

## **QUADROS TÉCNICOS E POLÍTICA NO BRASIL: O SETOR ELÉTRICO ESTATAL (1956-1968)**

MARIA LETÍCIA CORRÊA (UERJ)<sup>1</sup>

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), no Conselho de Desenvolvimento da presidência da República, órgão responsável pela formulação e implementação do Programa de Metas, consolidou-se um importante núcleo de técnicos e burocratas que viriam a exercer um papel central na formulação das políticas públicas no país na década seguinte, com destaque para os engenheiros reunidos em torno da secretaria geral do Conselho, presidida pelo engenheiro Lucas Lopes.

O Conselho de Desenvolvimento foi criado pelo Decreto 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, logo após a posse de Juscelino, e era composto por todos os ministros de Estado, pelos chefes dos Gabinetes Civil e Militar e pelos presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Tinha as funções de detalhar o Programa de Metas e aprovar a concessão dos incentivos previstos, tendo mobilizado técnicos de órgãos já existentes — como o próprio BNDE, a Carteira de Crédito Exterior do Banco do Brasil (Cacex) e a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), entre outros —, que operavam sobretudo através de dispositivos como a constituição de grupos de trabalho e grupos executivos. Situando-se fora do âmbito do Congresso Nacional, portanto, os membros dos grupos de trabalho e executivos do Conselho de Desenvolvimento se tornavam diretamente responsáveis pelas decisões no seu campo de atuação, numa estrutura que foi definida por Lucas Lopes como *muito informal*<sup>2</sup>.

Os principais autores do Programa de Metas foram Lopes e Roberto Campos, primeiro e segundo secretários-gerais do Conselho de Desenvolvimento, respectivamente, ambos antigos membros da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954)<sup>3</sup>. A meta de energia elétrica do Programa foi coordenada nos primeiros anos pelo engenheiro John Cotrim, vice-presidente da Centrais Elétricas de Minas Gerais S.A. (Cemig) e também antigo técnico da CMBEU, sendo que o primeiro grupo de trabalho a funcionar no âmbito do Conselho de Desenvolvimento foi o

Grupo de Trabalho de Energia Elétrica (GTENE), encarregado da regulamentação tarifária, composto, além de Cotrim, por Otávio Gouveia de Bulhões, do Conselho Nacional de Economia, e técnicos indicados pelo Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) e pelo Ministério da Agricultura<sup>4</sup>.

O projeto de lei de criação da Eletrobrás havia sido proposto na segunda gestão de Getúlio Vargas, em abril de 1954, mas o governo de Juscelino Kubitschek não se envolveu diretamente com o seu andamento, sendo que alguns dos principais opositores da empresa integravam o próprio Conselho de Desenvolvimento, como Lopes e Cotrim. No Conselho Nacional de Economia foi discutida a proposta de que o Estado deveria se limitar a estimular as concessionárias já em operação no país, por intermédio dos recursos do Fundo Federal de Eletrificação, sob a coordenação de um novo órgão a ser criado nos termos de uma Comissão Nacional de Energia Elétrica. Mais tarde, ganhou terreno a idéia da criação do Ministério das Minas e Energia.

A produção de energia — incluindo os setores de eletricidade e petróleo — foi a principal beneficiada pelo Programa de Metas, tendo recebido 43% dos investimentos totais previstos (o setor de eletricidade recebeu 23,7% dos investimentos)<sup>5</sup>. A partir de então ficou estabelecida a diretriz que definiu a participação direta do governo federal na expansão da capacidade geradora de eletricidade e a necessidade de mudanças legislativas que tornassem mais atraentes os investimentos privados no setor.

A nacionalização da política para o setor de energia elétrica a partir da segunda metade da década de 1950 assinalava, portanto, uma nova etapa da afirmação do Estado nacional frente às empresas estrangeiras e se dava naquele momento pela incorporação progressiva, pelas estatais, de atividades antes exercidas por aquelas. A contrapartida do conjunto de ações implementadas a partir do Conselho de Desenvolvimento para o Programa de Metas foi a montagem de um novo formato institucional para o qual seria possível estabelecer alguns vínculos no modelo vigente ao longo da década de 1960, devendo ser ressaltado que não se registrou uma ruptura importante nesse quadro mesmo após o início do regime militar, em abril de 1964.

A principal mudança foi a criação do Ministério das Minas e Energia (MME), pela Lei 3.782, de julho de 1960. A *holding* federal Eletrobrás foi criada somente no governo de Jânio Quadros (1961), pela Lei n. 3.890-A, de 25 de abril de 1961, tendo sido oficialmente instalada em junho do ano seguinte, no governo de João Goulart (1961-1964).

Na ditadura militar acentuou-se a tendência ao fortalecimento do Executivo e da função de planejamento com relação à política para o setor de energia elétrica. A pasta das Minas e Energia passou a compreender uma ampla rede de órgãos da administração direta, autarquias e empresas (Departamento Nacional da Produção Mineral, Conselho Nacional do Petróleo, CNAEE, Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, Petrobrás, Eletrobrás, Comissão Nacional de Energia Nuclear e Comissão do Plano do Carvão Nacional) e em 1965, com a criação do Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE), posteriormente Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), este novo órgão e a Eletrobrás assumiram a coordenação das atividades do setor elétrico, em nível nacional.

Na etapa inicial do regime alguns dos principais nomes indicados para os postos-chave do modelo centrado no MME e na Eletrobrás foram recrutados entre engenheiros e militares ligados à *administração paralela* e à antiga equipe do Programa de Metas. O mesmo núcleo de técnicos e burocratas reunido no Conselho de Desenvolvimento esteve no centro do processo de institucionalização do setor de energia elétrica que se estendeu pelo menos até 1968, na ditadura militar, achando-se então concluída a fase inicial de consolidação das novas agências e já tendo sido definidos os principais atos de regulamentação das mesmas<sup>6</sup>. A hegemonia de alguns dos técnicos presentes desde os anos 1950 seria confirmada na etapa do chamado Milagre Brasileiro, pela permanência ou ascensão de alguns desses engenheiros à direção das grandes empresas estatais do setor.

Seria necessário entretanto definir algumas nuances entre dois extremos desse processo de centralização, quais sejam, de um lado a continuidade de formas autoritárias de intervenção através do conjunto de políticas públicas colocadas em prática pela

administração paralela e, de outro, a concentração de poder no Executivo que caracterizou o pós-1964.

Com esse objetivo, vejamos como se tem apresentado a questão da inserção dos quadros técnicos em algumas interpretações bastante influentes sobre a formação do Estado no Brasil.

Dentre os estudos pioneiros que buscaram analisar o processo de modernização econômica brasileira destacou-se o de Luciano Martins que, por meio do emprego do conceito de *modernização autoritária*<sup>7</sup>, enfatizou o papel de segmentos burocráticos que seriam dotados de *autonomia* e poder decisório para realizar o planejamento do desenvolvimento capitalista segundo critérios considerados *universalistas*. Para o autor, esse fator estaria exemplificado nos casos das iniciativas estatais para a constituição do setor de indústria de base<sup>8</sup>.

Assim, a participação de quadros técnicos como os engenheiros no aparelho de Estado tem sido quase sempre relacionada à elaboração do projeto de industrialização, na interpretação que adota como ponto de partida o primeiro governo de Vargas, tido como um marco no processo de constituição de uma burocracia caracterizada essencialmente como técnica ou especializada. No trabalho também clássico de John Wirth foram tomados como indicativos dessa ruptura eventos como a organização do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), a fixação de critérios universalizados para o recrutamento do funcionalismo público e a instituição dos concursos, o que teria permitido substituir mecanismos predominantemente políticos e/ou clientelísticos na indicação dos quadros<sup>9</sup>.

Por um lado, tende a prevalecer, na abordagem que enfatiza a autonomia dos quadros técnicos e burocráticos em ambos os autores, uma concepção do Estado entendido como uma “entidade em si mesma”, isto é, sem um questionamento acerca de seu caráter de *relação social*<sup>10</sup>. Por essa razão, as políticas públicas passam a ser descritas ora como tendo se revestido de um caráter eminentemente pontual, ora como políticas econômicas “estatizantes”, no sentido do envolvimento do Estado com o projeto de implantação da industrialização.

De outra parte entendo que é necessário qualificar algumas noções presentes na historiografia, como a de *autonomia relativa* do Estado indicada nas ações de planejamento econômico e também a de uma suposta independência dos técnicos/intelectuais frente ao quadro político, presentes nos textos que trabalham com a idéia de modernização autoritária, uma vez que tais noções claramente incorporam a ideologia que afirma a *supremacia da técnica* sobre a política, expressa antes de tudo nas próprias fontes. Como expressa Elisa Reis: “*Colocando a vontade nacional acima dos interesses de classe e justificando a necessidade de um governo forte para implementar a harmonia social, essa ideologia advoga a centralização do poder como uma forma de capacitar o Estado para agir como o guardião do interesse nacional, impedindo a fragmentação social*”.<sup>11</sup>

Esse enunciado é reforçado por afirmações sobre a suposta vantagem das novas agências do Estado e do formato empresarial adotado, garantindo-lhes maior independência e autonomia, como é possível assinalar na citação de Lucas Lopes feita acima, insistindo-se numa maior eficiência da administração indireta por comparação à direta, por exemplo, desvalorizando-se a segunda pela sua associação à tradição cartorial ou patrimonialista, como se ambas as modalidades não estivessem igualmente relacionadas a funções de Estado.

Uma interpretação diversa, assinalando maior especificidade quanto à ação dos quadros técnicos no Estado, pode ser encontrada no conhecido estudo de Eli Diniz<sup>12</sup>, para quem a nacionalização e a burocratização do processo decisório apresentam-se como duas faces do mesmo processo mais geral de centralização e concentração do poder do Estado, o que seria complementado exatamente com a enunciação da ideologia autoritária e dos valores legitimadores do novo modelo, pela afirmação do papel integrador e regenerador do Estado forte e da supremacia da técnica, passando a política a ser vista como fonte de distorção e fator de irracionalidade na condução dos negócios públicos.

No exemplo examinado pela autora, teria sido entre os quadros técnicos que se desenvolveu uma posição mais radical em relação ao intervencionismo estatal e à regulamentação ampla dos diversos setores industriais, pelo privilégio ao papel centralizador

do Estado, embora se deva notar a ausência de uma visão homogênea, por parte de empresários ou técnicos ao menos durante o período do Estado Novo e até os anos 1950, e a inexistência de um projeto global de crescimento industrial para o país, considerando o aspecto da empresa estrangeira<sup>13</sup>. Assim, Diniz considerou que as mudanças da reforma do Estado da Era Vargas não lograram eliminar por completo o padrão clientelístico, tendo resultado desse processo de transição “*um sistema estatal híbrido, marcado pela interpenetração entre os aspectos do modelo racional legal e a dinâmica clientelista*”<sup>14</sup>.

A nacionalização da política para as diferentes áreas fez com que as diversas decisões passassem a depender de articulação e acordos efetuados dentro da alta burocracia estatal<sup>15</sup>. Foi nesse momento que os conselhos e órgãos técnicos pioneiros se tornaram as peças básicas da engenharia institucional no corporativismo que englobava ao quadro político tanto os empresários quanto os trabalhadores urbanos, sob a tutela do Estado, decorrendo desse processo a montagem da “*rede de organização de representação de interesses, regulados e controlados pelo poder público*”<sup>16</sup>.

Da mesma forma, acreditava-se que as instâncias enclausuradas na alta burocracia governamental seriam em princípio protegidas de interferências externas, tendo sido eliminadas as formas de manifestação autônoma de interesses. Foram identificados também na etapa democrática elementos importantes como o Executivo forte, o controle do processo decisório pela alta burocracia, entre outros aspectos, sendo que a instância parlamentar manteve quase sempre um papel secundário na formulação das diversas políticas<sup>17</sup>.

Assim como no caso anterior, para Sonia Draibe, embora insistindo na idéia de autonomia relativa do Estado, a ação dos técnicos não pode ser entendida como um tipo de intermediação neutra dos interesses. A ação da burocracia técnica foi necessária para a constituição dos interesses econômico-corporativos ao concorrer para a superação da fragmentação de iniciativas que havia caracterizado até então a ação do Estado.

Nessa interpretação, a ruptura mais importante se teria registrado no segundo governo de Vargas, etapa de definição de um projeto político e econômico de desenvolvimento mais abrangente, após o que poderiam ser colocadas em prática as

modalidades de intervenção e planejamento de órgãos como o Conselho de Desenvolvimento ou do aparato institucional do regime militar<sup>18</sup>.

Deve ser ressaltado, com Sonia Mendonça, o aspecto relativo ao estabelecimento de uma associação, desde muito cedo, entre a engenharia e tarefas como as de defesa, segurança e unificação nacional, evidenciando-se o traço autoritário inerente ao *habitus* dessa categoria profissional<sup>19</sup>, sendo notada a ampliação do campo de atuação dos engenheiros no Estado desde o início do século XX em razão de sua participação nos setores de obras públicas e construção civil e em decorrência da expansão do mercado interno e da industrialização<sup>20</sup>.

Quanto aos estudos de caso sobre a história do setor de energia elétrica brasileiro, a partir dos anos 1950, privilegiaram ora a descrição da história institucional, no estudo da ação estatal e das empresas, ora os marcos da evolução da configuração econômica do setor, não se tendo debruçado especificamente sobre as formas de atuação e composição dessa burocracia<sup>21</sup>. Face à centralidade de sua atuação na articulação dos diversos interesses no Estado desde o governo de Juscelino Kubitschek até às vésperas do Milagre, caberia indagar também sobre a especificidade da autonomia desses quadros técnicos na formulação das diversas iniciativas<sup>22</sup>.

Como indicado acima, a homogeneidade do projeto de desenvolvimento foi em parte garantida pelo recrutamento dos quadros responsáveis pela sua execução junto a um pequeno núcleo de agentes. O exemplo da formação de uma rede centralizada abrangendo os diversos órgãos do setor de energia elétrica brasileiro na década de 1960 correspondia, por sua vez, a uma etapa específica da formação do Estado, que passava a conciliar naquele momento, diferentemente do que ocorrera até então, os interesses organizados a partir das empresas e governos estaduais, além das mudanças necessárias na articulação com empresários do setor privado.

---

<sup>1</sup> Bolsista de Pós-Doutorado do CNPq junto ao Programa de Pós-Graduação em História da UERJ.

<sup>2</sup> Segundo Lopes, inicialmente eram organizados os grupos de estudos, cada um com um coordenador e, em outros casos, quando foi necessário que exercessem funções normativas, foram transformados nos grupos executivos. LOPES, Lucas. *Memórias do Desenvolvimento: Lucas Lopes – depoimento*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1991. p. 172.

<sup>3</sup> A Comissão Mista Brasil Estados Unidos funcionou entre junho de 1951 e dezembro de 1953 e contou com a participação de Roberto Campos, Glycon de Paiva e Lucas Lopes. CALICCHIO, Vera. Comissão Mista Brasil – Estados Unidos. In: ABREU, Alzira Alves de et al. (coords.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 1466-1468.

<sup>4</sup> A mudança tarifária implementada por Juscelino Kubitschek se fez por intermédio do Decreto n. 41.019, de fevereiro de 1957. CABRAL, Lígia M. et al. *Panorama do setor de energia elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1988. p. 142-143.

<sup>5</sup> CABRAL, Lígia M. et al. *Op. cit.* p. 140.

<sup>6</sup> Principalmente o Decreto nº 63.951, de 31 de dezembro de 1968, que aprovou a estrutura básica do Ministério das Minas e Energia.

<sup>7</sup> A adoção do enunciado da modernização autoritária para o estudo da formação do Estado no Brasil quase sempre é baseada em MOORE JR., Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

<sup>8</sup> MARTINS, Luciano. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Anthropos, 1976.

<sup>9</sup> WIRTH, John. *A política do desenvolvimento na era Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

<sup>10</sup> MENDONÇA, Sonia Regina de. Economia e política no Brasil: uma reflexão. II JORNADAS DE HISTÓRIA ECONÔMICA. Asociación Uruguaya de Historia Económica. Montevideu (Uruguai), 21 a 23 de julho de 1999. Anais. (CD-Rom). Sem indicação de páginas.

<sup>11</sup> REIS, Elisa. O Estado nacional como ideologia. *Estudos Históricos*, v. I, n. 2, 1988, p. 194.

<sup>12</sup> DINIZ, Eli. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 148 e ss.

<sup>13</sup> *Idem*. p. 194-195.

<sup>14</sup> DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 25.

<sup>15</sup> *Idem*. p. 27.

<sup>16</sup> *Idem*. p. 26.

<sup>17</sup> *Idem*. p. 30.

<sup>18</sup> DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 231-232. Essa interpretação do significado do segundo governo de Vargas foi qualificada por Carlos Lessa e José Luís Fiori, que ressaltaram as limitações da concepção varguista e recusaram o caráter “premonitório” que teria sido sugerido por Draibe. LESSA, Carlos e FIORI, José Luís. *Relendo a política econômica: as falácias do nacionalismo popular do segundo Vargas*. Rio de Janeiro: UFRJ, IEI, 1983 (Texto para discussão, 30), p. 10 e 26.

<sup>19</sup> “Intermediários entre a técnica e o capital de um lado, e a técnica e a força de trabalho, de outro, os engenheiros enquanto categoria profissional padeceriam da contradição existente entre uma formação dirigida para o fomento das atividades urbano-industriais e uma ação limitada pela hegemonia dos grupos agrários no país. Daí, talvez, se tenha aprofundado a associação entre a engenharia e as tarefas de defesa e unificação nacional, evidenciando-se, mais do que o elitismo da profissão face ao mercado de trabalho da época – o laivo autoritário inerente à sua forma de apropriar-se da realidade e a seu *habitus*.” MENDONÇA, Sonia Regina de. *Ruralismo: Agricultura, poder e Estado na Primeira República*. 1990. Doutorado (Tese) – FFLCH, USP, São Paulo: 1990. p. 212-213. Para o conceito de *habitus* ver BOURDIEU, Pierre. Campo do poder, campo intelectual e *habitus* de classe In \_\_\_\_\_. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

<sup>20</sup> DIAS, José Luciano de Mattos. Os engenheiros do Brasil. In: GOMES, Ângela Maria de Castro (coord.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1994. p. 17.

<sup>21</sup> Ver, por exemplo, José Luiz Lima. *Estado e energia no Brasil: o setor elétrico no Brasil, das origens à criação da Eletrobrás (1890-1962)*. São Paulo: USP/IPE, 1984 (dissertação de mestrado); José Luiz Lima. *Estado e setor elétrico no Brasil: do Código de Águas à crise dos anos 80 1934-1984*. São Paulo: USP, 1989; Judith Tendler. *Electric power in Brazil: entrepreneurship in the public sector*. Cambridge: Harvard University, 1968, entre outros trabalhos.

<sup>22</sup> Além, é claro, do seu já conhecido envolvimento direto nas articulações que antecederam o golpe civil-militar, através da atuação da empresa de consultoria privada Consultec, criada em 1959 por Lucas Lopes e Roberto Campos. THIBAU, Mauro. *Mauro Thibau: a trajetória de um ministro*. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1997. p. 161-165. Ver também DREIFUSS, René Armand. *1964: A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.