

## Associação Nacional de História – ANPUH

### XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

#### **Estado e políticas públicas no setor de energia elétrica: a implantação do Ministério das Minas e Energia (1961-1968)**

Maria Leticia Corrêa\*

**Resumo:** Estudo sobre a formação das políticas públicas no setor de energia elétrica brasileiro, a partir da análise do processo de centralização institucional que se seguiu à criação do Ministério das Minas e Energia (MME), em 1961, até 1968. Essa etapa foi caracterizada pela nacionalização do setor, quando atividades antes exercidas predominantemente por empresas privadas estrangeiras foram incorporadas por empresas e órgãos públicos. Focaliza-se também a atuação da burocracia técnica no MME e na Eletrobrás, bem como a sua contribuição no debate sobre o nacionalismo e o desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** Políticas públicas – Burocracias – Nacionalismo

**Abstract:** This study examines the formulation of public policies in the Brazilian Electric Sector, based on analysis of institutional centralization process between 1961 and 1968, following the creation of the Ministry of Mines and Energy (MME). This stage was characterized by the nationalization of Electric sector, when activities before exerted predominantly by foreign private companies had been incorporated by public agencies and companies. It also focuses the role of technical bureaucracy on MME and Eletrobras, as well as its participation on debate about Nationalism and Economic Development.

**Keywords:** Public policies – Bureaucracies – Nationalism

Nessa comunicação proponho uma contribuição para o entendimento da formação das políticas públicas no Brasil e também do debate em torno de posições nacionalistas que marcou fortemente o quadro político entre o final dos anos 50 e os primeiros anos da década seguinte, a partir de um estudo de caso sobre o processo de centralização institucional e concentração do processo decisório que se seguiu à criação do Ministério das Minas e Energia (MME) em 1961 e da Eletrobrás, no ano seguinte, até o início do regime militar. Emprego aqui o termo *nacionalismo* tanto como identificado à noção de elaboração de um projeto de desenvolvimento nacional – remontando portanto à tradição elitista que tinha suas origens na República Velha, representada desde então por grupos de técnicos e setores militares que atuavam ao mesmo tempo como suportes dessa ideologia e executores de políticas públicas –

---

\* Doutora em História pela Universidade Federal Fluminense e professora recém-doutora no Departamento de História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. A comunicação apresenta resultados de pesquisa desenvolvida com recursos de bolsa de Fixação de Pesquisador da FAPERJ.

como, também, no sentido assumido a partir da década de 1950, enquanto “instrumento de mobilização popular” (SOLA, 1998: 60-61). Embora esse tema tenha sido retomado em pesquisas recentes, como por exemplo na avaliação das representações ligadas à figura de Getúlio Vargas ou do contexto que antecedeu o golpe militar (DELGADO, 2003: 136-138; FERREIRA, 2004: 189-210) e na análise dos projetos ligados ao nacional-desenvolvimentismo (BIELSCHOWSKI, 1995: 127-162), a perspectiva aqui adotada distingue-se desses trabalhos por tomar como objeto diretamente as práticas políticas e institucionais, ao lado das representações.

A criação do Ministério das Minas e Energia foi proposta pela primeira vez em 1941, por técnicos do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM) do Ministério da Agricultura, quando o então diretor do departamento, Antonio José Alves de Souza, sugeriu a organização de um *Instituto de Minas, Metalurgia e Energia*, constituído por um departamento de Petróleo e um departamento de Águas e Energia, ou de um *Ministério das Minas, Metalurgia e Energia* (MME, 1967: 17-18). O projeto vinculava-se ao conjunto de ações relativas ao aumento da capacidade de intervenção do Estado no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), tendo como contrapartida a constituição dos diversos conselhos reguladores da presidência da República (Conselho Federal de Comércio Exterior, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, entre outros) e do Ministério da Fazenda (Conselho Técnico de Economia e Finanças), e também das empresas do governo federal atuando em setores-chave, como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce (MENDONÇA, 1990: 247).

Em 1943, o coronel Bernardino C. de Mattos Netto, membro do Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, sugeriu a criação do Ministério das Minas e Energia, abrangendo a Universidade Técnica, na qual seria transformada a Escola de Minas de Ouro Preto, o Departamento Nacional de Industrialização, o Departamento Nacional de Combustíveis, o Departamento Nacional de Águas e Energia e o Instituto Nacional de Pedras Preciosas (MME, 1967: 18). É de se notar, em ambas as propostas, o estabelecimento da associação entre as ações nos diversos setores da área de mineração e energia, como os de combustíveis e eletricidade, e a necessidade de criação de órgãos destinados a equacionar a política para o setor industrial.

Os esforços nesse sentido tiveram desenvolvimento no projeto de reforma administrativa apresentado por Vargas ao Congresso Nacional em agosto de 1953, quando foi prevista a criação dos três novos ministérios das Minas e Energia, da Indústria e Comércio e dos Serviços Sociais, sendo esse último encarregado dos assuntos relativos à previdência e

assistência social (BRANDI, 2001: 5950)<sup>1</sup>. Em 1956, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), a Comissão de Projetos e Estudos Administrativos (CEPA) da presidência da República definiu o Ministério das Minas e Energia como o órgão de estudo e execução da política econômica e administrativa do governo relacionada com a produção mineral, metalúrgica e de energia, tendo encaminhado, também, um projeto para a estruturação da nova pasta.

O Ministério das Minas e Energia foi criado pela Lei n.º 3.782, de julho de 1960, como órgão encarregado de todos os assuntos relativos à produção mineral e energia, excluindo-se de sua alçada os setores metalúrgico e de siderurgia, que haviam sido contemplados nos projetos anteriores e passaram então a integrar a área de atuação do Ministério da Indústria e Comércio, instituído pelo mesmo ato legislativo. Foi instalado em 1º de fevereiro de 1961, logo após a posse de Jânio Quadros (1961), sendo o primeiro a ocupar a pasta o político pernambucano João Agripino, que se destacara como um dos articuladores da campanha de Jânio e antigo integrante da chamada ala “banda de música” da União Democrática Nacional (UDN).

No Gabinete Tancredo Neves, na fase parlamentarista do governo de João Goulart, a pasta das Minas e Energia foi entregue a Gabriel Passos, também da UDN, que permaneceu no cargo entre setembro de 1961 e junho de 1962, data de seu falecimento. Em seguida, o cargo foi ocupado por João Mangabeira, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), entre julho e setembro de 1962, pelo engenheiro e empresário Eliezer Batista, de setembro de 1962 a junho de 1963, e por Antonio Ferreira de Oliveira Brito, do Partido Social Democrático (PSD), entre junho de 1963 e abril de 1964.

A estrutura básica do MME foi definida pelo Decreto n.º 50.390, de março de 1961, e incorporou órgãos existentes da presidência da República, como o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, além da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos, antes vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, e o DNPM, até então a principal agência responsável pelas atividades desse setor. Ficaram sob a jurisdição do MME, também, a Comissão Nacional de Energia Nuclear, a Comissão Executiva do Plano de Carvão Nacional, a Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco, a Companhia Vale do Rio Doce e a Petrobrás (BRITO, 1992: 40).

A instalação do MME ocorreu numa conjuntura de revigoramento do debate

---

<sup>1</sup> A implementação das diretrizes do projeto da reforma administrativa seria concluída com a criação dos ministérios das Minas e Energia e da Indústria e Comércio, em 1960, e do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974 (BRANDI, 2001: 5950).

nacionalista, sobretudo no Congresso Nacional, face à atuação de grupos como a Frente Parlamentar Nacionalista – que teve entre seus fundadores o próprio Gabriel Passos – e a Frente de Mobilização Popular, e em razão da radicalização da campanha das reformas de base, que colocava em pauta temas como a encampação das empresas estrangeiras concessionárias de serviços públicos e o monopólio estatal nos setores estratégicos. (PASSOS, 1989: 7). Esse contexto influenciou claramente a definição de diretrizes da política do ministério e as principais ações voltadas para os setores de energia elétrica e mineração, pelo menos até a mudança do regime, em abril de 1964 (MME, 1967: 17-22), embora, ao lado do que pode ser sugerido sobre o caráter nacionalista ou mesmo radical dessas políticas públicas, deva ser considerado, também, como condicionante das mesmas, o imperativo de compor com os diversos grupos e partidos no Congresso e ainda com os governos estaduais. Nesse sentido, o novo formato institucional materializado no MME e a política pública correspondente passavam a incluir e a representar, ao lado dos interesses organizados a partir das empresas do governo federal, como a Companhia Vale do Rio Doce e a Eletrobrás, também as empresas dos governos estaduais, como a Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig) e empresas do governo de São Paulo (Usinas Elétricas do Parapanema - Uselpa e a Companhia Hidrelétrica do Rio Pardo - Cherp).

Ainda durante a gestão de João Agripino foi enfrentada a questão bastante controversa relativa ao exame da situação jurídica das concessões de exploração de jazidas minerais da Hanna Mining Company, empresa norte-americana que se instalara no Brasil em 1958, operando na região do Quadrilátero Ferrífero, em Minas Gerais<sup>2</sup>. A iniciativa resultou, em agosto de 1961, na anulação das autorizações dadas em favor da Hanna, quando as respectivas jazidas foram restituídas à reserva nacional<sup>3</sup>, em ação que, longe de poder ser considerada simplesmente como nacionalista ou “radical”, respondia diretamente a interesses conflitantes com os da companhia norte-americana, como os das empresas do setor siderúrgico instaladas em Minas Gerais, também associadas ao capital estrangeiro (CVRD, 1992: 269).

---

2 No governo Kubitschek a política do minério de ferro foi examinada no Conselho do Desenvolvimento e por comissão integrada pelo ministro da Fazenda José Maria Alkmin, Mário da Silva Pinto (DNPM), Francisco de Sá Lessa (CVRD), Roberto Campos e Lucas Lopes (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), no trabalho que deu origem ao Documento n.º 18 do mesmo Conselho, cuja divulgação suscitou intensa polêmica, dada a orientação liberal e o apelo ao capital estrangeiro, nele contido (LOPES, 1988: 198). Assim, a chegada da Hanna Mining, cujas operações estendiam-se pelos Estados Unidos, Austrália e Canadá, ajustava-se à política mineral preconizada no Programa de Metas, cujas diretrizes haviam previsto o incremento da participação de empresas estrangeiras para o atendimento das metas físicas e econômicas. (CVRD, 1992: 250-251). As anulações do governo Goulart seriam revogadas em 1964, na gestão de Mauro Thibau no MME.

3 João Agripino esteve ao lado dos nacionalistas também nos casos da elaboração dos projetos de lei antitruste e de limitação da remessa de lucros para o exterior, divergindo dos ministros Clemente Mariani, da Fazenda, de Oscar Pedroso Horta, da Justiça (CARNEIRO, 2001).

O processo de constituição da Eletrobrás foi iniciado em outubro de 1961<sup>4</sup>, no governo de João Goulart, quando um grupo de trabalho criado por Gabriel Passos (Portaria n.º 236, de 11 de outubro) e presidido por Paulo Richer, antigo técnico do DNPM ligado por vínculos políticos e de parentesco ao presidente e ao ex-governador do Rio Grande do Sul e então deputado Leonel Brizola<sup>5</sup>, promoveu um inquérito sobre a organização da empresa. Além de Richer, o grupo de trabalho foi integrado por Walter Tolentino Álvares, consultor jurídico da Cemig, pelo Coronel Orlando Costa Canário e pelo engenheiro Luiz Dias Ferreira (RICHER, 1975: 8-14).

A Eletrobrás foi instalada oficialmente em 11 de junho de 1962, tendo como atribuições os estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras e linhas de transmissão de energia elétrica e contando com quatro subsidiárias (Companhia Hidrelétrica do São Francisco, Central Elétrica de Furnas, Termelétrica de Charqueadas e Companhia Hidro Elétrica do Vale do Paraíba). A primeira diretoria foi composta por Paulo Richer, que ocupou a presidência até abril de 1964, pelos já citado Walter Tolentino Alves, pelo economista José Ribeiro Lira, do BNDE, e pelo engenheiro e político mineiro Aureliano Chaves<sup>6</sup>, então deputado pela UDN na Assembléia Legislativa mineira, ligado ao governador Magalhães Pinto, do mesmo partido. Note-se, também nesse caso, a prevalência do interesse não somente em atender às reivindicações dos grupos nacionalistas no Congresso, como também em promover o alinhamento com os governos estaduais de Minas Gerais e São Paulo, o que se manifestou, como indicado, tanto na composição da diretoria, que teve dois dos cargos ocupados por elementos ligados à administração estadual mineira, como também nos entendimentos mantidos por Richer junto ao governador Ademar de Barros, de São Paulo, que levaram à indicação do engenheiro Mário Lopes Leão, ex-presidente das estatais paulistas Uselpa e da Cherp, para a chefia dos estudos para o aproveitamento de Sete Quedas, no rio Paraná, primeira medida de maior impacto, no âmbito do planejamento, tomada pela empresa (RICHER, 1991: 182-184). Com a criação da Eletrobrás, a carteira de aplicações do Fundo Federal de Eletrificação – que fora instituído em 1954 para o financiamento dos programas de eletrificação estaduais e federal e até então estivera sob a responsabilidade do BNDE – foi

---

4 O projeto de criação da Eletrobrás foi proposto por Vargas em abril de 1954, aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 1960, no final do governo Kubitschek, e foi transformado na Lei n.º 3.890-A, de 25 de abril de 1961, na presidência de Jânio Quadros. Bastante modificado ao longo da tramitação, foi vetada a participação da empresa, prevista na proposta original, na indústria de material elétrico pesado, setor cujas atividades ficaram restritas aos grandes grupos privados estrangeiros (BRANDI, 2001).

5 Paulo Richer era casado com Teresa Goulart Macedo, sobrinha de João Goulart e de Neuza Goulart Brizola, casada, por sua vez, com Leonel Brizola. (RICHER, 1991: 41-42).

6 Aureliano Chaves foi ministro das Minas e Energia de 1985 a 1988, no governo de José Sarney (1985-1990) (MEMÓRIA DA ELETRICIDADE, 2002: 73-75).

transferida à nova empresa, concentrando-se suas atividades na área econômico-financeira e nas decisões relativas à distribuição dos recursos aos empreendimentos estaduais. Já em novembro de 1962 foi aprovada a Lei n.º 4.156 que garantiu o incremento do Fundo Federal de Eletrificação, a partir da transformação do Imposto Único sobre Energia Elétrica em imposto *ad valorem*, e instituindo o empréstimo compulsório a ser pago pelos consumidores em troca de obrigações da empresa.

Em maio de 1962 foi criada a Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos (Conesp), encarregada de examinar a proposta de encampação das concessionárias estrangeiras de serviços públicos, na qual teve destaque o exame da situação das empresas do grupo norte-americano American and Foreign Power Company (Amforp), que operava nas principais capitais dos estados do Nordeste e do Sul do país e também no interior do estado de São Paulo. A criação da Conesp foi também uma reação do governo de João Goulart à encampação da Companhia Telefônica Rio-Grandense, subsidiária da International Telephone & Telegraph (ITT) pelo governador Leonel Brizola em fevereiro de 1962, que havia suscitado fortes protestos do governo norte-americano (RICHER, 1991: 10-11).

O trabalho da Conesp foi concluído no início do regime militar, levando à aprovação pelo Congresso Nacional, em outubro de 1964, na gestão do ministro Mauro Thibau, da aquisição das concessionárias da Amforp pelo preço de 135 milhões de dólares, apesar da oposição movida por parlamentares do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (BALBI E CORRÊA, 2002: 219). As críticas dos setores nacionalistas centraram-se não somente no valor da compra, muito elevado para ativos que se considerava terem sido amortizados durante o longo período de operação da Amforp no Brasil, mas também na existência de cláusulas que previam a reversão gratuita dos bens ao governo nos contratos de concessão (LIMA SOBRINHO, 1991: 25). Na expansão do sistema Eletrobrás, ainda na década de 60, parte importante do acervo incorporado da Amforp seria transferida às concessionárias estatais, consolidando a política do setor para com as administrações estaduais<sup>7</sup>.

Na etapa inicial do regime militar as nomeações para os principais cargos do MME e da Eletrobrás voltariam a se apresentar como que revestidas de um caráter mais “técnico”, deixando-se para trás a fase “nacionalista”. Nesse contexto, o engenheiro Mauro

---

7 Outra medida importante na gestão de Mauro Thibau foi o atendimento da antiga reivindicação das concessionárias para a adoção da correção monetária nos reajustes tarifários, no âmbito das reformas institucionais promovidas pelos ministros Roberto Campos, da Coordenação e Planejamento, e Otávio Bulhões, da Fazenda (Decreto n.º 54.936, de novembro de 1964).

Thibau, oriundo da Cemig e que havia participado das articulações que levaram ao golpe de 1964, ocupou a pasta entre abril de 1964 e março de 1967, no governo de Castelo Branco (1964-1967). A presidência da Eletrobrás foi ocupada pelo general José Varonil de Albuquerque Lima (abril de 1964) e por Octávio Marcondes Ferraz, que havia sido diretor da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco e presidiu a *holding* federal durante do governo Castelo Branco.

A mudança mais importante verificada nessa etapa, com relação à política desenvolvida a partir do MME, foi a concentração do processo decisório, no Executivo, por intermédio da consolidação das funções de planejamento e financiamento, cujos marcos foram os já citados estudos para o aproveitamento de Sete Quedas<sup>8</sup>, ao lado das atividades do Comitê Coordenador de Estudos Energéticos da Região Centro-Sul, desenvolvidas entre 1963 e 1966 com recursos do Banco Mundial. Tais estudos determinaram a construção das grandes usinas das bacias dos rios Grande e Paraná pelas empresas estatais federais e dos governos estaduais de Minas Gerais e São Paulo, o que teve como consequência o fortalecimento dos grupos de empresas e fornecedores, nacionais e estrangeiros, ligados às mesmas. Da mesma forma, sobretudo no que respeita ao setor elétrico, essa evolução da política pública condicionou a expansão do “milagre brasileiro”, com forte concentração econômica nos mesmos estados do Sudeste.

### Referências bibliográficas:

- BALBI, Solange e CORRÊA, Maria Letícia (coord.). **Dicionário biográfico do setor de energia elétrica**. v. 1. Presidentes das empresas do sistema Eletrobrás e diretores dos órgãos reguladores federais. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 2002.
- BIELSCHOWSKI, Ricardo Alberto. **Pensamento Econômico Brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- BRANDI, Paulo. *Vargas, Getúlio* (verbete). In: ABREU, Alzira Alves de et al. (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.
- BRITO, Marilza Elizardo (coord.). **Evolução da estrutura organizacional do DNAEE e antecessores**. Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1992.
- CARNEIRO, Alan. *Agripino, João* (verbete). In: ABREU, Alzira Alves de et al. (Org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.
- CVRD. **A mineração no Brasil e a Companhia Vale do Rio Doce**. Rio de Janeiro, 1992.
- DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. *Partidos políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia*. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). **O Brasil republicano: o tempo da experiência democrática. Da democratização de 1945 ao golpe civil militar de 1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Pp. 127-154.

---

8 Os estudos de Sete Quedas antecederam a decisão posterior sobre a construção da usina de Itaipu, em 1974.

- FERREIRA, Jorge. *A estratégia do confronto: a Frente de Mobilização Popular*. In: **Revista Brasileira de História**. Vol. 24, n. 47, São Paulo: ANPUH, jul. 2004. Pp. 181-212.
- LIMA SOBRINHO, Alexandre José Barbosa. **Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho**: (depoimento 1987). Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1991.
- LOPES, Lucas. **Lucas Lopes**: (depoimento 1988). Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1988.
- MENDONÇA, Sonia Regina de. *As bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização*. In: LINHARES, Maria Yedda (org.). **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. **Três anos de revolução no Ministério das Minas e Energia**. [Brasília]: MME, 1967.
- PASSOS, Celso Gabriel de Resende. **Celso Gabriel de Resende Passos**: (depoimento 1988). Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1989.
- RICHER, Paulo. **Paulo Richer**: (depoimento 1975). Rio de Janeiro: Eletrobrás/Centro de Memória Social Brasileira, 1975.
- RICHER, Paulo. **Paulo Richer**: (depoimento 1988). Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1991.
- SOLA, Lourdes. **Idéias Econômicas, Decisões Políticas**: desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.
- WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1983.