

Projeto nacional e desenvolvimento: os limites do nacionalismo na defesa dos recursos energéticos brasileiros (1930-1960)

Alexandre Macchione Saes¹

Resumo: O artigo busca discutir o processo de formação da Petrobrás e da Eletrobrás no contexto de crescimento dos posicionamentos nacionalistas na política brasileira. O projeto das duas empresas condicionava-as à responsabilização pelo domínio de um dos setores estratégicos mais importantes para a industrialização, a produção de energia, que, no entender dos nacionalistas devia ser controlado e desenvolvido por meio de ações estritamente estatais. A adesão ao projeto da Petrobrás, como uma estatal monopolista no setor petrolífero, foi quase que incondicional, com uma grande mobilização da sociedade civil e dos grupos políticos. De outro lado, o projeto da Eletrobrás para o setor elétrico nos moldes da Petrobrás sofreu restrições de grupos empresariais, como as antigas concessionárias estrangeiras, e levou mais tempo para ser aprovado.

Palavras-chave: energia, nacionalismo, disputas políticas, Petrobrás e Eletrobrás.

National project and development: nationalism in defense of the Brazilian power resources (1930-1960)

Abstract: This paper concerns the formation process of the Brazilian state oil company Petrobrás and the electric holding Eletrobrás within the context of growing nationalism in the Brazilian political structure. In order to foster industrialization, they were in charge of the main strategic sector in the country's economy, namely oil and electric power. The country's growing nationalist movement put forth a project aimed at implementing the state monopoly over this sector. On the one hand, Petrobrás became a federal state-owned firm as a result of pressure from the Brazilian society and support of political parties. On the other hand, although Eletrobrás also became a federal state-owned energy enterprise, private companies were also authorized to operate their concessions. Thus, differently from the oil sector, the energy sector did not become fully state-owned due to lobbying on behalf of foreign interest groups and the cooperation of domestic interest groups.

Keywords: energy, nationalism, political disputes, Petrobrás and Eletrobrás.

¹ Doutor em História Econômica – UNICAMP, Professor da Universidade Federal de Alfenas

A industrialização como processo de desenvolvimento econômico foi destacado no debate político-intelectual latino-americano entre as décadas de 1930 e 1960 sendo encarada como a forma de acesso para que países subdesenvolvidos, como o Brasil, pudessem avançar nos estágios de bem estar social, se aproximando assim, dos países do centro do capitalismo. Em consonância com a necessidade de criar vias para a industrialização do Brasil, governos buscaram alicerçar as bases para que essa expansão industrial pudesse ocorrer, por meio do estabelecimento de uma ampla e eficiente rede de infra-estrutura. Fazia-se prioritário, então, que o país formasse suas fontes energéticas de maneira consistente, evitando rupturas no processo de expansão industrial. E assim sendo, se existia a demanda pela continuidade dos projetos hidroelétricos que garantiam parte considerável da energia elétrica, tanto para fins urbanos como para fins industriais, de outro lado, destacava-se um novo projeto como fundamental para a autonomia industrial do país, o desenvolvimento nacional da produção petrolífera.

Faz-se mister esclarecer que, no Brasil, diferentemente de grande parte de outros países do mundo, a função do petróleo não esteve estreitamente ligada à produção de energia industrial, mas tal emprego esteve ligado como combustível para o sistema de transporte. O grande potencial hidráulico brasileiro, a escassez de reservas de carvão e a dificuldade de estabelecer reservas de petróleo no início do século XX, foram fatores que acabaram por estimular o crescimento da indústria de energia elétrica por meio das hidroelétricas. Enquanto países substituíam o carvão por petróleo como combustível para as termoelétricas, o Brasil continuou a construção de hidroelétricas cada vez mais modernas, como o caso de Cubatão em 1928, deixando de depender do petróleo como matéria-prima energética para o fornecimento de energia industrial e urbana. Contudo, isso não diminuía a importância do petróleo no país, que se transformou numa essencial fonte de energia para o sistema de transporte brasileiro, sistema este que era identificado como outro grande gargalo para o avanço econômico do país.

Foi nesse contexto de estabelecimento de um projeto político de industrialização para o Brasil, iniciado nos governos pós-1930, que posições nacionalistas tiveram força de apresentar e defender um plano de construção de bases estruturais nacionais para o avanço da economia. A defesa de um programa para a construção de uma indústria petrolífera

nacional incendiou e contagiou a sociedade com um todo para a formação da Petrobrás, num modelo de empresa com o monopólio estatal. Contudo, o controle nacional para o desenvolvimento da indústria de energia elétrica, com a formação da Eletrobrás, talvez projeto mais determinante que a indústria petrolífera no que diz respeito às condições para a industrialização, levou mais tempo para ser regulamentado e, assim, não conseguiu reduzir substancialmente a participação do capital estrangeiro no setor. Deste modo, o propósito do artigo é discutir os debates e programas políticos atrelados à construção da infra-estrutura energética do país, buscando compreender as razões para a existência tanto de processos como de resultados tão díspares na formação das empresas nacionais de produção de energia, cujos projetos, contudo, na origem se assemelhavam. Portanto, foi por meio das relações entre os posicionamentos e as condições políticas, e por meio das demandas econômicas, que se revelavam as possibilidades e os entraves para a realização do projeto de desenvolvimento nacional autônomo brasileiro.

Rumo a nacionalização: o Código de Águas e o Código de Minas

O governo de Getúlio Vargas, que se instalou no Brasil no início da década de 1930, promoveu um importante processo de inflexão econômico e social no país. A sociedade agrário-exportadora pôde começar a tomar uma dimensão urbano-industrial, e no que tange a relação com o mercado externo, o governo passou a se organizar politicamente para manter controle sobre a inserção do país no mercado internacional. Uma das primeiras medidas essenciais nesse sentido foi a tentativa de consolidação e controle das dívidas e créditos externos, possibilitando que o governo usufrísse maior autonomia econômica. Logo, a emergência do governo Vargas trazia a tona questões novas para a política. Aproveitando-se da formação de um sentimento de mudanças na sociedade, Getúlio Vargas foi capaz de conduzir violentas transformações: enfatizava-se o nacional, e não mais o local ou estadual; enfatizava-se o mundo urbano, e não mais apenas o mundo rural; enfatizava-se a industrialização, e não mais somente a economia agrário-exportadora; por fim, enfatizava-se um projeto autônomo e nacional de desenvolvimento, e não mais a fragilidade financeira de outrora. Contudo, a existência de um projeto de *capitalismo nacional* não anulava expressivas posições políticas que defendiam uma *estratégia de desenvolvimento dependente*, criando desde o governo Vargas, até o período que se estende a 1970, um

movimento pendular entre nacionalismo e liberalismo, em que posições e ações dos diferentes governos ao cederem as pressões acabavam por formular, em dados momentos, decisões aparentemente contraditórias e ambíguas (IANNI, 1977: 308).

Entre as medidas realizadas no período da promulgação da nova Constituição de 1934, elaborada ao final do governo provisório de Vargas, estavam aquelas que indicavam uma guinada política para o nacionalismo com a regulamentação das reservas naturais, cujo objetivo era mantê-las sobre controle absoluto do governo. Neste mesmo ano de 1934, eram criados o Código de Minas e o Código de Águas, ambos seguindo a linha ideológica existente na reestruturação do Ministério da Agricultura durante o ano anterior, de instituir uma legislação controladora sobre os recursos naturais e econômicos do país, sob tutela do novo Ministro e, ex-tenente, Juarez Távora.

No que diz respeito a criação do Código de Minas, este buscava superar as dificuldades existentes durante a Primeira República para a pesquisa e procura de petróleo no Brasil, até então centralizadas no Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGM).

Como se a falta de dinheiro e de pessoal qualificado não bastasse para restringir o SGM, houve ainda outro fator: a legislação restritiva. O principal obstáculo era, naturalmente, a Constituição de 1891, que colocava a riqueza do subsolo nas mãos dos proprietários rurais (SMITH, 1978: 29).

Os proprietários rurais brasileiros, entretanto, não eram sensíveis a investir em novos empreendimentos de tão alto risco como a pesquisa de petróleo, ao contrário daqueles proprietários em países como os Estados Unidos que tal legislação descentralizadora favoreceu a ampliação da pesquisa e produção petrolífera. Na década de 1920, quando empresas estrangeiras começam a sondar possibilidades da existência de poços de petróleo no país, por mais que não fossem proibidas de entrar no território, estas não recebiam nem apoio nem cooperação, de forma que até 1930, todo o petróleo brasileiro ainda era importado.

Por outro lado, no que diz respeito à criação do Código de Águas, este tinha um papel de regulador dos serviços de produção e distribuição de eletricidade, cujos principais mercados eram abastecidos, essencialmente, por empresas privadas e estrangeiras. A base legal para o código estava estruturada no estudo do jurista Alfredo Valadão e do deputado

Homero Batista, que já em 1904 passaram a lutar pela conversão em lei de uma série de preceitos legislativos sobre o uso das águas no Brasil. Para os autores, a falta de leis federais para regulamentar a prestação de serviços condicionavam um amplo poder aos municípios, permitindo que empresas privadas se favorecessem por meio de lobbies locais. Essa “privatização” do setor elétrico se fortaleceu durante a década de 1920, que fora marcada pela centralização da produção em grandes empresas estrangeiras. Destacava-se naquele momento, tanto a canadense Light and Power, que monopolizava as concessões das duas principais cidades brasileiras em população e produção industrial, Rio de Janeiro e São Paulo, além de cidades do Vale do Paraíba e parte do interior de São Paulo; como a norte-americana Bond and Share, que além de controlar as concessões das principais cidades do interior paulista e carioca, ainda havia assumido os serviços de distribuição de energia de diversas capitais estaduais brasileiras, como Natal, Maceió, Recife, Salvador, Vitória, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre (ENERGIA ELÉTRICA, 1977: 59).

As críticas ao atraso do setor petrolífero e ao domínio estrangeiro no setor elétrico não eram novas. Mas somente com Getúlio Vargas, ainda em 1931, período do Governo Provisório, que foram geradas condições políticas para formar uma Comissão Legislativa, cujo objetivo era formular leis sobre os recursos naturais: as minas, águas e florestas. Anulava-se a Constituição de 1891, e quanto a preocupação de busca do petróleo, decretava o direito de autorizar a pesquisa e a lavra dos recursos minerais em todo o território da república sob tutela do governo federal. Desde então, tanto os proprietários rurais como os estados perdiam o controle das minas e da mineração para o governo federal. E ainda, antes da promulgação dos códigos, em 27 de novembro de 1933, pelo decreto n.º 23.501, conhecido como decreto Oswaldo Aranha, o governo determinava a eliminação da *cláusula ouro* na base para a fixação das tarifas de serviços públicos, tão utilizada pelas empresas no setor de energia elétrica. Tal medida voltaria à discussão com o Código de Águas no artigo sobre o *custo histórico*, mas de maneira geral, o governo procurava eliminar a possibilidade das empresas de energia elétrica estrangeiras cobrarem tarifas em moedas do exterior, que encarecia os custos para os consumidores.

Por mais radicais as transformações que tenham ocorrido durante o início do governo Vargas, o então presidente tinha ampla dimensão da necessidade de que o país mantivesse alianças com o capital estrangeiro, em resposta a fragilidade financeira da

economia brasileira. Não devemos esquecer que, foi ainda a produção cafeeira – como produção dependente do mercado internacional – o primeiro setor econômico defendido pelo governo como forma de alavancar o resto da economia nacional. O pragmatismo de Getúlio Vargas ao capital estrangeiro se exprimia na preocupação do presidente em corresponder às expectativas dos credores internacionais, para manter as portas abertas para futuros negócios e financiamentos. Assim, foi por meio do Ministro da Fazenda Osvaldo Aranha, que os estudos sobre a dívida externa “*chegaram a bom termo, e pelo Decreto n.º 23.829 de 5 de fevereiro de 1934, foram estabelecidas as bases em que deveriam ser efetuadas as remessas para o serviço da dívida externa de 1.º de abril de 1934 a 31 de março de 1938*” (BOUÇAS, 1950: 351). Por isso, no mesmo ano de 1934, enquanto o governo promulgava os códigos em bases nacionalistas, não se pouparam esforços dentro desse mesmo governo para cumprir com o pagamento da dívida externa. Entre os anos de 1934 e 1936, a execução do esquema Osvaldo Aranha, de pagamento da dívida externa, comprometeu todo o saldo da balança comercial (VILELLA & SUZIGAN, 2001: 352).

Enfim, em 10 de julho de 1934, com a reorganização do governo Vargas, os códigos foram efetivamente implantados. Juarez Távora, por meio dos trabalhos de um conjunto de juristas e engenheiros, conseguiu organizar o Código de Águas que, em linhas gerais, era o Código Valadão de 1904, ao qual se havia aduzido o capítulo referente à fiscalização das empresas de energia elétrica. Entre as medidas principais do Código de Águas, ficava determinado que: as quedas d’água e outras fontes de energia hidráulica eram bens integrantes das terras (art. 145); estas passavam para patrimônio do Estado (art. 147); o aproveitamento industrial dessas fontes de energia hidráulica passava a ser feita por concessão do Governo (art. 139); as concessões seriam conferidas apenas para brasileiros ou empresas organizadas no Brasil, e com diretores, engenheiros e operários brasileiros (art. 195), e finalmente; as tarifas seriam cobradas na base do preço de custo, e o capital das empresas deveria ser avaliado pelo custo histórico (art. 180) (BRANCO, 1975: 70 e LIMA, 1984).

Paralelamente, em defesa das reversas minerais nacionais, o governo regularizou o novo Código de Minas, que “*prevenia ainda que as minas, depósitos minerais e quedas-d’água seriam gradualmente nacionalizadas*” (SMITH, 1978: 43). A centralização das pesquisas petrolíferas logo causou desconforto para alguns empresários, como escritor e

nacionalista Monteiro Lobato. Para o escritor as posições do Departamento Nacional de Produção Mineralógicas (DNPM), formado em 1934 para controlar as pesquisas no setor petrolífero, desestimulavam propositalmente os empresários nacionais no investimento em pesquisas de busca do petróleo, como forma de manter o Brasil como contínuo importador. Os poucos indícios de existência de petróleo no país, para Monteiro Lobato em seu livro *O Escândalo do Petróleo*, refletia nos interesses dos trustes que “*havam instalado companhias testa-de-ferro para criar obstáculos ao esforço nacional de pesquisa*” (SMITH, 1978: 48). Em meio aos debates entre Monteiro Lobato e o DNPM, em 1937 foi apresentada a Constituição do Estado Novo, promulgada no mesmo ano do golpe, cuja característica era ser ainda mais nacionalista e centralista que a anterior de 1934.

Estipulava, por exemplo, que somente brasileiros poderiam possuir ações das companhias petrolíferas ou mineradoras nacionais; nenhum capital estrangeiro poderia participar, nem tampouco capital nacional pertencente a estrangeiros que residissem e se enriquecessem no Brasil (SMITH, 1978: 49).

E mesmo antes de 1937, ainda sem implantar a nova Constituição, o governo Vargas alteraria a estrutura tarifária para importar óleo cru e óleo combustível, ao invés de produtos refinados como gasolina e óleos lubrificantes, para incentivar a criação da indústria petrolífera nacional. Em menos de dois anos, de 1935 a 1937, o estímulo ao processamento do refino no país era bem sucedido, com a implantação de 25 usinas destiladoras de óleo diesel, sendo que pelo menos quatro delas também processavam óleo cru e podiam ser assim chamadas de refinarias.

Assim, o ano de 1938 seguia a tendência à preocupação de políticas nacionalistas, pois com o Estado Novo, o governo Vargas promulgou vários decretos que salientaram o nacionalismo da Constituição de 1937. Entre esses decretos, três tratavam exclusivamente sobre o petróleo: o Decreto-Lei 366 declarava todos os campos petrolíferos em território nacional como propriedade do Governo Federal; o Decreto-Lei 395 declarava o suprimento de petróleo como utilidade pública, e para tanto a refinação foi nacionalizada e criou-se o Conselho Nacional do Petróleo (CNP); e finalmente, o Decreto-Lei 538 determinava que o CNP seria o responsável pela pesquisa e busca do petróleo brasileiro (SMITH, 1978: 51). A mobilização do governo para desenvolver a indústria do petróleo respondia a duas

demandas fundamentais: a preocupação do exército frente os prenúncios da Segunda Guerra Mundial e a expansão da rede rodoviária nacional (COHN, 1968: 48).

O avanço nacionalista do Estado Novo, entretanto, não repercutiu no setor elétrico naquele momento de pré-Segunda Guerra Mundial. A presença estrangeira ainda era decisiva no fornecimento dos serviços, e de maneira geral, a produção de energia havia crescido suficientemente no final da década de 1920. Como a recuperação econômica causada pela Grande Depressão ainda não era completa, o relativo crescimento da demanda industrial por energia havia sido acompanhado. Mas isso não diminuía o tom nacionalista do governo que ao final de 1937, viu o saldo da balança comercial do país reduzido a pouco menos de 2 milhões de libras, e percebeu a incapacidade de continuar efetuando as remessas para o pagamento da dívida externa, que foram suspensos a partir de 20 de novembro daquele ano (VILELLA & SUZIGAN, 2001: 352). A moratória da dívida externa, a perspectiva de autonomia do governo brasileiro e a aproximação das relações comerciais entre Brasil e Alemanha preocupavam os norte-americanos que viam o Brasil como uma região estratégica de controle político. A tentativa de restabelecer os contatos político-econômicos entre os países foi realizada somente dois anos mais tarde, quando o estopim da Segunda Guerra Mundial já estava aceso e, a missão brasileira conhecida como Missão Aranha, era convidada a participar de negociações com o governo norte-americano.

No documento brasileiro, a questão da dívida externa era tratada vagamente, pois ainda existia uma certa resistência à retomada dos pagamentos. Enquanto Osvaldo Aranha acreditava na necessidade de cumprir novamente com os pagamentos da dívida para alicerçar de forma definitiva a aliança com os Estados Unidos, Vargas e Sousa Costa ainda mantinham-se reticentes a tal posição. Os resultados da Missão Aranha foram bastante pobres aos interesses brasileiros que almejavam novos investimentos na economia, entretanto, do lado norte-americano finalmente, em março de 1940 os pagamentos da dívida externa brasileira seriam reiniciados (VILELLA & SUZIGAN, 2001: 352). “*Para José Luís Fiori, a Missão Aranha significou um marco no fim do sonho de um desenvolvimento nacional autônomo. Fim prematuro, pois Vargas só teria optado por esse caminho em 1938*” (CORSI, 2000: 137). Afinal, com a deflagração da Segunda Guerra Mundial, restaram poucas oportunidades para Getúlio Vargas, e o alinhamento com os Estados Unidos tornou-se cada vez mais uma prerrogativa necessária e imperativa.

As pesquisas de busca pelo petróleo em território nacional continuariam, até que em 1939, na região de Lobato no Recôncavo Baiano, eram abertos os primeiros poços de petróleo no Brasil. Com a descoberta do petróleo o governo logo se mobilizou para controlar a produção com a promulgação do Decreto-lei 3701 de 8 de fevereiro de 1939, que determinava que todos os depósitos de petróleo do Recôncavo, num raio de 60 quilômetros do Poço 163 (o poço pioneiro), eram torna dos reserva nacional, cabendo apenas ao CNP a pesquisa de toda a área (SMITH, 1978: 53).

O CNP ainda disponibiliza poucos e precários recursos, de maneira que os primeiros poços de petróleo estavam longe de suprir a crescente demanda nacional pelo produto. Para agravar o cenário, os efeitos da guerra começavam a afetar os projetos de desenvolvimento nacional; estava cada vez mais difícil de importar equipamentos e, sobretudo, começava a faltar o próprio petróleo para o consumo interno. Nesse ambiente que leis de introdução do gasogênio e de racionamento de combustíveis eram lançados, na tentativa de suprir o petróleo para áreas essenciais da economia. E, ainda nesse ambiente que, novamente posições nacionalistas voltaram à cena, exigindo o controle governamental perante a produção petrolífera de maneira imediata, para evitar a dependência externa.

Absorvendo a crescente exigência por melhoras no suprimento de petróleo, Vargas em 1940, na linha de nacionalização dos recursos minerais, implementava dois atos legislativos de grande importância. Com o Decreto-lei nº 1985, de 29 de janeiro de 1940, Getúlio Vargas estabelecia o novo “Código de Minas” da União. De acordo com esse Código, que tinha como ponto de partida aquele de 1934:

a jazida mineral é bem imóvel, distinta e não integrante do solo. A propriedade da superfície abrangerá a do subsolo na forma do direito comum, não incluindo, porém, nesta a das substâncias minerais ou fósseis úteis à indústria (art. 4º.). Quanto aos direitos de pesquisa, cabe exclusivamente ao governo da União autorizá-la, e só para brasileiros, pessoas naturais e jurídicas, constituídas estas de sócios ou acionistas brasileiros (art. 5º. e 6º.) (COHN, 1968: 53).

Já com o Decreto-lei n.º 3236, de 7 de maio de 1941, que dizia especificamente sobre o petróleo, era estabelecido que as jazidas de petróleo e gases naturais existentes no território

nacional pertenciam apenas à União, “a título de domínio privado imprescritível” (art. 18). Contudo, para Smith:

esses incidentes não retratam Vargas como um ardente nacionalista. Realmente, ele preferia uma combinação mista entre o governo e setores privados, para lançar a indústria petrolífera (tal como fora feito com a usina siderúrgica de Volta Redonda) (SMITH, 1978: 59).

Seguindo esse projeto mais liberal de Vargas, de formação de empresas mistas para auxiliar o desenvolvimento nacional, ainda em 1943, assumia a presidência do CNP o Coronel do Exército João Carlos Barreto que, assim como Vargas, estava mais interessado no rápido desenvolvimento da indústria do petróleo do que na manutenção de controles nacionalistas sobre a nascente indústria. Para Barreto a participação estrangeira era uma forma adequada de acelerar a descoberta e utilização das jazidas de petróleo no Brasil, mas o Estado ainda manteria o controle político sobre as ações. Em 6 de maio de 1945, em consonância com essa nova perspectiva política, o CNP emitia um comunicado considerando a necessidade de absorver vultuosas somas de capitais para a formação da indústria de petróleo no Brasil, que deveria suprir a demanda crescente de petróleo resultado da expansão industrial, e para tanto o CNP declarava como necessário modificar as barreiras constitucionais e legais que impediam o capital estrangeiro de atuar no setor (SMITH, 1978: 63). Os últimos dias do governo Vargas já marcavam uma mudança de posição frente ao negócio do petróleo, em que se admitia a necessidade de abrir o setor para a exploração por empresas privadas, refletindo um ideal de abertura política que repercutia na economia.

Nesse ambiente ocorreu a eleição que levaria o General Eurico Dutra à Presidência do Brasil em 1946, assinalando um teórico relaxamento das privações e restrições do Estado Novo, pois mantinha-se o arcabouço institucional do período ditatorial (DINIZ, 1999). Dutra pretendia seguir a política de Vargas, mas de maneira a possibilitar uma maior abertura econômica numa perspectiva liberalizante. Entretanto, em 1947 o velho interesse norte-americano pelo petróleo nacional parecia ter arrefecido, em detrimento aos interesses à reconstrução européia e a própria previsão de superprodução de petróleo no período.

Desta maneira, na elaboração e defesa do Estatuto do Petróleo, o ex-Ministro da Agricultura de Vargas, e político ligado a UDN,

Odilon Braga disse ao Clube de Engenharia, a 7 de maio de 1947 que a tarefa da sua comissão era esboçar leis que atraíssem capital estrangeiro para a indústria de petróleo, ao mesmo tempo em que equilibrando os extremos de monopólio estatal e livre utilização por concessão (SMITH, 1978: 68).

Assim, na Assembléia Constituinte, entre os fundamentos do Estatuto do Petróleo determinavam-se que as concessões seriam entregues a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, isso é, autorizando empresas estrangeiras que estivessem instaladas dentro do Brasil a desenvolver pesquisas no setor petrolífero.

O avanço liberal na condução das políticas nacionais durante o governo Dutra criaria uma segregação ideológica no governo entre partidários das reformas liberais e daqueles defensores do Estado interventor. *“Isto é: articulam-se ou emergem de novo, nessa época, os grupos de interesse, organizados para defrontar-se, no contato direto, através do Congresso e da mobilização diferenciada da opinião pública”* (COHN, 1968: 71). Logo, no campo político duas posições tornavam-se claras diante as idéias de abertura do setor petrolífero para capitais estrangeiros como definido no Estatuto do Petróleo, ilustradas nos embates entre os oficiais de alta patente do exército. De um lado Juarez Távora, agora na defesa da liberalização, e de outro, Horta Barbosa na defesa do prosseguimento do nacionalismo econômico até sua conclusão lógica: o monopólio estatal. A posição nacionalista vinha crescendo, e a primeira proposta legislativa de uma lei do petróleo, que se defrontava com o Estatuto do Petróleo, foi apresentada na Câmara dos Deputados pelo bloco Comunista. A 25 de junho de 1947, o Deputado Carlos Marighela propôs a criação do Instituto Nacional do Petróleo (INP), em substituição ao CNP. O INP teria monopólio absoluto de todas as fases da indústria e sua principal fonte de receita viria da distribuição e venda de produtos do petróleo. A idéia de substituição das agências de controle do petróleo representava o progressivo esvaziamento que tomara o CNP, enquanto órgão definidor e controlador da política do petróleo, tornando-se uma espécie de prolongamento do poder de decisão do presidente da República e de seus homens de confiança (COHN, 1978: 87).

O contexto internacional era bem diverso daquele em que Vargas havia governado, afinal, os Estados Unidos se voltavam para a reconstrução européia e deixavam de priorizar a América Latina. A possibilidade de o governo brasileiro receber apoio do governo norte-americano para a construção de mais uma indústria de base, como havia sido o caso da CSN e como presente nas estratégias do Estatuto do Petróleo, era praticamente descartada. De outro lado, os resultados da Segunda Guerra Mundial para o Brasil, no que diz respeito ao processo de industrialização, haviam sido extremamente positivos. Por meio da substituição de importações a indústria nacional pôde se estabelecer e crescer, e ainda com a construção de Volta Redonda, era facilitada e barateada as bases do desenvolvimento industrial. A falta de recursos governamentais externos e as pressões do crescimento interno da economia empurravam para o governo uma situação delicada de incompatibilidade das infra-estruturas do país às necessidades de desenvolvimento.

Nesse contexto que John Abbink como emissário norte-americano chegava ao Brasil para avaliar os projetos econômicos. A Missão Abbink, formada no Rio de Janeiro em setembro de 1948, como resultado das conversações entre Dutra e Truman no ano anterior, havia recebido instruções precisas do governo norte-americano:

A Comissão deve dar particular atenção à capacidade do Brasil para a expansão econômica através do uso máximo de seus recursos internos. A Comissão não deve se dedicar à apreciação dos méritos de projetos específicos ou analisar a desejabilidade de obter financiamento externo. A Comissão, no entanto, deve considerar medidas destinadas a encorajar o fluxo de capital privado para o Brasil (MALAN *et alli*, 1977: 29).

O relatório da Comissão ainda ressaltava a necessidade do país superar obstáculos estruturais e conjunturais que impediam o seu contínuo desenvolvimento. Para tanto era imperativo superar a inflação e a dependência do mercado internacional, com a formação de mercado interno; criar mecanismos de financiamento internos, como bancos de investimentos; e suplantar a carência de suprimento de energia interna.

Como resposta às análises da Comissão Abbink, em 10 de maio de 1948, o governo Dutra lançaria o Plano Salte, cujo objetivo era essencialmente implantar mecanismos de superação dos gargalos da infra-estrutura brasileira. A previsão era que o Plano Salte

duraria cerca de cinco anos, consumindo 21 bilhões de cruzeiros, recursos estes divididos nos setores de transporte, energia, saúde e alimentação (DRAIBE, 1985: 149). No setor de energia, o plano estabelecia um programa quadrienal para o petróleo, na suposição de que a pesquisa intensiva viria a descobrir reservas de vulto para elevar a produção para 50.000 b.p.d. (consumo estimado para 1948). Já quanto a indústria da energia elétrica, o período de guerra havia se tornado uma boa justificativa para as empresas estrangeiras Light e Bond and Share reduzirem os investimentos na expansão da produção de energia elétrica, em função da inacessibilidade às importações de materiais. Desta maneira, entre 1940 e 1948, enquanto o consumo anual de energia elétrica crescia 179%, em resposta ao processo de substituição de importações durante a guerra, a potência instalada havia aumentado somente 18%, tornando-se uma barreira para a contínua expansão industrial (BRANCO, 1975: 74). O Plano Salte deveria enfrentar, desta maneira, um contexto extremamente urgente de recuperação das reservas energéticas do país, contudo, tal plano jamais foi inteiramente implantado, esbarrando tanto nas dificuldades financeiras como nos meandros da burocracia governamental (SMITH, 1978: 85).

Diante a falta de investimentos governamentais e mesmo de investimento das concessionárias, os balanços elaborados entre 1952-53 estimavam que já havia um déficit de distribuição de energia elétrica de 1.000.000 kW, que além de frear o crescimento industrial causava constantes racionamentos de energia nos grandes centros como Rio de Janeiro e São Paulo. A Light passou a receber duras críticas pela contínua falta de energia, sendo objeto de mais de 26 discursos proferidos em 1951 no Senado, na Câmara Federal, na Assembléia Legislativa e na Câmara Municipal de São Paulo. Considerando a incapacidade do Estado de salvaguardar a produção de energia elétrica frente a essa demanda industrial, empresários buscavam saídas individuais para resolver tal deficiência e superar os constantes racionamentos, como com a implantação de motores a Diesel em suas instalações. Em 1954, cerca de 20% da energia das indústrias em São Paulo era proveniente de autoprodutores (ENERGIA ELÉTRICA, 1977: 68).

Por isso que, ainda no Governo Dutra, a empresa canadense Light receberia grande empréstimo obtido do BIRD, de 90 milhões de dólares, por meio do aval do governo pelo projeto de lei de julho de 1948. Considerando a escassez de recursos no período para a América Latina, já que tais recursos estavam direcionados à reconstrução da Europa, a

empresa demonstrava uma boa capacidade de articulação e negociação com fontes internacionais e com o próprio governo brasileiro. Como denunciou Catullo Branco, esse empréstimo estrangeiro conquistado pela Light, com aval e auxílio do governo brasileiro, possibilitava o endividamento com a menor cobrança de juros possíveis. A Light re-emprestaria esse capital para as subsidiárias no Brasil a juros muito mais elevados, cerca do dobro, se beneficiando por meio de operações financeiras (BRANCO, 1975: 76). E mesmo com o empréstimo internacional e com estudos que apontavam para lucros líquidos da Light em mais de 600 milhões de dólares no ano de 1950, isso é, com capacidade de realizar seu autofinanciamento, a empresa não conseguia suprir a demanda da região Rio-São Paulo, basicamente por dois motivos: em primeiro lugar, pelo rápido crescimento industrial em relação à capacidade de construção de novas hidroelétricas, e em segundo lugar, pelo receio da empresa canadense de realizar grandes investimentos e ver toda sua propriedade encampada por medidas defendidas pelos nacionalistas mais radicais, como o Partido Comunista.

Assim, a incapacidade do Estado de resolver a situação da falta de energia e da longa espera pela definição do projeto sobre a indústria petrolífera levou as ruas estudantes universitários para grandes manifestações. Por mais sério que fosse o atraso brasileiro quanto ao fornecimento de energia elétrica, foi o descompasso do setor petrolífero às necessidades do país que levantavam os gritos do nacionalismo. Afinal, o Brasil fizera um investimento nacional, mesmo que pequeno, e havia conseguido descobrir reservas de petróleo, depois de “os trustes” internacionais terem afirmado que o Brasil não tinha petróleo (SMITH, 1978: 87). Em contrapartida, na defesa dos interesses estrangeiros, grupos atrelavam também a Campanha do Petróleo aos projetos políticos dos comunistas brasileiros. Estes grupos defendiam que para explorar o petróleo o Brasil necessitava de recursos financeiros norte-americanos, e conseqüentemente, como os comunistas não permitiam tal aproximação, impossibilitavam que o Brasil explorasse seu próprio petróleo.

De qualquer maneira, em fins de 1947 no Rio de Janeiro, os estudantes passaram a defender o monopólio estatal diante os debates sobre a indústria petrolífera, ecoando já o lema “o petróleo é nosso!”, que tempos depois seria uma fonte importante de propaganda política. O lema que partira de manifestações na rua, logo passou a empolgar parte considerável da massa brasileira, que espontaneamente assumiu a defesa do monopólio

estatal em proporções nacionais. Neste contexto que o governo Dutra chegava em seus últimos dias, sem conseguir resolver as questões essenciais sobre a infra-estrutura energética brasileira. Pelo contrário, a posição mais flexível existente no governo quanto a abertura das reservas nacionais para exploração de capital estrangeiros ficava cada vez mais insustentável. A campanha do Petróleo ganhava envergadura, a ponto de contribuir de maneira decisiva para abalar a sustentação do anteprojeto do Estatuto do Petróleo, projeto que defendia a entrada de capitais privados no setor, e tornar a idéia de monopólio estatal uma das poucas saídas políticas. Entre esses motivos que Vargas teve condições de voltar ao poder em 1951, trazendo de volta ao governo a aspiração à industrialização acelerada como condição para o progresso social e a autonomia nacional.

Petrobrás e Eletrobrás: projetos semelhantes resultados opostos

Para Sérgio Vianna (1989), o projeto do segundo governo de Getúlio Vargas estava dividido em duas fases: a primeira buscava uma estabilização e saneamento da economia, com o equilíbrio das finanças públicas e fim da inflação, enquanto a segunda fase seria o momento dos empreendimentos e realizações, com auxílio do capital estrangeiro para os projetos industriais e de infra-estrutura. Tal projeto foi conhecido como projeto “Campos Salles-Rodrigues Alves”, porque assim como Campos Salles, o governo deveria sanear as finanças, e assim como Rodrigues Alves, o governo daria início aos projetos de desenvolvimento. Deste modo, para o autor, as políticas ortodoxas foram presentes desde o início do segundo governo Vargas, mas sua intensificação se deu principalmente por necessidade de soluções de “curto prazo”, passando para uma nova etapa a preocupação do desenvolvimento industrial. Por mais que autores como Pedro Fonseca, discordem dessa interpretação de Vianna, afirmando que “*na política econômica, a busca de fórmulas alternativas visando compatibilizar o crescimento econômico com o saneamento sempre foi o principal objetivo do Governo*” (FONSECA, 2002: 22), o que é preciso apreender para o propósito desse artigo é: 1) a necessidade de Vargas promover grandes realizações como instrumento de controle político, e a resolução da questão do petróleo sendo uma dessas realizações necessárias e, 2) diferente do discurso político do presidente, a idéia de um projeto de desenvolvimento aberto ao capital estrangeiro era parte dos projetos de Vargas,

3) e a falta de uma linha ideológica clara de desenvolvimento em Vargas, cujo propósito maior era manter vias para o desenvolvimento econômico.

Após a eleição, em fins de 1950, Vargas anunciou planos para um amplo programa de expansão econômica que abarcaria tanto o setor público como o privado. Seja como for, Vargas acreditava, assim como os adeptos do Estatuto do Petróleo, que a necessidade mais urgente do Brasil era desenvolver o petróleo que virtualmente ninguém duvidava da existência no subsolo nacional. A solução que propôs foi em grande parte uma elaboração do estatuto derrotado, com receitas vultuosas oriundas de uma variedade de fontes, inclusive do capital privado estrangeiro (SMITH, 1978: 91). De qualquer maneira: *“o que caracterizava esse período, que vai de 1950 a fins de 1953 – quando se criou a Petrobrás – é que coincidem a plena consciência do caráter urgente da questão ao nível econômico com a plena realização do seu conteúdo político”* (COHN, 1968: 129). Isso porque a resolução do problema se fazia necessária, afinal não só o crescimento do consumo era patente, como a luta pela formação da empresa nacional petrolífera se espalhava pelo país. Enquanto cada vez mais o país dependia das importações de refinados de petróleo, já que o consumo e as importações de petróleo haviam triplicado, os gritos nacionalistas ecoavam com mais força.

Por isso, após pouco tempo de governo, Vargas enviou à Câmara dos Deputados uma nova proposição de uma lei completa do petróleo, ainda no final do ano de 1951. O projeto criava uma companhia mista, Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima (Petrobrás), que teria o monopólio de todas as fases da indústria nacional do petróleo exceto a distribuição (SMITH, 1978: 93). A proposta de Vargas se enquadrava nos termos da defesa de uma empresa nacional no discurso, contudo mantinha a idéia da necessidade de apoio do capital privado no financiamento dentro dos parâmetros da administração estatal. Para Vargas, o projeto era fiel ao espírito nacionalista da legislação existente sobre o petróleo, de maneira que, o projeto de formação da Petrobrás seria genuinamente brasileiro, com parte do capital e administração nacionais. As leis que controlariam a regulamentação do setor petrolífero estavam centralizadas e necessitavam da autorização do Presidente da República. Somava-se a isso que o chefe do executivo tinha o poder de nomear o presidente e os diretores da empresa. Desta maneira, eliminavam-se todos os riscos da passagem do controle a capitalistas privados nacionais ou estrangeiros; contudo, também não se

eliminava efetivamente a possibilidade de formação de uma empresa de característica mista, com aporte de capitais privados, nacionais e estrangeiros.

Além da própria escassez de recursos estatais para investir em tamanho empreendimento como a criação da Petrobrás, “*a procura de uma fórmula organizacional flexível era decorrência do esforço do Governo Vargas para enfrentar as dificuldades econômicas e financeiras que se faziam sentir através das pressões sobre o balanço de pagamentos*” (CARVALHO, 1976: 48). Desta maneira, mais do que nunca as esperanças do governo concentravam-se, portanto, no rápido crescimento da produção do óleo proveniente da Bahia, que em 1951 correspondia apenas a 2,5 por cento do consumo total do país. O aumento da produção dos poços da Bahia era a alternativa contemplada pelo governo para enfrentar uma crise de balanço de pagamentos, que poderia levar o país a racionar o consumo de combustíveis líquidos e a prejudicar seus programas de expansão industrial (CARVALHO, 1949: 49).

O projeto da Petrobrás com fendas para entrada do capital privado, antes prevista no Estatuto do Petróleo e agora apresentado por Vargas, voltava a ser rejeitado pela sociedade. A proposta desse modelo de Petrobrás encontrou oposição até mesmo dentro do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partido este formado por Vargas. O presidente, embora contasse com maioria da Câmara dos Deputados, ao perceber os impasses e a insatisfação do modelo de empresa mista, preferiu transigir e aceitar as emendas propostas por seus adversários, transformando a Petrobrás num monopólio estatal.

Já no final de janeiro de 1952, o deputado trabalhista Eusébio Rocha, bem conhecido nos círculos políticos de Rio de Janeiro e São Paulo, propôs um substitutivo, que eliminaria por completo a participação de capitais privado, nacionais ou estrangeiros, em todas as fases da indústria petrolífera, exceto distribuição. Para realizar as suas atividades de exploração, produção, refinação e transporte de petróleo, a empresa proposta por Rocha contaria apenas com recursos provenientes de ações pertencentes ao governo federal e aos governos dos estados, municípios, territórios e do Distrito Federal (CARVALHO, 1976: 53).

Rocha logo recebeu apoio da União Democrática Nacional (UDN) ao novo projeto de Petrobrás – na forma de completo monopólio estatal –, mesmo que assinalando o fim da

livre iniciativa como meio possível de lavrar as reservas de petróleo brasileiras, o que parecia uma contradição à postura ideológica do partido anos antes.

A UDN reconhecia claramente que a política liberal tornara-se insustentável na atmosfera política da época; e a prova disso está na decisão do partido de opor-se a Vargas, seu inimigo, a partir de uma posição radical-nacionalista, ao invés de liberal. Realmente, a partir desse ponto, o desenvolvimento do petróleo brasileiro por empresas privadas deixou de ser uma possibilidade política (SMITH, 1978: 98).

Com o posicionamento da UDN e a expansão do sentimento popular contrário à participação de capitais estrangeiro na Petrobrás, aquela defesa do nacionalismo que estava intimamente ligada ao Partido Comunista se alastrou por toda a sociedade e deixou Vargas limitado quanto à criação de um projeto misto.

Contudo, numa atitude completamente oposta no setor de energia elétrica, foi a íntima ligação entre UDN e a empresa canadense Light, que amenizou as cobranças a empresa estrangeira, no mesmo período que o Partido exigia a nacionalização incondicional do setor petrolífero. Como mecanismo de defesa dos interesses lightianos, a empresa se aproximou da UDN e conseguiu obter importante vitória no Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), órgão responsável pela autorização dos racionamentos.² Os decretos leis aprovados a partir de então, demonstram ampla afinidade entre os interesses das concessionárias com as determinações do órgão, facilitando tanto a transferência de propriedades entre empresas concessionárias como regulamentando a tributação do setor (CORRÊA, 2005). Nas palavras de Ricardo Maranhão:

Tendo boa penetração durante o Governo Dutra, na gestão Daniel Serapião no Ministério da Agricultura, os lightianos melhorariam ainda mais sua possibilidade de acordo com a posse do novo governo Vargas, em 31 de janeiro de 1951. No

² O órgão do governo para tratar especialmente sobre as questões relativas à energia elétrica, o CNAEE, foi formado em 1939, com o objetivo de centralizar as ações do governo federal nessa área, procurando ampliar a nacionalização da política de energia elétrica. Nas palavras de Maria Letícia Corrêa: “O recrutamento dos conselheiros do CNAEE aponta para o caráter essencialmente político que iria assumir a agência, como fórum de negociação dos interesses envolvidos quanto ao desenvolvimento das atividades do setor de energia elétrica, tendo sido secundarizadas quaisquer funções mais técnicas ou estritamente relacionadas a iniciativas de política econômica que pudessem ter sido atribuídas a ela”. (2005, p. 277).

complexo jogo de acordos eleitorais, o novo presidente teve que nomear para ministro da Agricultura o udenista pernambucano João Cleofas. Este nomeou para chefiar o CNAEE o general Pio Borges, que se esmeraria em acordos com a Light para facilitar o racionamento nos moldes que ela quisesse (MARANHÃO, 1992: 87-8).

Em setembro de 1952 a Câmara votou o projeto reformulado por Eusébio Rocha sobre a Petrobrás. Dentre as várias emendas aprovadas, a mais importante era a de n.º 14, que excluía qualquer tipo de capital estrangeiro na composição da Petrobrás, mesmo que fosse através de empresas organizadas no Brasil. Passado um mês, a 30 de outubro de 1952, o projeto da Petrobrás foi oficialmente apresentado ao Senado, onde Plínio Pompeu contrário ao monopólio estatal sumarizou as razões dos “entreguistas”: “*Nosso petróleo ficará eternamente sepultado, se não houver auxílio de capital estrangeiro*”. Pelos nacionalistas, replicou Kerginaldo Cavalcanti: “*É melhor que fique sepultado para a grandeza das gerações futuras, a entregá-lo às explorações dos trustes internacionais*” (SMITH, 1978: 105-6). Levaria ainda mais um ano para que o Projeto 1516/51 fosse aprovado em 15 de setembro de 1953, praticamente na mesma forma em que fora levado ao Senado um ano antes; o Presidente Vargas assinou-o em 3 de outubro de 1953. Depois de vinte e dois meses de áspersos debates, o projeto da Petrobrás, emendado, transformou-se na Lei 2.004. Estava decidido: a Petrobrás seria um monopólio estatal.

Para fazer face aos encargos com a Petrobrás, o Governo Vargas procurou assegurar recursos financeiros considerados substanciais na época em que fora elaborado o projeto. A Petrobrás contaria nos seus primeiros cinco anos de operação com recursos equivalentes a 10 bilhões de cruzeiros, ou seja, cerca de 500 milhões de dólares. Este montante representava três vezes o investimento total do governo na usina siderúrgica de Volta Redonda, até então a maior obra industrial realizada pelo Estado (CARVALHO, 1976: 49). Para a direção da empresa, Vargas logo nomeou três importantes técnicos: Irnack Carvalho do Amaral, geofísico e pioneiro no estudo de petróleo no Brasil; João Neiva de Figueiredo, engenheiro de minas do CNP; e o Coronel Arthur Levy, representante do Ministério da Guerra no CNP. No intuito de formar um grande grupo de pesquisa, os diretores contrataram Walter Link, geólogo chefe de pesquisa da Standard Oil de New Jersey, uma das principais empresas petrolíferas do Mundo. Link, por sua vez, “*trouxe excelentes*

profissionais de todo o mundo e contratou os melhores geólogos de pesquisa brasileiros para o departamento, que logo se tornou o maior do mundo no gênero, afamado pela qualidade” (SMITH, 1978: 112).

No final de 1953, ao regulamentar o projeto da Petrobrás como empresa de monopólio estatal, cedendo as pressões de diversos grupos de interesse, Getúlio Vargas aproveitava para recuperar o tom nacionalista. Avançava então, Getúlio Vargas, para novos setores, como a energia elétrica, que não só não recebia recursos governamentais para estimular o contínuo desenvolvimento, como poucos eram os grupos que levantavam a bandeira em defesa do setor. O presidente se aproveitava dos debates ocorridos no ano anterior, cujo tom de nacionalização do setor imperavam (HISTÓRIA & ENERGIA: 1997). Enquanto isso, denúncias apontavam para o contínuo favorecimento das empresas estrangeiras no ramo da energia elétrica: o contexto de inflação dos anos cinquenta trazia enormes vantagens para as empresas que viam seus lucros sendo convertidos em dólares ao câmbio oficial, e este, por vezes era três vezes menor do que o seu valor real em operações financeiras realizadas dentro do próprio país. Frente às declarações de políticos nas Câmaras Legislativas e denúncias nos jornais de oposição, apoiado em estudos realizados dentro das Repartições do Executivo, o presidente da República tomou posição definitiva. Para ele ou seguia-se o exemplo do “New Deal” americano, desenvolvendo um plano hidrelétrico estatal sob direção de uma empresa nacional – a “Eletrobrás” –, semelhante à Petrobrás, ou procedia à encampação das empresas de energia elétrica. Era uma declaração de luta frontal de caráter nacionalista. E ainda, nas palavras do presidente:

Devo dizer aos Srs. que até certo ponto, neste propósito estou sendo sabotado por interesses contrários de empresas privadas que já ganharam muito no Brasil; que têm em cruzeiros duzentas vezes o capital que empregaram em dólares, e continuam transformando os nossos cruzeiros em dólares para emigrá-los para o estrangeiro a título de dividendos. (...) Ou nós criamos fundos necessários para estabelecermos sobre bases a indústria da produção de energia elétrica nacional ou teremos que encampar as empresas que não estão dando o resultado que desejamos. (...) É a necessidade urgente, à necessidade cada vez maior de aproveitar o potencial elétrico do Brasil. O desenvolvimento industrial do país está em atraso porque falta-lhe energia elétrica necessária; porque esse desenvolvimento não é acompanhado pela

produção de energia elétrica barata para essa expansão de suas indústrias. Esta situação de atraso precisa ser resolvida dentro de um plano geral, de um programa federal que aproveite a todo o país. Assim como foi criada a “Petrobrás” que está sendo montada a fim de fornecer recursos necessários para a extração do petróleo brasileiro, nós estamos elaborando, agora, uma companhia de eletricidade que deverá ser denominada Eletrobrás (BRANCO, 1975: 105).

Como já ressaltado, a Light em São Paulo e no Rio de Janeiro enfrentou grandes dificuldades para dar continuidade ao fornecimento de toda a demanda de energia elétrica no início da década de 1950, solicitando que o Conselho de Águas determinasse o racionamento em função do esgotamento dos reservatórios hidroelétricos, cuja responsabilidade para a empresa era a seca na região. A empresa canadense no início do segundo governo Vargas era, não só, a responsável pela geração e distribuição de energia para a região economicamente mais desenvolvida do país, como também, sozinha produzia tanta energia quanto toda a Argentina consumia (PEREIRA, 1975: 115). E, a Light estava a mais de meia década no comando da produção e distribuição de energia elétrica da região, o que de um lado impulsionava sentimentos nacionalistas contra o monopólio da empresa, mas de outro dificultava a realização da encampação da empresa pelo estado, pela determinante rede de influência da empresa nos meios políticos. A Bond and Share, que entre outras concessionárias controlava também a Companhia Paulista de Força e Luz, esta atuante em grande parte do interior paulista, dividia o grande mercado brasileiro com a Light, e conseqüentemente, também mantinha fortes relações políticas com os meios de decisão, que sustentavam a permanência no mercado.

A crise de energia elétrica ocorria precisamente quando a Light solicitava ao Governo novas garantias de empréstimos, que pretendia obter no exterior, para a realização de obras de ampliação da produção. Mas na verdade, o que também estava em jogo para as concessionárias de energia elétrica, tanto a Light como a Bond and Share, era a falta de perspectivas de ampliação do prazo de concessão. Assim, à medida que se aproximava o término da concessão dada, os novos investimentos tornavam-se desinteressantes à concessionária por não haver perspectiva de prazo de resgate. Nesse ensejo, o Governo criava em 1954 o Fundo Federal de Eletrificação, coletado através de novos impostos, e propunha a criação da Eletrobrás, destinada não só a complementar às atividades das

empresas particulares por meio de Sociedades mistas, como também responsável pela condução dos futuros planos de eletrificação do país (BRANCO, 1975: 75). O discurso nacionalista de Vargas continuava essencialmente como palanque para apoio popular, enquanto a idealização dos projetos perpassava uma união entre empreendimentos do governo e capitalização de recursos privados. Por isso, segundo a proposta, ficava assim o governo habilitado, por meio de sociedades mistas como a Light e a Bond and Share, suprir o capital necessário à execução de grandes obras projetadas por estas empresas internacionais, que para Catullo Branco representava agir em “*interesses particulares, que nem sempre coincidem com os interesses de nosso País*” (BRANCO, 1975: 77). Para Jesus Soares Pereira, chefe da Assessoria Econômica de Getúlio Vargas, esse direcionamento a defesa dos interesses estrangeiros podia ser explicada também com a presença do senador trabalhista ligada a UDN, Alencastro Guimarães como redator de certas emendas que de fato eram elaboradas pelo corpo técnico da empresa canadense e por isso incorporavam a defesa do setor privado (PEREIRA, 1975: 129).

As denúncias da manipulação das decisões do governo frente aos interesses das empresas internacionais concessionárias das principais regiões brasileiras eram levantadas a todo o momento. Na Assembléia Legislativa de São Paulo, o deputado e engenheiro Jéthero Faria Cardoso exclamava quanto aos debates da Semana de Energia Elétrica:

O Sr. Mário Lopes Leão deveria era explicar (na primeira conferência) onde vão os milhões da Uselpa e da Cherp, sem concorrência pública, e porque construíam usinas térmicas que não constavam do plano de eletrificação e porque não construíam a usina de Caraguatatuba... A segunda conferência será do Dr. Octávio Marcondes Ferraz, que é um velho representante da Light, membro do conselho da Light. Sabemos todos que a Bond and Share, ou seja, a Companhia Paulista de Força e Luz, foi brindada pelo presidente da República com cargos da mais alta importância. O diretor do Banco do Brasil, Sr. Leopoldo Figueiredo, é membro do Conselho administrativo da Light. O Dr. Octávio Gouveia de Bulhões, que ditou a malfadada instrução nº 204 e a política do comércio internacional do Brasil, é do grupo Gudin, da Bond and Share... É inconcebível que o governador Carvalho Pinto e o ministro de Minas e Energia, Sr. João Agripino, prestem-se ao papel de balizas

dos trustes estrangeiros para justificar a elevação das tarifas (BRANCO, 1975: 100).

De certa forma, as duas grandes empresas internacionais de energia elétrica haviam cooptado parte fundamental dos centros de decisão, políticos estes que seguiriam a idéia do *desenvolvimento dependente*, para usar as palavras de Ianni.

O Fundo Federal de Eletrificação, meio responsável para o governo adquirir recurso para a construção de novas hidroelétricas, seria abastecido financeiramente pelo Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE – arrecadado nas próprias contas de fornecimento de energia, e gerido pelo BNDE. Além do apoio financeiro deste fundo, o governo autorizava o BNDE a liberar recursos para projetos urgentes de eletrificação. Contudo, o Congresso barraria a criação da empresa nacional de energia elétrica, a Eletrobrás, naqueles moldes, projeto que levaria 7 anos para ser aprovado, assim como o Plano Nacional de Eletrificação, um grande plano que seguia a recomendação das comissões Brasil-Eua de reaparelhamento da infra-estrutura nacional (ENERGIA ELÉTRICA, 1977: 69). Existia interesse do retardamento na centralização do sistema elétrico junto ao Plano de Eletrificação e a Eletrobrás, pelas empresas concessionárias como também por parte da burocracia, como do BNDE, que era a responsável pela gestão do imposto único, e perderia tal poder na gestão dos recursos.

Desta maneira tornava-se claro que, por mais que o governo estivesse efetivamente assumindo o papel de realizador dos futuros projetos de eletrificação (seja a produção ou distribuição), as empresas privadas que já estivessem com concessões estabelecidas ou ainda com planos elaborados para a futura expansão, isso é, essencialmente a Light e a Bond and Share, não só poderiam continuar prestando seus serviços, como também poderiam receber auxílios do governo. Portanto, muito diferente do projeto da Petrobrás, em que existia um monopólio estatal, ou ainda a idéia de companhias mistas defendidas por Vargas, em que o capital estrangeiro apenas participava no plano de financiamento, a Eletrobrás caminhava para se tornar uma grande empresa estatal de fomento a projetos particulares, como descrito no Art. 14 do projeto, em que, “*a Eletrobrás operará diretamente ou através de subsidiárias e empresas a que se associar*”. Por isso mesmo:

Nesse ambiente ficou claro que o programa do governo era benéfico à empresa canadense, porque ficaria com o encargo apenas de distribuir a energia elétrica grossa recebida das empresas oficiais e, portanto, podia contar com uma perspectiva nova de sobrevivência até o término de sua concessão (PEREIRA, 1975: 126).

Diante da demora para a tomada de decisões e de investimentos para o desenvolvimento da indústria de energia elétrica nacional, os estados que detinham maiores recursos passaram a investir individualmente no setor. O poder público nestas localidades verificando a incapacidade tanto do governo federal como da iniciativa privada de atender ao crescimento de energia passou a montar e operar em áreas não concedidas às empresas privadas (PEREIRA, 1975: 122). Já na década de 1940, e com principalmente na década de 1950, por meio de iniciativas estaduais, começavam a nascer empresas elétricas, de economia mista e sociedade anônima, para dar conta do desempenho econômico regional. Este era um grande indício que as políticas nacionais, ou mesmo as entidades privadas que participavam do fornecimento de energia elétrica, não estavam mais dando conta das demandas por eletricidade. Neste ambiente que nascia a CEMIG, criada em 1952, a fim de dar assistência financeira as empresas particulares de Minas Gerais, e a CESP, em 1966, no Estado de São Paulo, que agregava as usinas USELPA, CHERP e CELUSA, formadas na década de 1950. Outros exemplos eram a CHESF (de atuação regional, mas de controle federal) de 1945 com o objetivo de aproveitamento do potencial do Rio São Francisco, e CEEE de 1943 no Rio Grande do Sul, a primeira empresa estadual formada em decorrência da luta política de Leonel Brizola.

Se no setor elétrico as empresas estaduais começavam a responder pela demanda de energia elétrica junto com as empresas privadas, de outro lado, no setor petrolífero, com o passar do tempo a esperança de descobrir novos campos produtivos de petróleo parecia reduzida. Grupos liberais, liderados por Roberto Campos criticavam a atitude do governo de manter a Petrobrás distante dos investimentos estrangeiros e privados. O economista defendia que a Petrobrás mantivesse o controle sobre o campo do Recôncavo e abrisse o restante do país para pesquisas de empresas estrangeiras. Entre as críticas, questionava a má qualidade do petróleo extraído no país, que composto com muita parafina não podia ser refinado internamente no Brasil, precisando ser exportado e refinado em outros países para

ter seu aproveitamento. Enquanto isso, o país ampliava acordos de importação de petróleo, que passavam a ser refinados nas novas refinarias brasileiras.

No Senado, seguindo as recomendações de Roberto Campos, Assis Chateaubriand, Plínio Pompeu, Othon Mader e Apolônio Sales preparavam-se para introduzir um projeto, mais tarde conhecido como Projeto de Lei n.º 1 de 1955. Tal projeto visava retirar da Petrobrás seus poderes de monopólio, permitindo que empresas particulares pudessem explorar o petróleo no Brasil. Contudo, *“o projeto, submetido ao Senado após a morte de Vargas, foi finalmente arquivado. O mesmo ocorreu com a tentativa semelhante na Câmara dos Deputados”* (CARVALHO, 1976: 81). O suicídio de Vargas acabou por suplantar qualquer tentativa de reestruturação organizacional da Petrobrás, afinal sua figura estava ligada com a defesa da nacionalização da empresa petrolífera brasileira (por mais que o projeto original de Vargas fosse de uma empresa mista), e com sua morte a população passou a dar apoio absoluto à permanência do estatuto nacionalista.

Assim, mesmo durante o interregno de Café Filho, que incorporou ao governo políticos anti-varguistas e políticos contrários ao monopólio da estatal, como Eugênio Gudin, Juarez Távora e o Brigadeiro Eduardo Gomes, o ambiente político e social não favorecia mudanças e por isso mesmo não se propôs nenhuma grande reformulação na organização da empresa. Contudo, em pouco tempo, num movimento de polarização política, o Brasil começava a nacionalizar-se outra vez – se é possível considerar como indicadores, a retórica e as atitudes da imprensa – depois da calmaria que se seguira ao suicídio de Vargas em 1954. O grande estímulo para o novo nacionalismo foi Juscelino Kubitschek que assumira a Presidência da República em 1956. Passou pouco tempo para que a Petrobrás voltasse a ser notícia, como símbolo do nacionalismo desenvolvimentista que Kubitschek promovia (SMITH, 1978: 123). Para Getúlio, Carvalho considera que:

ao iniciar-se uma nova administração em 1956, a Petrobrás não podia incluir-se no rol das empresas estatais carentes de prestígio e de poder econômico. A Petrobrás já havia, então, ultrapassado o patamar da sobrevivência, não constituindo a marginalidade organizacional uma fonte de incerteza para seus administradores, muito embora a legitimidade de seus programas continuasse a ser questionada por certos setores da elite política (CARVALHO, 1976: 96).

Afinal, durante este período de formação da Petrobrás (1954-60), a indústria brasileira do petróleo crescera. As reservas de petróleo bruto subiram de 150 milhões de barris em 1954 para 620 milhões em 1959 (indício de que a Petrobrás tinha um excelente departamento de exploração e de que o Brasil possuía petróleo). Em 1960 a produção era em média de 85.000 b.p.d., chegando a ultrapassar os 100.000 b.p.d. em fins de dezembro de 1960. Os bons resultados incentivavam planos para a construção de novas refinarias da Petrobrás em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e para expansão de refinarias existentes Mataripe para 75.000 b.p.d. até 1962. E assim, concluí Smith:

Na altura de 1960, a Petrobrás estava triunfante. Todos os seus setores – pesquisa, produção, refino e transporte – haviam apresentado dramáticos progressos nos primeiros seis anos de existência. Os brasileiros tinham amplas razões para otimismo quanto à futura grandeza do Brasil como nação industrializada, já que a Petrobrás parecia ter demonstrado que o país dispunha de abundantes suprimentos de petróleo, fonte vital de energia (SMITH, 1978: 142).

Se a Petrobrás era triunfante, a formação da Eletrobrás tornava-se cada dia mais distante. O projeto de criação da Eletrobrás e da implantação do Plano Nacional de Eletrificação, que previa a interligação do sistema elétrico, continuava barrado no Congresso Nacional. Mesmo com a recuperação do nacionalismo pós-suicídio de Getúlio Vargas, as posições a favor da Eletrobrás diminuía, em parte pela sólida defesa dos interesses privados e internacionais no setor, e em parte pelo rápido e relevante desenvolvimento das centrais elétricas estaduais que não queriam perder sua autonomia. Nem mesmo os membros do Conselho de Desenvolvimento ligados à questão do setor elétrico, como Lucas Lopes e John Cotrim, eram a favor da criação da Eletrobrás (CORRÊA, 2005a). Essas posições foram ilustradas na segunda Semana de Energia Elétrica de 1956, quando, enquanto Juscelino Kubitschek apresentava o Plano de Metas, engenheiros e interessados pelo setor elétrico revogavam a idéia da criação da Eletrobrás.

O Plano de Metas de JK previa como um dos principais desafios desenvolver a energia elétrica como questão primordial para permitir o desenvolvimento industrial (cerca de 24% do orçamento previsto era para a expansão do sistema elétrico). Para tanto, o novo presidente esperava auxílio não só das empresas estaduais que demonstravam boas

experiências, como das empresas estrangeiras instaladas no país. As empresas estatais se legitimavam frente à opinião pública, pois passavam a fornecer energia para aquelas regiões em que as concessionárias estrangeiras não se interessavam. Já as empresas estrangeiras se defendiam das acusações de falta de investimento questionando dispositivos legais da Constituição brasileira, como o Código de Águas e o Custo Histórico. Como afirmava na Semana de Energia Elétrica de 1956 o engenheiro e subchefe de relações públicas da Light, Plínio de Queiroz, o nacionalismo presente no Código de Águas de 1934 e a própria forma de cobrança das tarifas por meio do custo histórico num ambiente inflacionário, retiravam a rentabilidade dos negócios e a confiança para promover novos investimentos (HISTÓRIA & ENERGIA, 1997: 186).

Para evitar grandes conflitos, JK buscou uma medida conciliadora, em que o Governo Federal deveria investir e desenvolver indústrias de geração, enquanto os Estados organizavam planos de eletrificação frente às empresas estaduais, e finalmente, deixava-se em aberto a possibilidade de empresas privadas de continuarem com suas concessões, além de controlarem os serviços de distribuição. Evidentemente que JK não conseguiu escapar das críticas. Por mais que mantivesse espaço tanto para as empresas estaduais como as privadas como resposta aos debates da Segunda Semana de Energia Elétrica, grupos nacionalistas acusavam o presidente de continuar beneficiando as empresas estrangeiras, que recebiam a energia gerada por baixos custos e repassava por custos mais elevados para os consumidores.

A grande vitória de Juscelino, entretanto, viria no final de seu governo, quando em 22 de julho de 1960, por meio da Lei 3782, criava-se o Ministério de Minas e Energia (MME), com atribuições relativas a produção mineral e energia. O novo ministério incorporava todas as instituições federais destinadas a essa preocupação, conseguindo evitar que as lutas políticas entre órgãos continuassem freando o desenvolvimento do setor. A inauguração de FURNAS em 1957 foi um dos marcos desse sucesso de Juscelino quanto ao plano energético. Com essa nova empresa geradora de energia, as metas de 5.000 megawatts em 1960, e de 8.000 megawatts em 1965, foram praticamente alcançadas, e dessa maneira o setor público passava pela primeira vez em mais de 50 anos a responder pela maior parte da capacidade instalada de energia elétrica no país (HISTÓRIA & ENERGIA, 1997: 302-5).

De qualquer maneira, o final do governo de Juscelino já demarcava o novo formato do sistema energético brasileiro: da união de ações governamentais e privadas. Assim, a lei que criou a Eletrobrás só foi sancionada pelo Presidente João Goulart, a 25 de abril de 1961, após, segundo diziam os jornais, entendimentos havidos entre Kubitscheck e Kennedy. De qualquer maneira, como descreve Carvalho:

O projeto da Eletrobrás foi “congelado” pelo Poder Legislativo, tendo-se convertido em lei somente no exercício do Governo João Goulart. A lentidão com que o Congresso reagiu às iniciativas dos Presidentes não se deveu apenas ao esforço deliberado no sentido de embaraçar posições do Chefe do Poder Executivo ou, muito menos ainda, a pouca preocupação com requisitos de flexibilidade administrativa no exame e implementação de programas governamentais. A contradição inerente a objetivos conflitantes, a dificuldade de definir o interesse público em bases operacionais e, sobretudo, a ausência de critérios inquestionáveis de decisão contribuíram também para gerar a frustração que acompanhou a escolha final (CARVALHO, 1976: 70).

Jango, assim como Vargas, tinha que corresponder às expectativas nacionalistas e, a formação da Eletrobrás era um dos sinais importantes, mesmo que deformado de seu objetivo principal de completo controle estatal. Os que então elaboraram a Mensagem e a lei apresentadas ao Congresso, fixaram também a posição do Governo em relação a empreendimentos particulares de origem estrangeira que, como empresas concessionárias já estavam executando serviços no Brasil (BRANCO, 1975: 111). No art. 2º da formação da Eletrobrás ficava definido que “*terá a empresa como encargo fundamental a execução dos empreendimentos federais... se a iniciativa privada não realizar com a ajuda fixada em lei*”. Afinal, ao mesmo tempo, as concessionárias estrangeiras do setor elétrica vinham diversificando seus investimentos, com um gradual desinteresse para o setor original, o que dava maiores possibilidades para a nacionalização do setor (LIMA, 1984, p. 32, SZMRECSÁNYI, 1986 e CORRÊA, 2005). Estava posto na mesa, e diferentemente da Petrobrás, a grande estatal do governo federal de energia elétrica seria responsável essencialmente pela geração da energia elétrica, ainda cedendo aos interesses dos grupos

privados estrangeiros, que permaneceriam com as concessões monopolistas nos principais mercados brasileiros.

Considerações finais

Os projetos de formação da Petrobrás e da Eletrobrás, por mais semelhantes que fossem quanto ao interesse, ao setor da economia e ao projeto em si, acabaram por percorrer caminhos bem distintos para sua elaboração e promulgação. Isso nos aponta a importante dimensão de análise política na realização dos objetivos econômicos, em que a legitimidade e as condições para a aprovação de projetos perpassam muito mais a agregação de interesses (políticos, ideológicos, ou mesmo pessoais) e as brechas existentes nas condições históricas, do que propriamente o discurso tecnocrático. Seguindo a idéia de Ianni (1977), é na tecnoestrutura do Estado brasileiro em que se verifica o intercâmbio e a metamorfose do político em econômico. E mais, avançando na interpretação de Eli Diniz (1978), o sistema estatal brasileiro foi marcado pelos aspectos de um modelo racional legal e pela dinâmica clientelística, talvez não somente durante a era Vargas, como entende a autora, mas tais elementos se verificam nos debates de formação da Eletrobrás e Petrobras.

Se a Petrobrás não foi criada nos moldes como pensava seu idealizador Getúlio Vargas, a Eletrobrás, por sua vez, ficou também distante do projeto original, de uma empresa que pudesse centralizar e controlar os serviços de energia elétrica no Brasil. Ambos projetos recuperam uma importante preocupação de formação das bases para o desenvolvimento econômico do país nas mãos do controle estatal. Preconizar uma saída somente estatizante para o fomento e controle da infra-estrutura brasileira pode até parecer tanto retrógrado como anacrônico nos dias de hoje, mas naquele fundamental momento de expansão da capacidade industrial brasileira era uma das vias para ampliar a autonomia, soberania e independência do país; termos levados ao desuso atualmente. Ambos projetos pensados e colocados em prática entre as décadas de 1940 e 1960 expunham discursos antagônicos como possibilidades não só do gerenciamento das empresas, mas, além disso, discursos que extrapolavam justificativas técnicas para apresentar vias distintas de desenvolvimento do país. Independentemente das relações políticas que conduziram aos resultados finais de cada projeto, pode-se afirmar que ao menos naquele período diferentes projetos estavam em pauta.

Referências bibliográficas

- BOUÇAS, Valentim. *História da dívida externa*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.
- BRANCO, Catullo. *Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- CARVALHO, Getúlio. *Petrobrás: do monopólio aos contratos de risco*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.
- COHN, Gabriel. *Petróleo e Nacionalismo*. São Paulo: Difel, 1968.
- CORRÊA, Maria Letícia. “Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil: o Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica”. *Política e Sociedade*. N. 6, 2005.
- CORRÊA, Maria Letícia. Quadros Técnicos e Política no Brasil (1956-1968). XXIII Simpósio nacional de história. Londrina: Associação Nacional de História (ANPUH), 2005a.
- CORSI, Francisco Luiz. *Estado Novo: Política Externa e Projeto Nacional*. São Paulo: Editora Unesp, 2000.
- DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DINIZ, Eli. “Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais”. PANDOLFI, Dulce (Org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1999.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfozes. Estado e Industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ENERGIA ELÉTRICA no Brasil. *Da primeira lâmpada à Eletrobrás*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. “Nacionalismo e economia: o segundo governo Vargas”. SZMRECSÁNYI, Tamás & SUZIGAN, Wilson. *História econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- LIMA, José Luiz. *Estado e energia no Brasil: o setor elétrico no Brasil, das origens à criação da Eletrobrás (1890-1962)*. São Paulo: mestrado – USP, 1984.
- HISTÓRIA & ENERGIA 7. *Estatização x Privatização*. São Paulo: Eletropaulo, 1997.

- IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-70)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- MALAN, Pedro S., BONELLI, Regis, ABREU, Marcelo de P. e PEREIRA, José Eduardo de C. *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939-1952)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- MARANHÃO, Ricardo. *Capital estrangeiro e Estado na eletrificação brasileira – A Light: 1947-1957*. Tese de Doutorado – FFLCH, USP, 1992.
- PEREIRA, Jesus Soares. *Petróleo, energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação política de Vargas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- SMITH, Peter. *Petróleo e Política no Brasil Moderno*. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1978.
- SZMRECSÁNYI, Tamás. “A era dos trustes e cartéis”. *História e Energia*. São Paulo, n. 1, p. 6-20, mai. 1986.
- VIANNA, Sérgio Besserman. “Duas tentativas de estabilização: 1951-1954”. ABREU, Marcelo Paiva (org) *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- VILELLA, Annibal Villanova & SUZIGAN, Wilson. *Política do Governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Brasília: IPEA, 2001.

