
ASPECTOS DA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO SETOR ENERGÉTICO NO BRASIL: 1930 - 1964

José Luiz Lima e
Maria Inês Perrone Leme*

INTRODUÇÃO

As profundas transformações do panorama energético mundial ocorridas na década de 1970 deram ao tema Energia posição de destaque nas preocupações de cientistas de diversas áreas.

O Brasil não ficou à margem desse processo e desde então inúmeros trabalhos foram realizados sobre o assunto, cada qual procurando explorar um aspecto da questão. O presente artigo não foge a esta regra, pois se trata de estudo sobre a organização institucional do setor energético, dentro de uma perspectiva histórica. Embora constitua ensaio preliminar, procuramos aqui trazer algumas contribuições para uma história da energia no Brasil, que ainda está por ser realizada.

O artigo teve origem em pesquisas de legislação sobre energia a partir de 1930, do trabalho *As Interações Econômicas e Institucionais no Desenvolvimento do Setor*

Energético no Brasil⁽¹⁾. A escolha do período de 1930 a março de 1964 deve-se ao fato de nele ter-se constituído parcela significativa da estrutura institucional vigente na atualidade.

1. O PERÍODO 1930-1945

O período em questão é marcado por um contexto internacional de grande instabilidade: a Grande Depressão dos anos 30 e a 2ª Guerra Mundial tomam a quase totalidade desses anos.

Nessa conjuntura, o modelo agrário-exportador entra definitivamente em crise no Brasil, o que viria a colocar nas mãos do Estado a tarefa de abrir novas frentes de expansão para a economia nacional. As políticas econômica e energética traduzem inicialmente o papel assumido pelo Estado de criar as bases institucionais em torno da industrialização. Desta forma, tais políticas vinculam-se de um lado ao avanço da industrialização e de outro aos problemas no Balanço de Pagamentos que caracterizam essa

* Os autores são respectivamente Pesquisador e Auxiliar de Pesquisa da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

(1) CALABI, Andrea Sandro (coord.). *As Interações Econômicas e Institucionais no Desenvolvimento do Setor Energético no Brasil*, São Paulo, FIPE-CESP, Junho de 1980, Cap. III, item III.2.2.

fase de Depressão Mundial.

Entretanto, as transformações políticas ocorridas no Brasil e o quadro de relações internacionais, particularmente abalado com a eclosão da 2ª Guerra Mundial, imprimem às questões energéticas um caráter específico, ora associado ao nacionalismo, ora a problemas de segurança nacional. A função ordenadora do Estado na área de energia manifesta-se diretamente por meio de dois caminhos: o primeiro, pelo estabelecimento de códigos reguladores da exploração de recursos naturais, a exemplo dos códigos de Águas e de Minas de 1934; o segundo, pela criação de órgãos públicos encarregados de executar a política setorial do Governo, tais como o Instituto do Açúcar e do Alcool, Departamento Nacional da Produção Mineral e Conselho Nacional de Águas e Energia, vinculados ao Ministério da Agricultura, e o Conselho Nacional do Petróleo, ligado diretamente à Presidência da República.

Contudo, o problema da energia não é tratado de forma global nesse período, uma vez que as fontes energéticas consagradas a partir da Segunda Revolução Industrial, petróleo e energia elétrica, encontravam condições para dominar integralmente as matrizes energéticas nacionais.

Se em determinadas circunstâncias vemos o governo brasileiro indo ao encontro de fontes alternativas de energia, isto se deve, provavelmente, em primeiro lugar, à crise enfrentada pela agroindústria açucareira nos anos 30, quando o álcool anidro surge como uma das soluções apontadas para o setor; em segundo lugar, à situação criada pela 2ª Guerra Mundial que teria forçado o Governo a reavaliar a questão energética face ao problema do abastecimento nacional de petróleo. Tais fatores resultaram na participação mais direta de fontes alternativas de energia, como o álcool, o gasôênio.

Examinaremos inicialmente nesta análise da evolução institucional os Códigos de Águas e de Minas, para depois concentrarmos na política consagrada a cada fonte de energia.

O Código de Águas de 1934 representa a

primeira regulamentação legal de vulto concedida ao aproveitamento dos recursos hídricos, particularmente no tocante à produção de energia hidrelétrica. Neste particular, o Código consolida algumas disposições adotadas em caráter provisório no início da década de 1930, a exemplo de normas para fixação de tarifas de energia elétrica e da extinção da cláusula ouro⁽²⁾. Por outro lado, reafirma o princípio de utilidade pública na exploração dos recursos naturais, em que a propriedade se distingue da utilização dos mesmos. Deste princípio deriva o regime de concessões na exploração de tais atividades.

Assim, o Código de Águas regulamenta o aproveitamento industrial das águas, desde o regime de concessões e fixação das tarifas até a competência dos Estados para executar as normas ali estabelecidas. Encontra-se ainda no Código a proposta de criação de um órgão público encarregado de executar a política do Governo nessa área, o que se efetivaria apenas em 1939, com o surgimento do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica.

O Código de Minas, também de 1934, norteia-se pelos mesmos princípios do Código de Águas. Portanto, as atividades de exploração das jazidas minerais também são realizadas por meio de autorizações de pesquisa e concessões de lavra, expedientes integralmente regulamentados no Código. Neste particular, vale lembrar que se concedia ao proprietário da queda d'água ou jazida mineral a prioridade no momento da outorga da concessão, determinação esta comum a ambos os códigos.

Todavia, o Código de Minas não consagra atenção especial ao tratamento da exploração das jazidas petrolíferas — que apareciam em pé de igualdade com as demais

(2) As tarifas eram determinadas pelas despesas de operação, reservas para a depreciação e remuneração do capital da empresa, segundo o princípio do custo histórico. A cláusula ouro, extinta em 1933, significava que parte do serviço de energia elétrica seria paga em ouro, tornando as tarifas variáveis conforme as flutuações cambiais.

jazidas minerais — a não ser quando excluía aquelas jazidas da competência dos Estados na execução do Código. Ao ser aprovado, o Governo já contava com órgão responsável pela política setorial: O Departamento Nacional de Produção Mineral criado no início de 1934.

O regime legal específico para as jazidas petrolíferas e gases naturais só surgiria em 1938, certamente em função da perspectiva de conflito mundial, em que o abastecimento nacional de petróleo tornar-se-ia questão de segurança nacional. Um novo Código de Minas seria aprovado em 1940, para incorporar o tratamento concedido às jazidas petrolíferas e o espírito da Carta Constitucional de 1937.

Atos e Política do Governo: energia elétrica, petróleo, carvão, álcool, gasogênio e sítio betuminoso.

Os processos de industrialização e urbanização verificados nas décadas anteriores aos anos 30 foram acompanhados pelo desenvolvimento do setor de energia elétrica, comandado por grandes companhias estrangeiras, particularmente pelos grupos Light e American Foreign Power Company (AMFORP). Contudo, o desenvolvimento em termos dos grandes centros industriais do País não encontrava uma organização institucional das atividades relacionadas ao aproveitamento dos recursos hídricos. Algumas tentativas feitas neste sentido no início do século, como o projeto Valadão, esbarraram nos entraves colocados pelo Congresso Nacional⁽³⁾.

Logo nos primeiros anos da década dos 30 demonstra-se preocupação com essa organização por meio de medidas de caráter administrativo, como a revogação da cláusula ouro e determinações parciais concernentes ao aproveitamento das águas para fins de produção comercial de energia elétrica. A ordenação final ocorre com a promulgação do Código de Águas e seus desdobramentos.

Até fins dos anos 40, a revisão dos contratos das empresas concessionárias de energia elétrica, determinada pelo Código de Águas, afetaria diretamente o desenvolvimento do setor. Este problema arrastou-se por bom período de tempo, e forçou o Governo a tomar decisões para assegurar a continuidade da expansão de nosso parque hidrelétrico. O Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), criado somente em 1939, embora já estivesse previsto no Código de Águas, assume o problema da revisão dos contratos e passa a estabelecer tributações referentes aos serviços de energia elétrica.

A segunda Guerra Mundial imporia ao Governo uma reordenação mais adequada de tais serviços, que se manifesta inicialmente por amplo programa de interligação de usinas e sistemas de distribuição de energia elétrica. Além deste programa, sob a égide do CNA-EE, outras resoluções foram tomadas: regulamentaram-se as autorizações para constituição de empresas concessionárias, a suspensão de execuções hipotecárias, as transferências de propriedade, normas de caráter econômico-financeiro das concessionárias e racionamento de energia elétrica.

Ainda no decurso da segunda Guerra esboçou-se a criação de companhias estaduais de energia elétrica, como nos Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Este último já em 1943 organizaria sua Comissão Estadual de Energia Elétrica. Além disso, em 1945 o Ministério da Agricultura foi autorizado a constituir a Companhia Hidroelétrica do São Francisco, incumbida de realizar o aproveitamento da cachoeira de Paulo Afonso.

A preocupação com o petróleo só se faz sentir no ano de 1938, ou seja, às vésperas da 2ª Guerra Mundial. Nos anos anteriores praticamente não existe referência a essa fonte energética. Em compensação, nesse ano encontramos um amplo conjunto de disposições relativas ao petróleo.

De início, é incorporado ao Código de Minas um capítulo específico que institui o regime legal das jazidas de petróleo e gases naturais. Nele encontra-se um primeiro

(3) O projeto Valadão, de 1907, representou o primeiro passo em direção a um Código de Águas.

passo em direção ao monopólio do Estado sobre o petróleo: é o não reconhecimento do domínio de particulares sobre jazidas de petróleo e gases naturais. Os manifestos e registros de jazidas efetuados desde 1934 ficaram então sem efeito.

Poucos dias após a incorporação do capítulo seria criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), com a função de responder pela política governamental para o setor, tomando para si o controle e a fiscalização do abastecimento nacional de petróleo. É interessante ressaltar que o CNP era concebido pelo seu presidente como entidade paramilitar encarregada de, na emergência, prover o País dos combustíveis indispensáveis à atividade econômica nacional face ao estado de guerra mundial⁽⁴⁾.

Data ainda de 1938 o Tratado sobre Saída e Aproveitamento do Petróleo Boliviano, segundo o qual os governos brasileiro e boliviano concordavam em efetuar pesquisas nas jazidas petrolíferas da zona subandina boliviana. A exploração ficaria a cargo de sociedades mistas brasileiro-bolivianas.

Em 1939 o CNP teve suas atribuições ampliadas e o Governo Federal constituiu uma reserva petrolífera na região do Recôncavo Baiano.

Duas outras medidas importantes do período, referentes ao petróleo, são a criação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes Líquidos em 1940, e no ano seguinte, da Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes, responsável pela coordenação da política de produção e distribuição dos mesmos.

Até a década de 30 o carvão não seria objeto de maiores atenções, com exceção de alguns momentos em que as condições externas o exigiam, como na primeira Guerra Mundial. Entretanto, a partir desta década,

problemas no Balanço de Pagamentos, aliados ao ônus no sistema nacional de transportes provocado pela grande quantidade de carvão importado, impulsionariam o Governo a tomar algumas resoluções no sentido de estimular a produção nacional. Getúlio Vargas acreditava que o carvão, ao lado do petróleo e do álcool-motor, trariam a independência do País no tocante aos combustíveis, aliviando a nossa balança comercial e representando um grande passo em direção à segurança e defesa nacionais⁽⁵⁾. Os estímulos iniciais tomaram a forma de facilidades para produção e transporte, e obrigatoriedade de aquisição de 10% do similar nacional para os importadores de carvão estrangeiro, cota esta elevada para 20% em 1937. A instituição dessas cotas obrigatórias de consumo seria considerada por Vargas anos mais tarde como o principal estímulo ao desenvolvimento da indústria carbonífera nacional, que era extremamente vulnerável às condições externas⁽⁶⁾.

A preocupação com o carvão nacional seria reforçada em 1940, com a instituição da Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, e no ano seguinte, com a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

A crise de combustíveis provocada pela eclosão da 2ª Guerra Mundial, e que assume proporções mais graves em 1942, encontraria no carvão nacional a grande saída para contornar a situação.

De fato, durante a guerra a falta de carvão mostrou-se tão contundente que a produção catarinense foi totalmente destinada ao consumo nacional; devido a essas circunstâncias tal produção se elevou de 20 para 40% do total nacional nos anos do con-

(4) Ver a respeito LIMA, Medeiros. *Petróleo, Energia Elétrica, Siderurgia: A luta pela emancipação*; Um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

(5) VARGAS, Getúlio. *As Diretrizes da Nova Política do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1943, p. 166.

(6) Ver a respeito VARGAS, Getúlio. *O Governo Trabalhista do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1952.

flito. Em 1942 o carvão foi racionado; deu-se preferência na sua distribuição a serviços de transporte marítimo e terrestre, fabricação de gás e serviços de utilidade pública. Dois anos mais tarde a produção de carvão metalúrgico de Santa Catarina foi reservada à CSN, que breve entraria em funcionamento. Estabeleceu-se também que, enquanto durasse o estado de guerra, ficaria suspensa a obrigatoriedade da cota de aquisição de 20% do similar nacional para os importadores.

Se por um lado tais medidas resultaram no crescimento da produção para um patamar três vezes superior ao verificado na década de 20, por outro não resolveriam a tradicional problemática do carvão nacional, qual seja, a falta de espaço próprio na matriz energética brasileira.

Desde o início do período em tela, a utilização do álcool encontra-se mais vinculada às dificuldades enfrentadas pelo mercado açucareiro do que propriamente a qualquer problema energético. Já em 1931 procurou-se fomentar o consumo de álcool-motor, com a obrigatoriedade da aquisição de álcool anidro nacional na proporção de 5% da quantidade de gasolina importada. Posteriormente, as tentativas de generalizar a utilização deste combustível foram intensificadas, apesar dos obstáculos verificados na ampliação da oferta do produto. Através de incentivos fiscais o Governo procurou estimular o estabelecimento de usinas produtoras de álcool anidro.

Exemplo que reforça o papel conferido ao álcool de paliativo para a crise enfrentada pelo setor açucareiro é encontrado no final de 1932, quando o Governo impõe limites à produção de açúcar no País e exige a transformação de uma quantidade mínima de cana-de-açúcar em álcool.

Dentro de tal contexto podemos entender a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool em 1933 (IAA), encarregado de assegurar o equilíbrio entre as safras de cana e o consumo de açúcar, mediante a aplicação obrigatória da matéria-prima na fabricação de álcool.

A adição de álcool anidro à gasolina pro-

duzida no País torna-se obrigatória a partir de 1938. Durante a Guerra, recorre-se novamente ao álcool como forma de amenizar a crise dos combustíveis, sendo colocado à disposição do CNP o excesso de álcool não atribuído ao consumo industrial, para ser utilizado como carburante.

O aproveitamento do gasogênio, como já se ressaltou anteriormente, foi cogitado apenas durante o conflito mundial de 1939. Nesta época criou-se a Comissão Nacional do Gasogênio, destinada a incrementar a produção de tal combustível no Brasil. O fim da 2ª Guerra Mundial marcou também seu esquecimento.

Quanto ao xisto betuminoso registram-se as experiências oficiais na região de Maraú, BA. Reconheciam-se as vantagens de sua utilização "in natura" na queima em locomotivas e da sua combinação com carvões estrangeiros e nacionais; no entanto, a falta de atitudes a comprovar o reconhecimento efetivo da sua utilidade é surpreendente.

2. O PERÍODO 1946-1964

O pós-guerra representa um marco fundamental no processo de industrialização brasileiro. Centro dinâmico da economia nacional, o setor industrial passa por transformações substanciais em sua estrutura, através da modernização da indústria de bens de consumo não duráveis e do desenvolvimento da indústria pesada e de bens de consumo duráveis⁽⁷⁾.

A par desse avanço do processo de industrialização verifica-se um crescimento acelerado da urbanização e do sistema de transportes. Tal conjunto de mudanças rebate sobre o setor energético, reforçando o padrão de consumo de energia baseado na eletricidade e no petróleo.

(7) Ver a respeito TAVARES, M. da C. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, tese de Livre Docência, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1975 e LESSA, Carlos. *Quinze Anos de Política Econômica*, Cadernos do I.F.C.H., nº 4, UNICAMP — Brasiliense, 1975.



Devemos lembrar que essa fase contou com uma conjuntura internacional que, pelo menos, não determinou estrangulamentos absolutos sobre o Balanço de Pagamentos, de modo que a importação de combustíveis e a ampliação do parque energético brasileiro não encontrariam tantas dificuldades como as presenciadas no período 1930-45.

A perspectiva do Governo frente à questão energética permanece fragmentada, basicamente, em torno do petróleo e da eletricidade. A política energética é direcionada no sentido de assegurar a expansão da oferta de derivados de petróleo e energia elétrica, reservando às demais fontes de energia um papel medíocre no balanço energético nacional; agora, porém, o Estado não se limita a ordenar o setor energético, mas passa também a intervir de forma produtiva através de suas empresas.

No âmbito institucional, o período em questão marca o surgimento do Ministério das Minas e Energia (MME) e do Ministério da Indústria e Comércio (MIC), em 1960. A partir daí, os órgãos públicos ligados à área energética e vinculados até então ao Ministério da Agricultura e à Presidência da República passam todos à jurisdição do MME. Por sua vez, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) seria incorporado ao MIC.

O setor que inspirou os maiores cuidados por parte do Estado foi sem sombra de dúvida o hidrelétrico. Os estágios alcançados pela industrialização e urbanização estavam a exigir suprimentos de energia elétrica em grandes proporções, o que esbarrava com o desenvolvimento ainda lento do parque hidrelétrico. Tal defasagem se torna mais clara no início do anos 50, quando se apresentam sucessivas crises de oferta de energia elétrica.

A superação dos entraves à expansão do setor hidrelétrico seria encaminhada através de duas linhas mestras. Em primeiro lugar, a formação de empresas estatais de energia elétrica: a nível federal, organizadas em torno de grandes projetos hidrelétricos; a nível estadual, as mais importantes seriam criadas em função das crises regionais de energia

elétrica, algumas das quais vinculadas a Planos Estaduais de Eletrificação. Em segundo lugar, a montagem de uma estrutura fiscal e financeira direcionada exclusivamente para prover recursos para expansão do setor.

Quanto à formação de empresas estatais, tratemos inicialmente daquelas organizadas a nível federal. O primeiro passo neste sentido foi dado com a criação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) em 1945, para realizar o aproveitamento hidrelétrico da cachoeira de Paulo Afonso. O ingresso do Governo Federal na região Sudeste realiza-se por intermédio da criação da Central Elétrica de Furnas em 1957, para o aproveitamento das corredeiras das Furnas, situadas no rio Grande. Em 1961 surgiria a Companhia Hidrelétrica Vale do Paraíba (CHEVAP), encarregada do projeto hidrelétrico do Salto-Funil no rio Paraíba.

O processo de constituição de empresas estatais em âmbito federal consolida-se finalmente com a organização das Centrais Elétricas Brasileiras — Eletrobrás — ocorrida em 1962, embora seu projeto de criação já se encontrasse no Plano Nacional de Eletrificação de 1954, que também não se efetivou. Como empresa holding, a Eletrobrás incorporou as aplicações do Governo Federal na CHESF, FURNAS, CHEVAP e Termelétrica de Charqueadas; a *holding* teria por finalidade a realização de estudos, projetos, construção e operação de usinas produtoras, linhas de transmissão e sistemas de distribuição de energia elétrica. A partir de então, caberia à Eletrobrás a tarefa de definir o programa de expansão do setor elétrico no País.

No âmbito estadual, devemos ressaltar inicialmente o surgimento das empresas vinculadas aos Planos Estaduais de Eletrificação. Neste particular, destacam-se a Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE) do Estado do Rio Grande do Sul de 1943 e as Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) de 1952. A primeira tornou-se autarquia estadual em 1952 e sociedade de economia mista em 1963, enquanto que a segunda se apresenta sob esta última forma desde o início.

Caso particular da política de atuação dos Governos Estaduais no setor elétrico podemos encontrar no Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção do Governo do Estado de Minas Gerais⁽⁸⁾. A expansão do setor a nível regional efetivar-se-ia a partir da "concentração da produção em grandes unidades", o "único meio de conseguir energia barata ou a preço compatível com um programa econômico baseado em indústrias pesadas"⁽⁹⁾. Por sua vez, o Plano de Eletrificação mineiro propunha a encampação das usinas municipais, estratégia que aliás viria a ser desenvolvida por grande parte das companhias estatais criadas no período 1946-1964; desta forma, o Estado de Minas Gerais deveria ser "o possuidor das Centrais Elétricas, cabendo às municipalidades ou seus concessionários a distribuição da energia, mediante tarifas adequadas e obedientes ao princípio de menor preço para o kW-h"⁽¹⁰⁾.

Após o surgimento dessas duas companhias estaduais de energia elétrica, outros Estados promovem gradativamente a organização de suas respectivas empresas concessionárias. A formação das novas sociedades não obedece aos mesmos motivos: algumas estão articuladas com planos estaduais de eletrificação, como a Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA) de 1960; outras, em função das crises de energia elétrica, mais agudas nos grandes centros urbanos e industriais, surgem nas brechas de concessionárias já estabelecidas, a exemplo da Usinas Elétricas do Paranapanema (USELPA), criada em 1953 pelo Governo do Estado de São Paulo.

Cumprir salientar também a organização em 1953 da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL); em 1956, da Cen-

trais Elétricas de Goiás (CELG) e Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC); em 1958, da Centrais Elétricas Matogrossenses (CEMAT) e um ano mais tarde, da Centrais Elétricas do Maranhão (CEMAR); 1963 marca a criação da Centrais Elétricas Fluminenses (CELF). Claro está que isso constitui apenas uma amostra desse processo, que se estenderia após o período aqui estudado.

A montagem de uma estrutura fiscal e financeira direcionada para a expansão do setor elétrico constituiu outro fator de relevância para o crescimento acelerado do mesmo no período 1946-1964; por meio da captação centralizada de recursos fiscais, administrados por uma instituição financeira estatal, esta nova estrutura procuraria deslocar a importância até então conferida à tarifa como fonte de recursos para investimento.

O primeiro passo nesse sentido foi dado em 1952 com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Dois anos mais tarde, seriam regulamentados o imposto único sobre energia elétrica (IUEE) e o Fundo Federal de Eletrificação (FFE), destinado a financiar instalações de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, assim como o desenvolvimento da indústria de material elétrico. Dessa forma, a captação e a administração centralizada do IUEE, através do FFE e BNDE, representaram uma das alavancas principais do vigoroso crescimento da capacidade instalada de energia elétrica, que passou de 1134 MW em 1946 para 4895 MW em 1964⁽¹¹⁾.

Para completarmos o quadro fiscal e financeiro que se esboça até 1964, resta assinalar o estabelecimento do empréstimo compulsório em 1962 e a idéia de incorporar a correção monetária no cálculo do custo histórico na parcela da fixação das tarifas. Esta última tentativa de reestruturar a política de tarifas de energia elétrica foi conce-

(8) GOVERNO DE ESTADO DE MINAS GERAIS. *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção*, Belo Horizonte, 1947.

(9) Ibid., p. 21.

(10) Ibid., p. 166.

(11) CALABI, Andrea Sandro (coord.) *op. cit.*, p. 456.

bida em 1958, mas só efetivada após março de 1964.

No que diz respeito à legislação sobre energia elétrica, marco fundamental no período em tela é a Regulamentação dos Serviços de Energia Elétrica de 1957. Tal regulamentação se originou de projeto elaborado pelo Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, em 1951. Seu objetivo era consolidar a legislação sobre energia elétrica desde o Código de Águas de 1934, vindo a representar um verdadeiro Código de Energia Elétrica; por um lado, a Regulamentação de 1957 referenda a organização institucional da administração dos serviços de energia elétrica, que da criação do CNAEE em 1939 até a constituição da Eletrobrás em 1962 manter-se-ia inalterada, ou seja, a cargo do CNAEE, Divisão de Águas do DNPM e Estados; por outro, incorpora as disposições legais relativas à utilização de bens e instalações vinculadas aos serviços de energia elétrica, ao regime de exploração de tais serviços e à fixação de tarifas, disposições estas que no decorrer de 23 anos foram sendo incorporadas à legislação sobre energia elétrica.

Juntamente com a energia elétrica, o petróleo assumiria importância crescente no balanço energético nacional durante o período 1946-1964. A participação do petróleo no consumo total de energia primária passa de 12% em 1946 para 39,8% em 1964⁽¹²⁾.

O conjunto de disposições traçadas a partir de 1938 em torno do petróleo, que concedia ao Estado um controle significativo de todas as atividades petrolíferas e encontrava respaldo na constituição de 1937, tenderia a sofrer algumas modificações com o fim da 2ª Guerra Mundial.

A constituição de 1946 já revelava um desvio da orientação até então seguida, uma vez que abria maiores possibilidades à participação do capital estrangeiro na outorga de concessões de lavra e autorizações para pesquisa de jazidas petrolíferas. Tal tendên-

cia seria reforçada com a elaboração do anteprojeto do Estatuto do Petróleo. Segundo Gentil Noronha, nesta fase da campanha pelo petróleo as questões giravam em torno da participação de companhias particulares, do controle nacional ou estrangeiro e da capacidade do País para enfrentar com autonomia o ônus da implantação da nova indústria⁽¹³⁾.

Tendo por base as novas disposições contidas na Constituição de 1946, o regime legal das jazidas petrolíferas sofreria algumas modificações refletidas no anteprojeto do Estatuto do Petróleo. Este reunia em uma só lei os dispositivos dispersos sobre a propriedade das jazidas de petróleo e gases raros existentes no território nacional e estabelecia as condições e facilidades para o seu aproveitamento econômico. A modificação mais importante trazida pelo Estatuto diz respeito à permissão concedida ao capital estrangeiro para atuar em atividades de pesquisa, lavra, refinação e transporte. No entanto, o anteprojeto contendo as emendas propostas pelo Presidente Dutra acabaria retido nas Comissões da Câmara dos Deputados, perdendo seu significado nos anos posteriores.

O Governo Vargas, em 1951, recolocaria a questão do petróleo, não mais em função de adaptações no regime legal das jazidas petrolíferas, como no Governo Dutra. Já nessa época os gastos crescentes com a importação de derivados de petróleo indicavam ao Governo a necessidade de intensificar a produção e a capacidade de refinação nacionais de petróleo. Por outro lado, Gabriel Cohn salienta que "O Conselho Nacional do Petróleo, o qual ainda estava afetando toda a ação nesse setor, não tinha condições organizacionais nem recursos financeiros adequados para fazer frente às novas solicitações de uma economia industrial em expansão. É suficiente assinalar, nesse ponto, que a sua úni-

(12) CALABI, Andrea Sandro (coord.). *op. cit.*, p. 40.

(13) NORONHA, Gentil. O Petróleo é Nosso — Da Emenda Schoppel à lei 2.004. In: KUCINSKI, Bernardo (coord.), *Petróleo: Contratos de Risco e Dependência*, São Paulo, Brasiliense, 1977.

ca fonte de recursos continuava a ser aquela prevista quando de sua criação: isto é, os créditos orçamentários, que o manietavam ao processo, político em essência, de distribuição de recursos para o setor público".⁽¹⁴⁾

Tendo em vista essas circunstâncias, não nos parece surpreendente o alcance limitado do projeto inicial de criação da Petrobrás proposto pelo Governo Vargas em 1951: uma sociedade de economia mista, que incorporasse parte das atribuições até então conferidas ao Conselho Nacional do Petróleo, de modo a dar condições à nova empresa de ampliar a produção de petróleo, administrar as refinarias do Estado e a Frota Nacional de Petroleiros. A Petrobrás, ainda segundo a proposta, contaria com vultosos recursos financeiros para fazer face a essas atribuições e em sua organização estariam presentes dispositivos para garantir o estrito controle governamental sobre a empresa.

Apresentado em dezembro de 1951, o projeto da Petrobrás tramitaria no Congresso até setembro de 1953, após longo debate entre vários setores da sociedade, adquirindo assim um caráter suprapartidário. Entretanto, o Congresso determinaria substanciais alterações no projeto original, principalmente no que diz respeito ao controle das atividades petrolíferas no País: a lei 2.004 que criou a Petrobrás acabaria por estabelecer o monopólio da União na pesquisa e lavra das jazidas, na refinação do petróleo nacional ou estrangeiro e no transporte marítimo do petróleo e seus derivados produzidos no País. A Petrobrás constituiria o órgão de execução do monopólio estatal, enquanto que o Conselho Nacional do Petróleo seria o órgão orientador e fiscalizador.

Embora o projeto original apresentado pelo Governo Vargas não propusesse um novo regime jurídico para as jazidas petrolíferas, as decisões do Congresso resultaram em significativa alteração legal, que poria fim às

discussões travadas em torno da questão do petróleo no pós-guerra.

Da criação da Petrobrás até 1964 podemos ainda levantar dois aspectos relativos à política petrolífera do Governo: o primeiro diz respeito ao alcance do monopólio estatal e o segundo, à política de importação consagrada ao combustível.

Como vimos, a Lei 2.004 havia estabelecido o monopólio estatal também nas atividades de refinação do petróleo. Entretanto, permitiu-se a manutenção do controle privado das refinarias em funcionamento ou já outorgadas, desde que limitada a capacidade de refino das mesmas. Em 1957 tal decisão seria recolocada, com a única ressalva de que os eventuais excedentes de produção das refinarias particulares reverterem em benefício do monopólio da União e por conta da Petrobrás. Devido ao programa de implantação de refinarias iniciado no Governo Juscelino Kubitschek, a Petrobrás em 1964 já controlava 82% da refinação de óleo cru no Brasil, conforme salienta Getúlio Carvalho⁽¹⁵⁾. Nessas circunstâncias, o Conselho Nacional do Petróleo recomendaria nesse ano a integração definitiva das atividades de refino ao monopólio estatal. Tal orientação seria aceita e decretada pelo Governo João Goulart, que promoveria a desapropriação de várias refinarias particulares, processo que no entanto sofreria alguns revesses após 1964.

Com relação ao segundo aspecto levantado, devemos notar que as importações de petróleo contaram com tratamento favorável em boa parte do período 1946-64, a despeito dos esquemas cambiais adotados. Esse tratamento consistia na exclusão de tais importações do regime de licença prévia, na concessão de câmbio subsidiado e na isenção do mecanismo de depósitos prévios⁽¹⁶⁾.

(14) COHN, Gabriel. *Petróleo e Nacionalismo*, São Paulo, DIFEL, 1968, p. 129.

(15) CARVALHO, Getúlio. *Petrobrás: do monopólio aos contratos de risco*, Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1977, p. 174.

(16) Vide LESSA, Carlos. *op. cit.*, cap. VIII-2.

No âmbito de uma proposta de diversificação das fontes externas de suprimento do petróleo, de modo a reduzir o impacto das importações do mesmo sobre as disponibilidades cambiais, o Governo João Goulart determinou em 1963 a incorporação ao monopólio estatal das importações de petróleo, que a partir de então ficariam exclusivamente a cargo da Petrobrás.

O término da 2ª Guerra Mundial e o início das operações da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1946, fazem do carvão nacional objeto de inúmeras medidas governamentais que procuram organizar a comercialização do carvão metalúrgico catarinense e restabelecer a obrigatoriedade de aquisição de 20% de carvão nacional sobre o correspondente importado, temporariamente suspensa durante a guerra. Mas, como afirmava Getúlio Vargas, a manutenção da indústria carbonífera em tempos de paz representava o pagamento de uma apólice de seguro contra acidentes de guerra. Não seria outro o destino da indústria carbonífera no pós-guerra.

A indústria carbonífera nacional, localizada em sua maior parte nos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, encontrava-se em grave crise nos anos que se seguiram ao final da Guerra. Embora fosse reconhecida a má qualidade do carvão nacional, a crise era devida à falta de mercado para a fração de carvão-vapor resultante do beneficiamento do mineral em bruto, a ponto de em Santa Catarina, onde a situação estava mais crônica, os estoques alcançarem praticamente o volume de produção anual deste Estado. Nos outros dois Estados, a produção estaria supostamente de acordo com as necessidades dos respectivos mercados regionais.

Nas raízes dessa crise encontramos não só a "dieselização" crescente das ferrovias e da Marinha Mercante e a tendência à fluidização dos combustíveis no consumo industrial, como também o elevado preço do carvão nacional, decorrência de uma produção cara e inadequada, transporte dispendioso e ineficiente, beneficiamento mal planejado e comercialização de carvão de péssima qualidade

(às vezes com 40 ou 50% de cinzas). Ademais, eram comuns os atrasos nos pagamentos à produção fornecida pela indústria carbonífera nacional.

Tais fatos levaram à realização de vários debates e à elaboração, ainda no Governo Dutra, do Plano do Carvão Nacional⁽¹⁷⁾. O Plano contemplava a modernização do processo extrativo, a racionalização do sistema de transportes e o alargamento do mercado consumidor nacional. Criou-se a Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional (CEPCAN) para coordenar a execução do mesmo.

Aprovado por Getúlio Vargas em maio de 1953, o Plano do Carvão Nacional foi prorrogado em 1957, já sob a vigência do Plano de Metas, que passa a defender a estratégia de instalar usinas termelétricas nas bocas das minas, movidas a carvão-vapor. Em 1960 é aprovado o Plano de Coordenação das Atividades Relacionadas com o Carvão Mineral, elaborado para dar continuidade, atualizar e ampliar os trabalhos da CEPCAN.

Todavia, os resultados de todos esses esforços não foram muito satisfatórios, uma vez que a produção de carvão entre 1945-60 permanece praticamente estagnada, acusando certa elevação apenas nos primeiros anos da década de 60. O tratamento cambial concedido ao petróleo, o aumento dos custos na extração do carvão e a fluidização generalizada dos combustíveis nas indústrias e nos transportes acarretaram em grande parte a retração do mercado de carvão e conseqüente estabilidade dos níveis de produção. A falta de harmonia no comportamento dos mercados de carvão-vapor e carvão-metalúrgico resultava em acumulação de estoques da primeira fração e produção insuficiente para a segunda.

Tudo indica que também nesse período a produção de álcool para fins carburantes

(17) *Plano do Carvão Nacional*. Documentos Parlamentares, Congresso Nacional, Rio de Janeiro, 1953. Também em SILVA PINTO, Mário da. *Plano Nacional do Carvão*, *Digesto Econômico*, São Paulo, nº 83, out. 1951.

continuava a ser um mero paliativo para as crises do setor açucareiro, que no pós-guerra apresenta nova etapa de superprodução, particularmente na região Nordeste. Daí o conjunto de medidas de estímulo à sua produção, para fins carburantes, que o Governo Federal adota em meados de 1948. Estas medidas resumiam-se no aproveitamento da matéria-prima excedente às necessidades da nossa produção de açúcar, aperfeiçoamento do sistema de armazenagem e de distribuição, além de garantia de preços ao fabricante.

Ao mesmo tempo em que se justificava a adoção desse conjunto de medidas para o restabelecimento do equilíbrio do nosso comércio internacional, tendo em vista o menor emprego de divisas na aquisição de derivados de petróleo, a política de comércio exterior adotada na época excluía tais combustíveis do regime de licença prévia.

Com a criação do Ministério da Indústria e Comércio em 1960, o Instituto do Açúcar e do Alcool passaria à jurisdição desse órgão.

O avanço científico e tecnológico propiciado pela conquista da fissão nuclear durante a 2ª Guerra Mundial abre caminho para a utilização mais ampla dos minerais radioativos, pelo menos em termos de aproveitamento energético. Este salto tecnológico representa, a nosso ver, o marco de referência para o surgimento da regulamentação da exploração de minerais radioativos na década de 1950.

São três os documentos básicos que direcionam a política de energia nuclear no período 1946-1964. Tal política tem sua origem na criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), em 1951, quando ficou estabelecido que este órgão se encarregaria de incentivar a pesquisa, a prospecção e a industrialização de matérias destinadas ao aproveitamento de energia atômica. As atividades referentes ao aproveitamento de energia atômica ficariam sob controle do Estado e caberia exclusivamente ao Presidente da República a orientação da política geral de energia atômica, em todas as suas fases e

aspectos. As exportações de urânio, tório e seus compostos ficavam proibidas, salvo a nível de Governo para Governo.

Logo após a criação do CNPq, surgiria a regulamentação da pesquisa e lavra de minerais radioativos que considerava as jazidas de minérios atômicos reservas nacionais, essenciais à segurança do País. As autorizações de pesquisa e concessões de lavra seriam processadas de acordo com o Código de Minas, executado pelo Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM).

Por último, em 1956, encontramos as Diretrizes Governamentais para a Política Nacional de Energia Nuclear, que já sugeriam a criação de uma Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), encarregada da orientação da política setorial, assumindo para tanto as responsabilidades e competências estabelecidas em 1951 para o CNPq. De fato, tal Comissão seria formada ainda no mesmo ano e ficaria diretamente subordinada ao Presidente da República. O ano de 1962 representa outro marco para a política de energia nuclear, uma vez que as atividades sob controle da União, tais como pesquisa e lavra de jazidas de minerais atômicos, o comércio desses minerais e a produção e industrialização de materiais nucleares passariam efetivamente a constituir monopólio da mesma. Ainda nesse ano seria instituído o Fundo Nacional de Energia Nuclear, administrado pela CNEN e destinado ao desenvolvimento das aplicações da energia atômica.

Resta salientar a organização da Companhia de Materiais Nucleares do Brasil (COMANBRA) em 1964, criada para desenvolver atividades relacionadas com a lavra, beneficiamento, refino, tratamento químico e comércio de minérios de interesse para a produção de energia nuclear.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução institucional do setor energético no período 1930-1964 apresenta muitas definições. Ao nível jurídico, encontram-

se regulamentadas as principais atividades do setor. A organização institucional reflete basicamente o papel que cada fonte de energia cumpre na matriz energética brasileira.

Dessa forma, a eletricidade e o petróleo contam com amplo domínio do Estado, principalmente no que diz respeito à esfera produtiva. Com o álcool e o carvão o mesmo não ocorre. O álcool surge primordialmente como válvula de escape para as crises do setor açucareiro e secundariamente como fonte alternativa de energia. A atuação do IAA

parece traduzir muito bem esta situação. O carvão, por sua vez, mesmo contando com alguns planos de apoio por parte do Governo Federal seria gradativamente deslocado da matriz energética, ainda mais na ausência de uma política integrada na área dos combustíveis.

Embora o aproveitamento da energia nuclear se encontre apenas em fase experimental durante o período analisado, o Estado assumiria em breve espaço de tempo o controle de todas as atividades referentes a esse tipo de energia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRANCO, Catulo. *Energia Elétrica e Capital Estrangeiro no Brasil*, São Paulo, Alfa-Omega, 1975.
- CALABI, Andrea Sandro (coord.) *As Interações Econômicas e Institucionais no Desenvolvimento do Setor Energético no Brasil*, FIPE-CESP, São Paulo, Julho de 1980.
- CARVALHO, Getúlio. *Petrobrás: do monopólio aos contratos de risco*, Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1977.
- COHN, Gabriel. *Petróleo e Nacionalismo*, São Paulo, DIFEL, 1968.
- CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA. *Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil — 1962*, Rio de Janeiro, 1963.
- BIBLIOTECA DO EXÉRCITO. *Energia Elétrica no Brasil (da primeira lâmpada à Eletrobrás)*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército Editora (Coleção General Benício, v. 154, publ. 474), 1977.
- GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção*, Belo Horizonte, 1947.
- KUCINSKI, Bernardo (coord.). *Petróleo: Contratos de risco e dependência*, São Paulo, Brasiliense, 1977.
- LESSA, Carlos. *Quinze anos de Política Econômica*, Cadernos do I.F.C.H., nº 4, UNICAMP-BRASILIANSE, 1975.
- LIMA, Medeiros. *Petróleo, Energia Elétrica, Siderurgia: a luta pela emancipação — um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- CONGRESSO NACIONAL. *Plano do Carvão Nacional*. Documentos Parlamentares, Rio de Janeiro, 1953.
- SILVA PINTO, Mário da. *Plano Nacional do Carvão*, Digesto Econômico, nº 83, São Paulo, out. 1951.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, Tese de Livre-Docência, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1975.
- VARGAS, Getúlio. *As Diretrizes da Nova Política do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1943.
- VARGAS, Getúlio. *O Governo Trabalhista do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1952.