anos (com cerca de 80% dos projetos já concluídos), a cada etapa vem se aperfeiçoando métodos de redução das inadequações existentes no aparato organizacional e de integração sociopolítica dos agentes envolvidos (Governo, CHESF, Banco Mundial, Pólo Sindical, órgãos de consultoria técnica nacionais e internacionais, pequenos agricultores), de modo que tem se delineado resultados mais consentâneos com a prática democrática. Não há dúvida de que houve ruptura do paradigma tecnocrático.

No momento, a problemática de Itaparica suscita uma interessante discussão pelo fato de estar em curso um processo de transição da forma produtiva tradicional para um processo associativo dos pequenos produtores, terminologia que substitui a referência comumente feita aos “reassentados”. O esforço da CHESF e dos co-integrantes desse Projeto enfrenta, no entanto, uma forte instabilidade em face do processo de privatização das empresas do setor elétrico brasileiro, acenando com conseqüências imprevisíveis para o futuro das conquistas alcançadas em Itaparica. Simbolicamente, esse significativo evento rompe com os fundamentos que subsidiavam a lógica de uma organização centrada em si mesma, com indelével dispositivos que a ligavam com o mundo de fora, e, praticamente, a impediam de captar devidamente o impacto das mudanças externas. Se anteriormente, a CHESF podia abdicar do emprego de mecanismos interativos e integrativos com a sociedade mais ampla, não foi mais possível manter essa filosofia numa era repleta de turbulências ambientais. Vale ressaltar, ainda, que o presente estudo de caso representa um campo fértil para se discutir exemplos do autoritarismo do Estado, o qual, historicamente, inviabilizou a luta de atores sociais contra medidas de exclusão ou de distanciamento do processo de desenvolvimento econômico a eles impostas pelas elites dirigentes do País.

Uma segunda versão do ativismo sindical na CHESF relaciona-se com os movimentos reivindicativos liderados por membros do seu corpo técnico em sua história recente, focalizada a seguir.

CHESF x Atores Sindicais Urbanos

A cultura técnica da empresa sempre fez com que fosse elevado o apego às questões instrumentais presentes nas relações de trabalho.¹² Chegava a ser impensável a organização dos grupos técnicos-profissionais da CHESF em torno de um sindicato. No Brasil, a literatura sobre o assunto (Rodrigues, 1996; Schmitter, 1971) refere não terem as organizações sindicais do País conseguido desenvolver uma tradição autônoma, devido ao seu atrelamento oficial ao Estado, cuja intervenção materializava por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), as regras de filiação e atuação dos inúmeros grupos profissionais e econômicos existentes no País. Historicamente, a dependência do movimento sindical em face do Estado traduzia-se não só em termos funcionais, mas também quanto a recursos financeiros, gerados pela contribuição compulsória arrecadada do conjunto dos assalariados e repassada às organizações de classe pelo Ministério do Trabalho. Uma estrutura burocratizada e centralizada, estabelecida pela CLT, fornecia os meios legais e administrativos mediante os quais os dirigentes dos sindicatos desenvolviam uma cultura política que procurava anular o conflito entre o capital e o trabalho, esvaziando toda a representatividade que poderiam ter junto às suas bases, costumeiramente alheias às suas atividades.

No contexto repressivo e autoritário do pós-64 prosperou ainda mais a figura do “pe-

¹² Desde o projeto inicial de expansão da CHESF delineou-se na empresa uma trilogia: autonomia técnico-financeira, poder técnico e administração empreendedora, a qual fundamentou as crenças, valores e filosofia predominantes por muitos e muitos anos, influenciando membros entrantes e lideranças ascendentes ao longo do tempo.

lego”, como era conhecida a liderança burocrática que se cristalizava indefinidamente no poder, graças aos dispositivos legais e ao sistema de homologação ministerial vigentes. Apesar de as eleições serem diretas, o temor às represálias e ao uso de medidas intervencionistas, por parte do Estado, junto à instância sindical, não estimulava o surgimento de atores independentes. Isso é especialmente verdadeiro no caso do sindicalismo nordestino, tanto o urbano como o rural, cujas lideranças sofreram tenaz perseguição do regime militar, a ponto de, 20 anos depois, ainda serem os sindicatos dominados por dirigentes conservadores e desligados dos trabalhadores. Uma das exceções apontadas por Soares (1984) é o movimento dos urbanitários de Pernambuco, que começou a se destacar, em fins dos anos 70, em função da mobilização dos seus associados e da elevada cooperação verificada entre os sindicatos e outras organizações da sociedade civil brasileira, favorecida pela conjuntura nacional de passagem de um regime autoritário, a outro, de natureza democrática. Surgia uma dinâmica sindical mais representativa, principalmente daquelas categorias de maior importância econômica, como é o caso dos metalúrgicos do ABC paulista, cuja ascensão data desse período. Na base da questão, porém, estavam as reivindicações em prol da recuperação de contínuas perdas da classe trabalhadora, que, segundo o Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas (DIEESE, 1993), no período de 1964 a 1974, alcançaram o percentual de 42%. No final de 1975, novas manobras feitas nos reajustes salariais, atribuídas ao então ministro da Fazenda, Delfim Neto, concorreram para que os trabalhadores acionassem crescentes mecanismos de luta contra a política salarial do Governo.

Na CHESF, a greve de 1979 aparece como um marco da atuação sindical dos seus empregados, quando foi realizado o primeiro movimento reivindicativo com o objetivo de obter equiparação salarial com os eletricitários de outras congêneres do País. Nesse en-

frentamento, além das dificuldades internamente identificadas na empresa, os sindicalistas locais lutavam contra a omissão do seu próprio órgão de classe, não contando com uma liderança forte e atuante. Para suprir tal lacuna, os empregados da CHESF elegeram um de seus representantes para o Sindicato dos Urbanitários de Pernambuco, de modo que, desde 1980, a direção do órgão de classe vem sendo liderada por grupos da empresa.¹³

Sem dúvida, a via sindical, na CHESF, liquidou com o mito da suposta passividade de seus empregados, organizados em torno de questões de ordem político-institucional e do alcance de objetivos imediatos de melhorias salariais, além da luta pela participação no controle da Fundação CHESF de Assistência e Seguridade Social (FACHESF), em que o órgão sindical passou a ter representação. Ainda assim, a politização de alguns integrantes dos grupos técnicos-profissionais da empresa não agradava completamente à sua comunidade interna, que surpresa, assistiu à ocupação, pelos chesfianos de praticamente todas as instâncias abrangidas pela categoria dos engenheiros, desde a entidade sindical ao tradicional Clube de Engenharia. Na CHESF, a população de nível universitário variava em torno de 15% do total de empregados, sendo predominantemente constituída por engenheiros que ocupavam desde funções técnicas a cargos de chefia. Altamente qualificados e aptos a manter um diálogo com as elites dirigentes, esses atores organizacionais rapidamente substituíram o estereótipo do pelego e do operário oprimido, de baixa escolaridade e sem iniciativa.

A existência de uma real orientação político-ideológica e reivindicativa junto à empresa foi demonstrada pela “explosiva” greve de 1982, conduzida por lideranças sindicais

¹³ A liderança eletricitária exercida por engenheiros da CHESF inscreveu esse movimento no rol dos eventos que culminaram com a institucionalização do que ficou conhecido como “novo sindicalismo” no Brasil. Sobre esse esse tema, ver MOISÉS (1982).

que detinham indisfarçável autoridade sobre o pessoal da CHESF. O movimento reuniu dois dos maiores sindicatos regionais do Nordeste: os Urbanitários de Pernambuco e os Eletricistas da Bahia. Declarada ilegal pelo ministro do Trabalho, assim mesmo a greve persistiu, motivando a intervenção da Polícia Federal e a mobilização militar na área das usinas. Mesmo envolvendo inúmeras organizações da sociedade civil a negociação entre a empresa e os sindicalistas somente foi mediada pela Igreja Católica, tendo a frente o Cardeal Primaz do Brasil, D. Avelar Brandão. Após uma semana de paralisação, o saldo da greve foi a demissão de 25 empregados e mais 44 punições, atingindo lideranças que comandavam a renovação sindical e a luta contra a depreciação salarial e as medidas tomadas para “controlar” as estatais.

Nesse momento, o redirecionamento das políticas desenvolvimentistas começava a ser melhor visibilizado com a crise fiscal do Estado, ocorrida ao longo dos anos 80, sob os efeitos conjuntos da crise energética mundial, da estratégia de endividamento externo e da elevação das taxas de juros no mercado financeiro internacional. Foram muitos os desafios econômico-financeiros e político-institucionais impostos ao setor elétrico: escassez de recursos, conflitos burocráticos intra e intersetoriais, cortes orçamentários e deslocamentos de cronogramas físico-financeiros, além da sobrecarga de demandas relacionadas com a defasagem tarifária, com a compressão dos preços públicos e da remuneração dos investimentos.

Em paralelo com essa conjuntura, também vivia-se um clima de normalização político-institucional no País, o que permitiu ao movimento sindical atuar com maior desenvoltura. Na CHESF, esse momento de abertura foi marcado pela readmissão de todos os demitidos na greve de 1982, conforme decisão tomada pela nova diretoria da empresa, que tomara posse em maio de 1985.

Daí em diante, a atividade político-sindical passou a desfrutar de ampla liberdade, mobilizando os empregados em torno dos grandes problemas enfrentados pela CHESF. Um deles foi o movimento dos 230kV, que consistiu na disputa por uma atraente parcela do mercado nordestino de distribuição de energia (cerca de 30% do faturamento da empresa), há muito tempo reivindicada pela Companhia de Eletricidade da Bahia (COELBA), sob o argumento de que a legislação em vigor a impedia de desenvolver um processo de verticalização regional como outras de suas congêneres brasileiras vinham praticando. Notava-se a clara intenção de retirar da CHESF a reserva de mercado que sempre lhe garantira a exclusividade no fornecimento direto de energia a grandes consumidores industriais localizados em sua área de concessão, excetuando os consumidores em tensão inferior a 220kV, cujo suprimento competia aos concessionários estaduais de distribuição. A companhia baiana contava com a simpatia de grande parte da diretoria da CHESF, a começar por seu próprio presidente,¹⁴ cujas manobras em defesa da COELBA foram denunciadas pelos sindicalistas, chegando a extrapolar as fronteiras do setor elétrico nacional e a tornar insustentável a sua permanência no cargo, do qual, sob forte pressão, veio a solicitar exoneração.

O movimento dos 230kV ilustra bem a perspectiva sob a qual se deve encarar o grau de mobilização dos novos sindicalistas e sua integração com movimentos gerenciais da CHESF nos anos 80. Para se ter uma idéia, no período 1985-90, a partilha de poder entre os seus grupos técnicos-profissionais contava com a significativa participação dos sindicalistas entre as correntes em que esses movimentos vieram a se dividir na empresa.

¹⁴ O presidente da empresa foi indicado pela Aliança Democrática, reunindo o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O novo dirigente, Oliveira Britto, era oriundo do PFL baiano e trouxera consigo dois ex-diretores da COELBA para compor sua equipe. Ao todo havia cinco diretorias na CHESF.

Inseridos nos movimentos gerenciais promovidos na empresa, os sindicalistas discutiram amplamente várias questões polêmicas abrangendo desde o processo de reformulação dos sistemas de recursos humanos até a revisão do modelo organizacional da CHESF, implementado por meio de uma metodologia participativa, do que resultou uma arrojada reforma estrutural implementada nos anos 90. O modelo proposto foi implantado pela diretoria indicada pelo governo Collor, que se revelaria um dos principais adversários do sindicalismo nas estatais.

Como é sabido, o movimento sindical era notoriamente contrário à proposta de privatização das estatais e à reforma administrativa defendida pelo Governo Federal, tendo a tática de confronto produzido a articulação de greves durante todo o primeiro semestre de 1990. Havia uma reação contra a política econômica decorrente do pacote governamental em vigor, no qual estava implícito o congelamento dos salários dos trabalhadores. No tocante ao setor elétrico vinha sendo constantemente anunciada a redução de pessoal nas suas companhias regionais, prevendo-se que fossem efetuados cerca de 9.000 cortes em um universo de mais de 50.000 empregados.¹⁵

Por conta disso, na CHESF, os urbanitários chegaram a paralisar a empresa por mais de 30 dias, sendo que essa ofensiva política foi a mais longa até então realizada pelo movimento sindical, que dela saiu derrotado sem encontrar uma saída negociada para a crise. Além de retornarem ao trabalho sem qualquer ganho, os empregados ainda sofreram o corte dos dias parados, se deparando com as demissões de 45 pessoas e a punição de mais 100. A Diretoria da empresa abriu uma série de inquéritos administrativos e adotou um estilo impositivo e coercitivo na retomada das atividades internas, eliminando toda e qualquer base sindical atuante na CHESF.

¹⁵ Fonte: Boletins de Informações Gerenciais da ELETROBRÁS – Resolução do Comando de Controle das Estatais (CCE) nº. 05/91 (DOU, 09.10.1991).

O panorama nacional também delineava uma nítida configuração de mudança no movimento sindical, premido pela reversão de forças acumuladas nos anos 80 e pelo desgaste de suas palavras de ordem. De tal modo decaiu seu poder de pressão, em face das frequentes ameaças de paralisação em setores críticos da economia brasileira, que tal quadro não se modificou mesmo com a saída de Collor da Presidência da República, após um tenso processo de *impeachment* que teve uma interface com a CHESF na medida em que uma de suas obras (Xingó) estava relacionada com o famoso “esquema PC”, objeto de investigação pela Polícia Federal. Aliás, esse foi um dos motivos para a desestabilização de sua diretoria, provocada pela demissão de dois de seus integrantes e, posteriormente pela saída do próprio presidente da empresa.

A dimensão do rolo compressor que se abateu sobre os atores sindicais pode ser avaliada em função do desencanto e esvaziamento enfrentado pelo órgão de classe no período recente, em grande parte refletida nas perdas registradas em seu quadro social, em função de desfiliações provocadas por desligamentos, aposentadorias e demissões decorrentes da reforma administrativa implementada pelo Governo. As medidas restritivas aplicadas no contingente de pessoal da CHESF desde o início dos anos 90 reduziram drasticamente o número de empregados, considerando-se que, dos 12.330 empregados, a empresa conta hoje com menos de cerca de 50% desse efetivo. Nesse particular, duas questões devem ser referidas em relação à CHESF: a constatação do envelhecimento de sua força de trabalho (a média de idade é 44 anos) e a perda de sua memória institucional. A discussão destes e de outros pontos nevrálgicos vem sendo adiada na empresa em função do programa de privatização atualmente em curso. Com efeito, carente de autonomia de gestão, a CHESF aguarda o desenrolar do processo de reestruturação do setor elétrico brasileiro para poder dialogar com seus novos interlocutores privados e governamentais acerca de suas estraté-

gias para os próximos anos, incluindo os notáveis desafios energéticos do Nordeste no século XXI.

4 - UM OLHAR FINAL SOBRE A CHESF

Desde o início dos anos 90, a política de privatização do setor elétrico brasileiro vem se delineando segundo um esquema incremental, procedendo-se a consecução do seu futuro modelo institucional sem que se tenha ainda definido um novo marco legal. O processo de implementação dessa política sofreu um grande avanço com a aprovação da Lei de Concessões (nº. 9.074, de 07.07.1995), além de dispositivos complementares relativos à realização de licitação dos serviços públicos, na modalidade de concorrência, não havendo restrições à participação privada nacional ou estrangeira, numa área antes reservada às concessionárias públicas.¹⁶ Por outro lado, na seqüência dos trabalhos realizados para reestruturar o setor foram criadas, entre outras entidades, a já mencionada agência reguladora (ANEEL); o Operador Nacional do Sistema (ONS) e o Mercado Atacadista de Energia (MAE), a fim de que se possa introduzir uma relação competitiva entre produtores e consumidores.

O cenário provável da privatização da CHESF preconiza o rompimento da unidade existente entre seus sistemas de geração e de transmissão, embora esse formato institucional seja provisório e volátil, não havendo, portanto, nada de concreto a respeito do assunto. O que se observa são alterações ocorridas na cadeia de valor da indústria elétrica, ao longo dos anos 80, as quais vieram a desmistificar a tese dos monopólios naturais (Ribeiro Filho, 1997), oferecendo toda sorte de argumentos para que se proponha um novo orde-

¹⁶ O regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previsto no Artigo 175 da Constituição Federal de 1988 foi regulamentado pela Lei nº. 8.987, de 13.02.1995. Já as atuais concessões foram prorrogadas por mais 30 anos (Decreto nº. 1.717, de 24.11.1995).

namento patrimonial e operacional para esse segmento produtivo.

No caso da CHESF, há uma justificada preocupação acerca do indisfarçável temor dos efeitos negativos que o seu suposto retalhamento trará para o Nordeste, por muito tempo identificado com o perfil de uma de suas mais importantes empresas, cujas tarifas subsidiadas favoreceram a emergência de indústrias e a consolidação do parque fabril regional. A estatal nordestina pode praticar tais tarifas justamente por dispor de usinas já amortizadas, um fator que reduz sensivelmente os seus custos de produção de energia. Por fim, não deve ser esquecidas as não menos conflituosas circunstâncias que envolvem o manejo das águas do rio São Francisco, notadamente nos trechos médio e submédio, onde, além dos aspectos diretamente ligados à geração de energia, existem também projetos de irrigação e de transposição do rio. Aliás, como foi aqui mencionado, a CHESF tem sido muito exigida para realizar programas de ação e mobilização social, especialmente junto às populações em processo de reassentamento, oriundas da área onde foi construída a barragem de Itaparica, uma das obras de maior custo sócio-econômico levada a efeito pela empresa e de grande relevância para as decisões a serem tomadas no momento de sua privatização.

AGRADECIMENTOS:

À professora Eli Diniz, orientadora de minha Dissertação de Doutorado em Ciência Política, intitulada "CHESF: Gênese e Trajetória de uma Empresa Estatal no Brasil", defendida junto ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em outubro de 1998, de que resultou o tema apresentado neste artigo.

Abstract

It analyses the institutional, political and organizational impacts resulting from CHESF'S operating style, considering the most relevant events in different moments of its existence as a development agent. The method used is the descriptive and qualitative research. The political and institutional analysis focus on the role of the state, its choices strategies and bureaucratic insulation. On a second level of analysis, it studies the performance of managers and technical groups in the institution. It concludes that CHESF stimulated the creation of dynamic poles directed to the Northeast economic expansion, thanks to the efficient use of its hydroelectric potential which benefited urban and industrial areas rather than those not reached by the great transformations resulting from its enterprising style. The analysis of its management style shows bureaucratic stability, organizational effectiveness as well as political and institutional articulation and, engaged action of leaders and technical groups.

Key-words

CHESF, Northeast Brazil, Energy Sector, Institutional Analysis.

5 - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALVES DE SOUZA, Antonio. **A Energia de Paulo Afonso e o Nordeste**. Recife: Gráfica Editora, 1955.

ANDRADE, Manuel C. **Tradição e mudança: a organização do espaço rural e urbano na área de irrigação do submédio São Francisco**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

ARAÚJO, Maria C. L. de. **Na Margem do lago: um estudo sobre o sindicalismo rural**. Recife: FUNDAJ/Massangana. 1990.

(Estudos e Pesquisas/Fundação Joaquim Nabuco,76).

BARROS, Henrique O. M. **A Dimensão social dos impactos da construção do reservatório de Sobradinho.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Instituto de Pesquisas Sociais. 1984. (Trabalho para Discussão. Ano IV, n. 14)

CAMPELLO, Sebastião B. **Nordeste: quatro séculos de exploração.** Recife: Universitária da UFPE, 1995.

CASTRO, Nivalde de. **O Setor de energia elétrica no Brasil: a transição da propriedade privada estrangeira para a propriedade pública (1945-1961).** Rio de Janeiro, 1985 Tese (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, 1985.

CHESF. **Projeto Itaparica: a força que vem do São Francisco.** Recife: CHESF, 1996.

_____. **Usina hidrelétrica de Itaparica: aspectos ambientais de projetos financiados pelo Banco Mundial.** Relatório elaborado por Felício Limeira de França e Margarida Dantas de Oliveira. Recife, CHESF, 1992.

_____. **Relatórios anuais (1945-1998).** Recife: CHESF.

CMEB. **Octávio Marcondes Ferraz: um pioneiro da engenharia nacional.** Depoimento/Centro da Memória da Eletricidade no Brasil – Programa de História Oral do CPDOC/FGV. Coordenação: Renato Feliciano Dias. Rio de Janeiro, Memória da Eletricidade, 1993.

_____. **Panorama do setor de energia elétrica no Brasil.** Rio de Janeiro: ELETROBRÁS, 1988.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTUDOS E ESTATÍSTICAS SÓCIO-ECONÔMICAS (DIEESE). **Anuários Estatísticos.** 1993.

DOWNS, Anthony. **Inside bureaucracy.** San Francisco: Little, Borwn and Company and Rand Corporation, 1967.

EVANS, Peter. Predatory, developmental, and other Apparatuses: a comparative political economic perspective on the third World State. **Sociological Forum.** v. 3, n. 4, 1989, p. 561-87.

GOMES, Gustavo M., VERGOLINO, José R. **A Macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994.** Recife: Conselho Regional de Economia, 1995. (Prêmio Pernambucano Dirceu Pessoa – 94).

GRAÇA, Arnóbio de S. Uma Excursão ao São Francisco. In: BRAGA, Aluizio J. P. **O Rio São Francisco e a seca.** Rio de Janeiro: Impresso, 1949.

GRENEIR, Larry E. Evolution and revolution as organizatios grow. **Harvard Business Review,** july-august, 1972, p. 37-46.

GREINER, Peter. **Planejamento empresarial nas concessionárias estatais de energia elétrica.** São Paulo, 1995. Tese (Mestrado em Administração) - Escola de Adminstração e Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 1985.

GRINDLE, Merilee, HILDERBRAND, Mary E. Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?. **Public administration and development,** v. 15, n. 5, 1995, p. 441-63.

GUSMÃO, Ernani da S. Entrevista constante do Acervo do Centro de Documentação de História Brasileira Rodrigo Mello Franco de Andrade (CEHIBRA)

- /Fundação Joaquim Nabuco/CHESF – História Oral da CHESF, 1982.
- HIDROSERVICE. **Plano de reassentamento para a população atingida pelo reservatório de Sobradinho.** São Paulo: Hidroservice, 1975.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Política econômica na América Latina.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- MANN, Michael. The Autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results. **Archives européennes de sociologie**, 25. 1984, p. 185-213.
- MIGDAL, Joel S. Strong states, weak states: power and accommodation. In: WEINER, M., HUNTINGTON, S. P. (Eds.). **Understanding political development.** Boston: Little Brow, 1987.
- MILLER, Danny e FRIESEN, Peter. A Longitudinal analysis on organizations: a methodological perspective. **Management Science**, v. 28, n. 9. 1982, p. 1013-34.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). Diretrizes e ações do MME para o setor elétrico. Brasília, MME, 1996.
- MOISÉS, José A. **Lições de liberdade e de opressão: o novo sindicalismo e a política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- MONTICELLI, João J. Usinas hidrelétricas: impactos sociais e ambientais - a elaboração de projetos. In: **Hidrelétricas, ecologia e progresso: contribuição para um debate.** Rio de Janeiro: Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI, 1990. p.22.
- NOBRE, Geraldo. **Ceará, energia e progresso.** Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto, 1981.
- NORDLINGER, Eric. Taking the State Seriously. In: WEINER, M., HUNTINGTON, S. P. (Eds.). **Understanding political development.** Boston: Little Brow, 1987. p.379-380.
- NUNES, Edson. **A Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Brasília: ENAP, 1997.
- OLIVEIRA, Adilson, MELO, Hildete. Desenvolvimento e Política Energética Brasileira (1900/1945). In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 9.,1983, Belém. **Anais.... ANPEC**, 1983. v. 1, p.303.
- PROCENGE CONSULTORES. **As empresas estatais: dilemas, distorções e modelos.** **Cadernos PROCENGE**, n. 10, 1984, p. 10-92.
- RIBEIRO FILHO, Ary. **Prováveis características estratégicas básicas da indústria de energia elétrica no novo cenário institucional: o caso do sistema institucional do norte-nordeste brasileiro.** Recife, 1997. Tese (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, 1997.
- ROBOCK, Stefan H. **Desenvolvimento econômico regional: o Nordeste do Brasil.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- ROCHA, Tadeu. Delmiro Gouveia. **O Pioneiro de Paulo Afonso.** Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1970.
- SALES, Apolônio. **O Potencial hidroelétrico do São Francisco.** Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura / Serviço de Documentação. 1945. (Conferência Sabatina realizada na sede da União Nacional dos Estudantes em 14.09.1944)

SCHMITTER, Philip. **Interest conflict and political change in Brazil**. Stanford: University Press, 1971.

SILVA, Paulo. P. da. **Energia e conflito (a construção de hidroelétricas e os movimentos sociais no campo)**. Bahia, 1990. Tese (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal da Bahia, 1990.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back
In: EVANS, M., SKOCPOL, Theda
(Eds. Strategies of analysis in current
research.. Cambridge: Cambridge
University Press, 1985.

SOARES, José A. Pernambuco e Paraíba:
tendências atuais do sindicalismo no
Nordeste: modernização conservadora ou
mobilização social. In: CEDEC-Centro
de Estudos de Cultura Contemporânea
(Ed.). **Sindicatos em uma época de crise**. São Paulo: Vozes, 1984.

SUDENE. **Agregados econômicos regionais**: produto interno bruto, formação de capital, consumo do governo - Nordeste do Brasil, 1965-92. Recife: SUDENE, 1994.

VIANNA, Aurélio, MENEZES, Laís. **O Pólo sindical e a luta pelos atingidos pela barragem de Itaparica**. Rio de Janeiro: CEDI/KOINOMIA – Pólo Sindical do Submédio São Francisco, 1994.

Recebido para publicação em 04.dez.1999