

# **A Estatização do Setor de Energia Elétrica: Embates entre *Entreguistas* e *Tupiniquins* no Centro Diretivo do Segundo Governo Vargas (1951-54)<sup>1</sup>**

Marcelo Squinca da Silva<sup>2</sup>

Resumo: O artigo pretende discutir o processo de estatização do setor de energia elétrica no Brasil, através da análise entre duas posições conflitantes durante o governo Vargas na década de 50.

Palavras-chave: estatização, energia elétrica, nacionalismo, Governo Vargas

Abstract: This article aims to discuss the nationalization process of the Brazilian electric power sector through the analysis of the conflict between two positions during the government of President Getúlio Vargas (1951-1954).

Key words: nationalization, electric power, nationalism, Vargas Government

No período anterior a Segunda Guerra, o quadro da economia brasileira era de crise da agroexportação, o que favorecia o aumento da produção industrial nacional através das substituições das importações. Fortaleciam-se as camadas da burguesia industrial, enquanto se ampliavam também extratos médios e o proletariado das fábricas e empresas de serviços. A partir de 1930 e, sobretudo de 1937, o crescimento da indústria nacional passou a ser amparado pelo Estado através de uma ação reguladora de acumulação de capital (intervenção no crédito, controle de preços, política cambial, tributária, fiscal e salarial) e/ou produtora direta em setores essenciais (aço, minério e ferro).

Durante a década de 40, surgiram várias posições que marcariam o embate entre os segmentos dominantes da sociedade brasileira nas duas décadas seguintes, confronto revelador da ideologia de classe de seus interlocutores. Somando-se aos já clássicos debates entre industrialistas e agraristas, uma dessas posições dizia respeito ao papel que o Estado deveria desempenhar no desenvolvimento industrial – era a

---

<sup>1</sup> Texto originado da dissertação de mestrado *A estatização do setor de energia elétrica: um embate entre entreguistas e tupiniquins no segundo governo Getúlio Vargas (1951-54)*, apresentada à PUC-SP em 2003.

discussão travada por *neoliberais* e *desenvolvimentistas*. Os primeiros, tendo a testa o agrarista Eugênio Gudim, defendiam o desenvolvimento do Brasil baseado na agricultura, nas leis de mercado e na participação do capital estrangeiro. Os *desenvolvimentistas*, liderados por Roberto Simonsen (presidente da Fiesp), defendiam a indústria como centro no desenvolvimento do país e que o Estado interviesse na economia, planejando e investindo diretamente onde o capital privado fosse ineficiente<sup>3</sup>.

No que tange aos investimentos destinados à industrialização, entretanto, ambas as correntes acreditavam que o Estado deveria intervir apenas onde os capitais privados - para um o estrangeiro e para outro o nacional – fossem insuficientes. Não havia dúvida, portanto, quanto a posição do Estado no desenvolvimento (estimulador da atividade privada), mas quanto a sua intervenção para regular ou impedir a concorrência entre o capital nacional e o internacional. Assim, os adeptos da idéia de que o Estado deveria proteger o capital nacional passaram a ser identificados como *tupiniquins* e os defensores da ampliação da participação do capital estrangeiro passaram a ser considerados *privatistas*.

O segundo governo Getúlio Vargas foi política e economicamente ambíguo, representativo da tentativa de conciliação com várias forças políticas do país, dubiedade que se expressou particularmente no encaminhamento dos projetos econômicos e que era manifesta na composição de seu corpo administrativo. A composição do centro diretivo de política econômica do governo, apesar da posição nacionalista do presidente foi marcada pela característica já notória no seu primeiro governo (1930-45) de dar “uma no cravo e outra na ferradura” – em outras palavras, conciliar as diversas forças políticas dominantes no país presentes no governo.

O centro diretivo de política econômica foi dividido em dois órgãos: a Assessoria Econômica do Gabinete Civil da Presidência da República e o Ministério da Fazenda. Nos governos Vargas, o Ministério era um instrumento de composição política, enquanto a Assessoria (embora não formalizada e com escassos recursos) representava sua preferência pessoal, sendo formada fundamentalmente por

---

<sup>2</sup> Mestre em História Social pela PUC-SP. Professor da Universidade Santo Amaro – Unisa.

<sup>3</sup> Ainda nos anos 40, o pensamento nacionalista obteve algumas vitórias: criação de empresas estatais no setor de base (CSN, Cia. Vale do Rio Doce, Chesf) e instituição de órgãos regulatórios em diversas áreas. Cite-se aí, entre outros, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) de 1939, responsável pela fixação das tarifas e das concessões para a produção de energia elétrica. A legislação que orientava sua ação, marcadamente nacionalista, estava consubstanciada no Código de Águas, decretado em 1934.

representantes do nacionalismo – “A assessoria era o órgão do presidente”<sup>4</sup>. As intenções da política econômica (em especial no que tange a energia) tinham origem na Assessoria, que objetivava encaminhar o país para o avanço do processo industrial, através de uma ação estatal forte e com preocupações nacionalistas e sociais, o que implicava uma certa restrição aos capitais estrangeiros.

De outro lado, instalou-se a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico (CMBEU), 1951, sob a orientação do ministro da Fazenda Horácio Lafer, que logo se contrapôs à Assessoria Econômica, demonstrando um caráter privatista e antiestatizante, simpático ao capital estrangeiro, especialmente o norte-americano<sup>5</sup>. Objetivava a preparação de projetos que receberiam recursos que deveriam ser investidos em programas industriais e construção de obras públicas (em que o setor de energia elétrica ocupava uma posição fundamental), capazes de garantir o crescimento econômico equilibrado do país. Seriam financiados por duas fontes: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), organizado no início do governo Vargas com o objetivo de financiar o Plano Nacional de Reparelhamento Econômico; e o Eximbank e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), ambos mantidos pelo governo dos EUA.

O setor de energia elétrica obteve espaço muito significativo no relatório final da CMBEU. O encerramento dos seus trabalhos bem como o não apoio aos financiamentos governamentais foi resultado da reação externa, principalmente da “comunidade de negócios” norte-americana, à legislação do segundo governo Vargas, que restringiu as remessas de lucros ao exterior a 8% do capital registrado, através de um decreto-lei de janeiro de 1952<sup>6</sup>.

Ao ver frustrada a possibilidade do envio do total de recursos financeiros previstos, o presidente Vargas tomou a decisão de buscar através do Plano Nacional de Eletrificação (PNE) e do projeto da Eletrobrás, uma solução independente para a crise do setor de energia elétrica. Estes projetos seriam assim uma reação de parte da burguesia brasileira, sob o comando de Vargas ao imperialismo, especificamente o

---

<sup>4</sup> Depoimento ao PHO-CPDOC/FGV-RJ. In: LIMA, Valentina da Rocha. *Getúlio: uma história oral*. Rio de Janeiro, Record, 1986, pp. 172-3.

<sup>5</sup> Veja-se CMBEU, *Relatório Geral*, tomo I. Rio de Janeiro, Brasil, 1954, p. 269.

<sup>6</sup> MONIZ BANDEIRA, L. A. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989, p. 32. Veja-se, ainda, correspondência enviada ao presidente Vargas (8/6/1952) pelo empresário Valentim Bouças, afirmando que, ao tratar dos empréstimos levantados pelo Brasil no Eximbank e no Bird para o financiamento de projetos de eletrificação, havia encontrado um ambiente “confuso” devido ao decreto

norte-americano. É evidente que tal solução, considerada pela oposição como estatizante, despertou a fúria e a mobilização das grandes concessionárias estrangeiras de energia elétrica (Light e Amforp) bem como de diversas forças ligadas a ação imperialista.

A ação do Estado no setor de energia elétrica teve, no segundo governo Vargas, sua expressão maior na elaboração de quatro projetos submetidos a apreciação do Congresso Nacional. Em maio de 1953, o que criava o Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE), previsto na Constituição de 1946, e o Fundo Federal de Eletrificação (FFE), cujo objetivo seria gerenciar os recursos do Imposto Único. Em agosto de 1953, o governo trouxe a baila, o projeto que regulava a distribuição e a aplicação das frações do IUEE que caberia aos Estados, Distrito Federal e municípios. Veremos que os prazos de aprovação seriam bem diferentes.

Em abril de 1954, apresentou-se o projeto de maior complexidade: o que estabelecia o PNE, cujos objetivos centrais eram definir os sistemas interligados bem como as formas de mobilização e aplicação dos recursos financeiros dentre outros. Finalmente em abril de 1954, elaborou-se o projeto que autorizava a União a criar a Eletrobrás – praticamente ignorado pelo Congresso sob o governo Vargas e somente aprovado em 1961, sob a administração Jânio Quadros. Não por acaso, portanto, o presidente Vargas, na sua Carta-Testamento, apontava que a “Eletrobrás foi obstaculizada até o desespero”. O longo intervalo entre o envio do projeto da Eletrobrás ao Congresso Nacional e o início das atividades da empresa (1962) estava relacionado ao clima de radicalização política e ideológica.

De fato, o debate em torno da forma como seriam atendidas as necessidades de expansão do setor de energia elétrica foi tamanho que dividiu o centro diretivo de política econômica do governo. Os *privatistas* alegavam que somente a participação do capital estrangeiro poderia impulsionar o processo industrial e com isso superar o estágio de subdesenvolvimento em que o país se encontrava. Argumentavam que o Estado, através de sua política intervencionista, instrumentalizada por uma legislação reguladora de caráter draconiano (Código de Águas) havia inibido os investimentos das concessionárias privadas. Assim sendo, a solução para a crise do setor de energia elétrica seria sua manutenção sob o controle das concessionárias privadas

---

que limitava as remessas de lucro. Documento dos arquivos pessoais de G. Vargas, depositado no CPDOC/FGV-RJ sob o registro GV 52.05.26.

estrangeiras e a revisão da legislação reguladora a qual estava submetida pelo que eram denominados por seus adversários de *entreguistas*.

Os *tupiniquins* defendiam uma forte participação do Estado nos setores de infraestrutura e produtivo sempre que o capital privado não possuísse recursos suficientes. Além disso, identificavam os grupos estrangeiros e seus aliados no Brasil como os grandes inimigos da industrialização. Assim, a participação ou não de capitais e tecnologia estrangeiros se tornou o elemento central da polêmica entre os grupos *tupiniquim* e *entreguista*. Outro aspecto sobre o qual divergiam era quanto ao grau de centralização e o modelo de intervenção do governo federal nos Estados para a ampliação da capacidade do setor de energia elétrica no Brasil.

Na opinião de Eurico Sodré, representante do pensamento privatista, a exploração da energia elétrica pelas concessionárias estrangeiras só trazia benefícios ao país; seu pensamento evidencia que a partir da constatação das características da concretude social brasileira na época, a subordinação como determinante, já que as empresas estrangeiras – por fornecerem serviços de melhor padrão não competirem com as nacionais atraírem mais investidores e instalarem serviços para os quais somos incompetentes – seriam sempre bem-vindas<sup>7</sup>.

Corroborando as opiniões de Eurico Sodré, o relatório da CMBEU defendia a manutenção dos interesses do privatismo no setor elétrico. Embora um terço do plano total de investimentos que a Comissão elaborou se destinasse ao financiamento deste incremento, resultando no aumento de 85% da capacidade instalada. Isto representava “melhoria modesta da situação energética” cujo desenvolvimento “Não prescinde do reexame das relações entre o Governo e a indústria de produção de eletricidade e da formação de uma política de atração do capital e técnica necessários a uma satisfatória expansão”<sup>8</sup>. O que significava, por exemplo, alterações na legislação reguladora do setor elétrico que estabelecia uma remuneração superior a 10% sobre o capital investido. Diante de tais alterações seria possível “atrair” os capitais necessários<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> SODRÉ, Eurico. *O racionamento da energia elétrica*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1953, p. 25. Afirma, ainda, que o negócio de energia elétrica era pouco atrativo aos capitalistas brasileiros – quando, no início do século XX, a concessão de serviços no setor elétrico fora alvo de uma ardorosa e longa disputa entre a Light & Power e o grupo brasileiro Gaffrée & Guinle).

<sup>8</sup> CMBEU, *op. cit.*, p. 241.

<sup>9</sup> Somando esforços com os privatistas, embora indiretamente havia ainda os defensores da “vocação agrária” do Brasil (como o então ministro da Fazenda Osvaldo Aranha) para os quais a industrializa o era injustificável e aplicar recursos a , particularmente os advindos de financiamentos públicos, parecia-lhes um contra-senso, pois desviaria os investimentos necessários à lavoura. Esta visão mostra como importantes setores da burguesia de capital

Do outro lado estavam os nacionalistas, que condenavam o sistema de concessões privadas e propunham forte intervenção do Estado no setor elétrico, a fim de equilibrar a balança de pagamentos e corrigir os desequilíbrios regionais no que se referia ao suprimento de energia elétrica. É importante salientar que o conservadorismo se manifestava também no seu discurso, pois em nenhum momento aventava outra origem dos recursos para os investimentos se não o capital internacional, solução encontrada pelo governo. Decorre daí, a manutenção das condições de exploração que as concessionárias estrangeiras já detinham com o aumento da dívida externa e a ampliação da subordinação e dependência do país.

Eusébio Rocha, então deputado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de São Paulo, destacava a importância do setor de energia elétrica e salientava que os interesses do país não convergiam com os das concessionárias estrangeiras, pelo que afirmava, ainda, a necessidade da ação do Estado. Para ele, o esforço realizado nos dois governos Vargas buscava a potencialização da economia, sobretudo nos setores econômicos não ligados a agricultura, diante da importância de iniciativas como Petrobrás e Eletrobrás para o desenvolvimento econômico do Brasil<sup>10</sup>.

O ex-deputado do PTB acrescenta que, entre 1899 e 1962, a média de instalação de capacidade geradora da Light em relação a da Eletrobrás era muito menor<sup>11</sup>. Assim, os nacionalistas (e o próprio Vargas) entendiam ser as concessionárias privadas responsáveis pela não expansão das fontes de geração de energia e atendimento a população, ao mesmo tempo em que o Estado “tem revelado imprevidência e retardo no suprimento dessa omissão do capital privado”<sup>12</sup>.

Apesar dos esforços de expansão do parque energético brasileiro, a meta de suprimento da demanda não se cumpria. A julgar pela crítica de Vargas, nem o planejamento fora cumprido nem a competência técnica e administrativa fora alcançada, dado que, mais uma vez, a demanda social se ampliava mais rapidamente do que o atendimento. Portanto, não se tratava de planejar, mas de recuperar o tempo perdido, isto é, tentar minimizar este híper-retardamento do capitalismo no Brasil, que

---

atrófico resistem a industrialização. Ver CHASIN, J. *A miséria brasileira 1964-1994: do golpe militar à crise social*. Santo André, Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.

<sup>10</sup> Cf. Depoimento ao PHO – CPDOC/FGV-RJ. In: LIMA, Valentina da Rocha, *op. cit.*, pp. 250-1.

<sup>11</sup> SOARES, Luzia; MARANHÃO, Ricardo. “Eusébio Rocha: nacionalismo e energia”. In: *Memória*, São Paulo, DPH Eletropaulo, v. 4, n. 16, pp. 15-7, 1992, p. 15.

<sup>12</sup> Cf. Mensagem ao Congresso..., In VARGAS, Getúlio. *O governo trabalhista do Brasil (1951-1953, 1953-54)*. Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, 1969, 4 vols, p. 350.

se revela também pela incapacidade do Estado de prover as demandas sociais já existentes, quanto mais prever as futuras.

A disputa entre os setores do segundo governo Getúlio Vargas acerca da melhor forma de atuação do Estado também passava pela questão da *estadualização* ou da *federalização*, posições em que estavam subjacentes as concepções acerca do modelo de intervenção estatal na ampliação da capacidade energética ao Brasil: se centralizado ou descentralizado, conseqüentemente prejudicando mais ou menos as concessionárias estrangeiras de energia elétrica.

Assim, o grupo ligado à CMBEU/BNDE em defesa dos interesses das concessionárias estrangeiras preferia um modelo de intervenção descentralizado, o que atendia ao interesses destas. "De quebra", as centrais elétricas, como era o caso da Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig), contariam com maior autonomia. Por outro lado, o grupo da Assessoria Econômica preferia um modelo de intervenção mais centralizador. Destarte, defendia a criação de uma *holding* (a Eletrobrás), ou seja, a cabeça de um oligopólio que interferiria na base do setor, tanto nas concessionárias estrangeiras como nas centrais elétricas estaduais, por exemplo, a Cemig.

Dentre outras áreas do governo Vargas, a Assessoria Econômica contou com o apoio do mais importante órgão regulador do setor na época – Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) – no encaminhamento da proposta centralizadora de estatização. Dois telegramas, até agora inéditos, do coronel Pio Borges, presidente do CNAEE ao presidente Getúlio Vargas, o comprovam. No primeiro datado de 28/4/1953, Borges apresentava a Vargas as congratulações daquele órgão pelo envio ao Congresso Nacional do projeto de lei que criava o FFE<sup>13</sup>. Ressaltava ainda que essa iniciativa encaminharia à definitiva solução dos problemas oriundos da crise do setor de energia elétrica e, conseqüentemente garantiria o progresso do Brasil:

“Essa iniciativa governo vossência, que vem estudando ponderadamente solução definitiva problemas energia elétrica, constitui passo decisivo para dotar país, dentro programa nacional desenvolvimento desse setor, conjunto usinas que permita libertá-lo atual crise e assegurar constante crescimento progresso Brasil cuja extraordinária expansão econômica exige cada vês (*sic!*) maior ampliação fontes produtoras eletricidade.”<sup>14</sup>

Em 21/4/1954, o CNAEE apresentava novas congratulações ao presidente pelo “conjunto sistemático providências que constituem programa obras serviços serem

---

<sup>13</sup> Documento arquivado no CPDOC/FGV-RJ sob o registro GV 53.05.27/7.

realizados durante dez anos”<sup>15</sup>. Na mesma correspondência, P. Borges salientava a importância do PNE e do projeto da Eletrobrás:

“Referidas mensagens e projetos elaborados Governo constituem documentos verdadeiramente notáveis pelo acerto das providências indicadas, insistentemente reclamadas pelo desenvolvimento e progresso Brasil, bem assim pelo descortino com que são propostos planos ação governamental que abrangem todos aspectos problema energia elétrica, cuja solução já não pode ser retardada sem prejuízo irreparável para expansão economia brasileira, prosperidade e engrandecimento País e segurança conforto sua população.”<sup>16</sup>

O estabelecimento do Imposto Único era um dos alvos da discussão. Jesus Soares Pereira, membro da Assessoria Econômica do segundo governo Getúlio Vargas e líder da elaboração do PNE justificava a cobrança do IUEE, dizendo que dele se originava parcela significativa do dinheiro com que os Estados contavam para realizar seus projetos de centrais elétricas, fundamental para o surgimento e o sucesso dos projetos de centrais elétricas estaduais<sup>17</sup>.

O FFE, cujo objetivo era gerenciar os recursos arrecadados através do Imposto Único, conforme lembra Jesus Soares Pereira, “era o ponto de discórdia no Congresso, dado o choque de interesses regionais”<sup>18</sup>. Veja-se que o projeto do IUEE foi aprovado com relativa rapidez, sendo sancionado poucos dias após o suicídio do presidente Vargas. Já os planos do FFE foi motivo de acirradas disputas de caráter regional, o que os levou a uma longa trajetória de tramitação no Congresso Nacional, sendo aprovados apenas no governo Kubitschek.

Explica-se a ligeira aprovação do Imposto, cujos recursos formariam o capital que financiaria a constituição das empresas de economia mista: a concepção de intervenção do Estado no setor de energia elétrica estava pautada pela criação de empresas de economia mista (federais como a Eletrobrás, ou estaduais como a Cemig). Numa empresa de economia mista, parcela dos meios de produção pertence ao Estado, e outra a empresários privados.

No início da década de 1950, os concessionários dos serviços de eletricidade estabelecidos no Brasil argumentavam não dispor do capital suficiente para realizar os

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Documento arquivado no CPDOC/FGV-RJ sob o registro GVc 54.01.12/2.

<sup>16</sup> *Ibid.* O texto está assim no original.

<sup>17</sup> Cf. LIMA, Medeiros (org.). *Petróleo, energia elétrica e siderurgia: a luta pela emancipação – um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, p. 130.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p 118.

investimentos obrigatórios para atender as necessidades de expansão do setor. Na realidade, as concessionárias estrangeiras não se interessavam mais em realizar investimentos no setor devido às suas discordâncias em relação a legislação vigente (Código de Águas). Ademais, como atendiam a áreas monopolizadas, era-lhes mais lucrativo cobrar mais caro por aqueles serviços que expandí-los.

Ao constituir empresas de capital misto no setor de energia elétrica, o Estado brasileiro, embora sendo o controlador, possibilitava uma oportunidade de negócios para este empresariado privado na qualidade de sócio. As empresas mistas do setor elétrico viriam a gerar lucro, a ser distribuído entre os associados, saneando-se desta forma, a debilidade do investimento privado. Observa-se assim, a especificidade da constituição das “empresas de capital misto” em uma formação social conservadora: em vez de o empresariado auxiliar o Estado no atendimento a demanda social é este que supre a inoperância da iniciativa privada<sup>19</sup>.

Assim, a ação do Estado favoreceu os setores nacionais, que pela empresa mista consorciou-se com as multinacionais, dado que tiveram acesso aos subsídios governamentais que as possibilitaram continuar, agora de forma expandida, a explorar a distribuição de energia. Rompeu-se o monopólio da produção e ampliou-se o da distribuição, configurando-se assim, a *continuidade renovadora* que caracteriza o conservadorismo de uma formação hiper-tardia.

---

<sup>19</sup> O projeto que propunha a criação da Eletrobrás também sofreu críticas de personagens claramente identificados com uma ideologia nacionalista e estatizante, como o engenheiro Catullo Branco e o historiador Nelson Werneck Sodré. Resumidamente, ambos criticavam veementemente a natureza de sociedade mista proposta no projeto da Eletrobrás, pois o Estado ficaria com os pesados custos de instalação de capacidade (geradora e transmissora) de energia elétrica, enquanto as concessionárias estrangeiras ficariam com os lucros na área de distribuição. Ver: BRANCO, Catullo. *Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1975, p. 77; SODRÉ, N. W. *História da burguesia brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1967, p. 321.