

A nova Constituição e o Código de Mineração de 1967: a consolidação do capital multinacional e associado no setor mineral brasileiro

Ana Carolina Reginatto *

Dentre as diversas controvérsias historiográficas a respeito do golpe de 1964 e do regime que se lhe seguiu, podemos destacar o intenso debate acerca da participação "civil" nesse processo político. Tal discussão tomou novo fôlego, sobretudo, a partir do início das atividades da Comissão Nacional da Verdade, em 2012. Apresentada por parte da historiografia recente como uma "novidade", a participação civil teria amparo empírico nas grandes marchas "da Família com Deus pela Liberdade", nas votações expressivas do partido de sustentação do regime (ARENA), na popularidade do general Médici e etc. O que justificaria o apoio da sociedade brasileira ao golpe e à ditadura.¹ Sem nos deter de forma mais ampla em questões teóricas, a maneira como tal participação vem sendo abordada acaba por homogeneizar grupos sociais distintos, negligenciando, como nos alerta Demian Melo, a "dinâmica da luta de classes como nervo da política" (MELO, 2012: 44). Nesse sentido, o autor atenta para a necessidade de se levar em conta a relação entre as mudanças significativas implementadas na estrutura do capitalismo brasileiro durante o período e o projeto classista que ocupou o aparelho estatal a partir do golpe de Estado (*Idem*: 48).

Alem disso, em seu trabalho seminal, *1964 - a conquista do Estado*, publicado no Brasil em 1981, o cientista político uruguaio René Dreifuss já demonstrava a profícua participação de elementos "civis", tanto no golpe como na ditadura, identificando, no entanto, a origem social de tais grupos:

Apesar de a administração pós-1964 ser rotulada de "militar" por muitos estudiosos de política brasileira, a predominância contínua de civis, os chamados técnicos, nos ministérios e órgãos administrativos tradicionalmente não-militares, é bastante

*Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGHIS/UFRJ). Este artigo informa os resultados preliminares da minha pesquisa, cujo título provisório é *A ditadura empresarial-militar e as mineradoras: as relações entre os grandes grupos da mineração e o regime ditatorial brasileiro (1964-1988)*. Bolsista Capes.

¹ Podemos citar como exemplos de tal perspectiva, as publicações em jornais e revistas de REIS (2012) e o recém lançado livro de CORDEIRO (2015).

notável. (...) Um exame mais cuidadoso desses civis indica que a maioria esmagadora dos principais técnicos em cargos burocráticos deveria (em decorrência de suas fortes ligações industriais e bancárias) ser chamada mais precisamente de empresários ou, na melhor das hipóteses, de tecno-empresários (DREIFUSS, 1981: 417).

É sob essa perspectiva que nossa pesquisa se insere no atual debate. Junto com outros estudos que vêm dando continuidade ao legado pioneiro de Dreifuss,² defendemos que a participação do elemento "civil" foi composta prioritariamente pelo empresariado, isto é, por frações da burguesia brasileira – sobretudo, as ligadas ao capital multinacional e associado – que, apesar de sua heterogeneidade, ajudaram a implementar e deram sustentação ao que podemos qualificar, de acordo com Dreifuss, como uma ditadura empresarial-militar. Nesse sentido, acreditamos que a análise da atuação das classes proprietárias nesse processo político nos ajuda a melhor compreender os sentidos do regime instaurado pelo golpe de Estado de 1964.

A proposta que pretendemos desenvolver neste artigo é discutir a ascensão dos interesses do capital multinacional e associado no setor da mineração, a atuação de alguns de seus agentes na coalizão golpista e as mudanças implementadas na legislação mineral logo no primeiro governo do novo regime.

Antes de prosseguirmos, no entanto, é necessário fazer uma breve digressão teórica. Partindo do pressuposto de que tanto o golpe como o regime ditatorial possuíram um caráter classista, nossa principal preocupação gravita, portanto, ao redor das relações entre empresários (no caso, de uma fração do empresariado brasileiro ligada ao setor da mineração) e o aparelho estatal. Contudo, apesar da análise voltada ao aparelho de Estado e aos modos de inserção dos interesses empresariais nessa esfera durante o período da ditadura, adotamos a perspectiva teórica elaborada por Gramsci. O marxista italiano entende o Estado em sua forma ampliada, incorporando dialeticamente a complexa interação entre a sociedade civil – arena da luta de classes e espaço da organização das vontades e das disputas pela afirmação hegemônica de projetos classistas – e a sociedade política – o conjunto dos aparelhos e

² Podemos citar as pesquisas de VENTURINI (2008), GOMES SILVA (2008), SPOHR (2010), CAMPOS (2012) e BORTONE (2013). Além disso, é importante destacar a criação do "Coletivo Mais Verdade", grupo interdisciplinar que tem se reunido no Rio de Janeiro, desde meados de 2013, para discutir e investigar a relação entre os grandes grupos econômicos e a ditadura.

agências do poder público, as instâncias específicas do Estado em seu sentido restrito (GRAMSCI, 2001).

Dessa forma, acreditamos ser possível melhor compreender as formas de organização de frações do empresariado brasileiro a partir da sociedade civil e a tomada do Estado (restrito/sociedade política) por tais agentes em 1964, estabelecendo os nexos causais (e sociais) "a partir dos quais uma parte da sociedade brasileira apoiou uma ditadura feita contra outra parte da sociedade" (MELO, 2012: 46).

O desenvolvimento capitalista brasileiro e o setor da mineração (1955-1964)

A partir da Segunda Guerra Mundial, a supremacia econômica e política do capital monopolista consolidou-se nos principais centros industriais e financeiros do mundo. Sob a hegemonia norte-americana, o processo de expansão capitalista teve como expressão organizacional básica as grandes corporações multinacionais que se expandiram pelo mundo através de uma complexa interação com as distintas formações sociais nacionais. No Brasil, essa interação resultou em um amplo processo de internacionalização da economia, intensificado sob a presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que alterou de forma significativa o conjunto da classe dominante brasileira ao produzir a emergência de uma fração burguesa mais intimamente vinculada ao capital estrangeiro.

Nesse contexto, de acordo com Dreifuss, um novo conjunto de agentes sociopolíticos emergiu no cenário político e econômico nacional, formando um bloco organizador dos interesses do capital multinacional e associado – cujos integrantes eram diretores de corporações multinacionais e proprietários de interesses associados, administradores de empresas privadas, técnicos e executivos de estatais e oficiais militares (DREIFUSS, 1981: 35). Na lavra de Gramsci, o cientista político uruguaio identifica esses agentes como verdadeiros intelectuais orgânicos³ dos interesses corporativos do novo bloco. Organizados a partir de novas e antigas associações de classe empresariais (como a FIESP, a CIESP, a Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Indústrias Básicas, etc.) e de escritórios de consultoria tecnoempresarial (como a CONSULTEC e o Consórcio Brasileiro de

³ Segundo Gramsci: "Todo grupo social, nascendo do terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político: o empresário capitalista cria consigo o técnico da indústria, o cientista da economia política, o organizador de uma nova cultura, de um novo direito e etc., etc." (GRAMSCI, 2001, vol. 2, p. 15).

Produtividade), tais agentes criaram verdadeiras vias de acesso "paralelas" às esferas decisórias da administração JK. Nas palavras de Dreifuss:

Com efeito, com a implantação do seu Plano de Metas, e como pré-requisito para a sua realização, foi criada uma ampla gama de organismos de planejamento e consultoria e comissões de trabalho, os Grupos Executivos. Eles formavam uma “administração paralela” coexistindo com o Executivo tradicional e duplicando ou substituindo burocracias velhas e inúteis. Essa administração paralela, composta de diretores de empresas privadas e empresários com qualificações profissionais, os chamados técnicos, e por oficiais militares, permitia que os interesses multinacionais e associados ignorassem os canais tradicionais de formulação de diretrizes políticas e os centros populistas. Na realidade, isso significou incorporar ao sistema político e ao regime populista canais exclusivos de formulação de diretrizes políticas industriais que permitiram a coexistência de capital local e multinacional (Idem: 35).

No entanto, ao mesmo tempo em que essa administração paralela constituía-se junto ao Executivo, levando adiante uma política de modernização conservadora, a manutenção do sistema político do regime populista e seus canais tradicionais de representação erguiam-se como uma barreira consistente ao avanço dos interesses industrializantes. Como Dreifuss destaca, o Congresso Nacional mantinha uma postura conservadora em relação ao Executivo, fruto da lógica de alianças dos interesses tradicionais da oligarquia rural que ele representava. Além disso, o Legislativo também era espaço de pressão de representantes da classe trabalhadora que buscavam influenciar a formulação das diretrizes políticas do governo. Assim, o sistema político populista permitia o livre exercício de contrapressões significativas aos interesses multinacionais e associados favorecidos pela política econômica de JK. O Congresso Nacional era, inclusive, uma das principais arenas de denúncia da penetração do capital estrangeiro no país (*Idem*: 34-35).

Foi nesse contexto que o setor mineral brasileiro apresentou um surto significativo de expansão e foi pauta de acalorados debates parlamentares. Impulsionado pela atuação de capitais nacionais (estatais e privados) e estrangeiros, entre meados da década de 1950 e início dos anos 1960, o número de empresas mineradoras aumentou 55,25%. No setor de minérios, por exemplo, podemos mencionar a atuação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) na exploração de minério de ferro, no vale que lhe confere nome, e alguns empreendimentos

privados nacionais no Vale do Paraopeba (MG), além do grande projeto para a extração de minério de manganês da Serra do Navio (AP) pela Indústria e Comércio de Minérios S.A. (ICOMI) – associação do grupo Antunes com a empresa norte-americana Bethlehem Steel (ALMEIDA, 1992: 26).

No início dos anos 1960, do total de investimentos estrangeiros diretos, 63% eram de origem norte-americana, 13% de capital francês e 24% de outros países, como Alemanha e Grã-Bretanha. O capital norte-americano participava do setor através de investimentos diretos e financiamentos bancários. À época, existiam 38 empresas com participação direta de capitais provenientes dos Estados Unidos, com atuação concentrada nos minérios de manganês (ICOMI e Companhia Meridional de Mineração/U.S. Steel Co.), de ferro (Hanna Mining Company) e de tungstênio e nióbio (Wah Chang). Os empréstimos bancários se davam por intermédio de organizações internacionais, como o Banco Mundial, FMI e Eximbank. O setor da mineração ocupava o sexto lugar na concessão de recursos à economia brasileira em 1961, com 6,2% (*Idem*: 25-28).

A ascensão do capital multinacional no setor e a articulação de agentes associados a seus interesses tornou-se mais evidente à opinião pública a partir da divulgação, nos principais jornais do país, do projeto para a exploração de minério de ferro no quadrilátero ferífero de Minas Gerais, proposto pela empresa norte-americana Hanna Mining Company. De acordo com Osny Duarte Pereira, em *Ferro e independência – Um desafio à dignidade nacional*, negociada desde 1957 nos altos escalões da administração federal, a elaboração do Projeto Hanna contou com a participação ativa de técnicos brasileiros que exerciam cargos em postos-chave do governo JK e que, no desempenho de suas funções, “iam, na esfera pública, criando as condições para que o projeto se transformasse em realidade” (PEREIRA, 1967: 104).

A maioria desses agentes pertencia ao escritório de consultoria tecnoempresarial, CONSULTEC. Segundo a pesquisa de René Dreifuss, a atuação desse escritório foi essencial para a criação das já mencionadas vias de acesso "paralelas" ao Executivo chefiado por JK. Nas palavras do autor:

As atividades da CONSULTEC se estendiam da consultoria dada a pedidos de empréstimos feitos ao BNDE por companhias multinacionais até a redação de discursos públicos, da preparação de projetos de lei, decretos e regulamentos até a obtenção de acordos comerciais. (...) A posição tecno-burocrática e as ligações

econômicas de membros da CONSULTEC foram especialmente vantajosas aos setores da mineração, petróleo, energia e transporte, aos quais a CONSULTEC serviu como consultora. Ela exerceu papel crucial no complexo BNDE - SUMOC - CACEX, agências-chave para o crescimento multinacional e industrial durante o governo de Juscelino Kubitschek. Um levantamento dos empréstimos concedidos pelo BNDE e das recomendações e estudos econômicos subjacentes a esses empréstimos mostrou que 50% de tais pareceres havia sido fornecido pela CONSULTEC (DREIFUSS, 1981: 86-87).

Alguns dos principais membros da CONSULTEC que possuíam ligações com o setor da mineração eram: Roberto Campos – presidente do BNDE, membro do Conselho de Desenvolvimento (ligado diretamente à Presidência da República), do Grupo de Exportação de Minério de Ferro (GEMF) e da Hanna Mining; Lucas Lopes – Membro do Conselho de Desenvolvimento, Presidente do BNDE (posteriormente, Ministro da Fazenda) e diretor da Hanna Mining; J. L. Bulhões Pedreira – diretor da Comissão de Planejamento do governo (COPLAN), consultor do BNDE, diretor da Rede Ferroviária Federal e da Hanna Mining; Mário da Silva Pinto – diretor do Departamento Nacional de Produção Mineral, membro da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos da Presidência, assessor técnico da Carteira de Comércio Exterior do Brasil (CACEX) e do GEMF; Glycon de Paiva – geólogo, ex-diretor da Companhia Vale do Rio Doce e ex-presidente do BNDE; João Batista Pinheiro – diretor do BNDE, membro do corpo diplomático do Itamaraty e do GEMF; O. Gouveia de Bulhões – membro da Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC) e do GEMF; A. Abreu Coutinho – membro do GEMF e chefe de divisão da SUMOC encarregada do setor da Balança de Pagamentos; além de Arnaldo Walter Blanc – ligado à Bethlehem Steel – e Jorge Schilling, diretor da Estrada de Ferro Central do Brasil (*idem*: 87-89).

A atuação da CONSULTEC foi imprescindível para a articulação do Projeto Hanna junto ao aparelho estatal. Como destaca Dreifuss:

Visando a realização de tal projeto, contatos foram feitos com membros da CONSULTEC, entre outros: Lucas Lopes, Ministro da Fazenda durante o governo de Juscelino Kubitschek e ele mesmo um dos diretores do complexo Hanna Mining, Roberto Campos (BNDE), Mario da Silva Pinto, diretor geral do Departamento Nacional de Produção Mineral, e Mauro Thibau, da CEMIG. Em carta enviada ao General Nélson de Mello, o então Chefe da Casa Militar do governo do presidente

Juscelino Kubitschek, e o Secretário do Conselho de Segurança Nacional (mais tarde Ministro da Guerra), Lucas Lopes comunicava que "um grupo de planejamento, do qual sou consultor, foi procurado por representantes da Hanna Co. a fim de obter orientação econômica e técnica para a execução de um programa de exportação de minério de ferro" (DREIFUSS, 1981: 90).

Segundo Duarte Pereira, a CONSULTEC, além de representar os interesses do conglomerado, conseguiu implementar o Projeto Hanna, através da dupla atuação de seus agentes, como diretriz da política estatal a partir da elaboração do Documento nº 18 (PEREIRA, 1967: 111-112). Esse documento foi formulado por uma comissão convocada por JK, em 25 de fevereiro de 1957, para analisar o problema dos incentivos às exportações de minério de ferro. Tendo a maioria absoluta de seus membros composta por integrantes da CONSULTEC, incluindo o redator do Documento, Mário da Silva Pinto, a comissão defendia, na exposição de motivos nº 1.234:

(...) não possuímos posição competitiva no mercado mundial que torne nosso minério de alto forno objeto de preferência pelos grandes consumidores. Para garantir sua colocação em larga escala e por tempo indefinido é indispensável que associemos, a nossas atividades de produtores, os capitais das entidades consumidoras. Para a exportação de grandes massas de minério são indispensáveis grandes investimentos em mineração, transporte terrestre, transporte portuário e transporte marítimo. (...) Para novos grandes projetos, é conveniente a vinculação de entidades estrangeiras que nos proporcionem garantia para a colocação de uma parte da produção. Tal vinculação deve ser objeto de estudo muito cuidadoso. Ela se faz necessária pela razão exposta e porque não é conveniente que se desviem fatores já escassos no quadro da economia nacional. O financiamento ou associação de capitais pertencentes aos prováveis consumidores, de parcela obrigatória de moeda estrangeira do investimento, é a forma mais interessante. (...) a definição da melhor forma das condições e dos limites sob que se devem procurar obter financiamentos ou participação direta de capitais estrangeiros em programas destinados à grande exportação de minério de ferro, não é possível senão em face do elevado montante dos investimentos necessários, deve conduzir a uma política que, resguardando os interesses da Segurança Nacional, especialmente no tocante a meios de transporte e vias de acesso, garanta aos capitais estrangeiros uma justa remuneração e uma segurança satisfatória de juros e reembolso – ainda que vinculada à compra de parte do minério exportado (Idem: 113-115. Grifos nossos)

Apesar do Documento nº 18 ter se transformado no Decreto nº 42.020⁴ de 10 de agosto de 1957, a efetiva implementação dos interesses do complexo Hanna Mining esbarrou, nos anos seguintes, nas barreiras jurídicas e político-institucionais do regime populista.

A legislação mineral, através do Código de Minas de 1940, vedava a participação de estrangeiros na mineração. Apenas brasileiros ou empresas constituídas por brasileiros poderiam receber autorização para exercer a atividade. Por outro lado, a Constituição vigente, promulgada em 1946, apresentava uma contradição em relação ao Código por não especificar que as sociedades organizadas no país, a quem autorizava a exploração, deveriam ser constituídas por brasileiros. Tal fato, gerou uma série de medidas conflitantes em relação ao caso Hanna. Se em 1962, Gabriel Passos, então Ministro de Minas e Energia, determinou a paralisação de uma das subsidiárias da empresa norte-americana, o precedente jurídico possibilitou à Hanna imprimir uma batalha nos tribunais brasileiros para a consecução de seus objetivos. Além disso, a publicidade conferida ao Projeto Hanna por veículos da imprensa brasileira no início dos anos 1960, incentivou a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a atuação da empresa no país, acirrando o histórico debate parlamentar entre nacionalistas e "entreguistas" – como eram denominados, à época, aqueles que defendiam a participação de capitais externos na economia brasileira.

Segundo a tese defendida por Dreifuss, o acirramento das contradições entre os interesses do bloco multinacional e associado e o regime populista, sobretudo, a partir da renúncia do presidente Jânio Quadros, tornou evidente aos agentes de tais interesses que não era mais possível atuar dentro das "regras do jogo" da legalidade populista. A crise de representação do regime vigente, isto é, a incapacidade do pacto político em questão em representar os interesses das classes sociais, só agravou a situação. Nesse contexto, os intelectuais orgânicos do novo bloco formaram um complexo político-militar, composto pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e pelo Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), cujo objetivo precípua era agir contra o governo nacional-reformista de João Goulart e as forças sociais que apoiavam a sua administração.

Esses dois Institutos formaram verdadeiros grupos de ação política e ideológica. O IBAD foi criado ao final do governo JK por empresários brasileiros e estrangeiros, com o apoio da American Chambers of Commerce, do Conselho Nacional de Classes Produtoras, da

⁴ Que entre outras providências, criou o Grupo de Exportação de Minério de Ferro (GEMF).

Escola Superior de Guerra (ESG) e das mais importantes associações de classe empresariais do Rio e de São Paulo. Com a posse de Goulart, o Instituto organizou a Ação Democrática Popular (ADEP) para canalizar recursos destinados aos candidatos de oposição ao Presidente, na campanha eleitoral de 1962 para o Congresso e 11 estados. O vigor de sua ofensiva contra o governo acabou chamando a atenção de alguns parlamentares que passaram a questionar a origem dos recursos do Instituto. Foi criada uma CPI e os desdobramentos das investigações levaram à dissolução do IBAD por determinação do Judiciário, em dezembro de 1963 (DREIFUSS, 1981: 101-104).

Já o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais foi criado em 1961, também por empresários, tecnoempresários e militares de alta patente, principalmente, os ligados à ESG. Em seu estatuto, o IPES apresentava-se como uma “sociedade civil sem fins lucrativos, de caráter filantrópico e com intuítos educacionais, sociológicos e cívicos”.⁵ No entanto, o Instituto articulou um dos mais ativos centros de conspiração contra o governo e o regime populista, organizando a ação política vitoriosa que resultou no golpe, além de elaborar um verdadeiro projeto de Estado – que viria a ser adotado pelas principais diretrizes econômicas e institucionais do governo de Castello Branco. Dentre os ipesianos mais ilustres e que possuíam ligações econômicas com o setor da mineração, podemos destacar: Augusto Trajano de Azevedo Antunes (ICOMI, Grupo Antunes), Glycon de Paiva (Kaiser Alumínio, ICOMI), Roberto Campos (Hanna Mining), Octávio Gouvêa Bulhões (Hanna Mining), José Luiz Bulhões Pedreira (Hanna Mining), José Ermírio de Moraes (Cia. Mineração São Mateus, Grupo Votorantim), Paulo Lacerda Quartim Barbosa (Indústrias Reunidas de Ferro e Aço S/A), Alberto Byngton Júnior (U.S. Aluminium Co., Cia. Geral de Minas), Jonas Barcellos Correa (Mineração Morro Velho S/A), João Batista Leopoldo Figueiredo (Alumínio Indústria S/A), Augusto Frederico Schmidt (ICOMI), Antônio Gallotti (Cia. Brasileira de Metalurgia e Mineração), etc. (*idem*: 501-573).

De acordo com Dreifuss, através de uma elite orgânica⁶ desses agentes/intelectuais, o setor econômico mais dinâmico da sociedade brasileira organizou uma ação política de classe visando o "assalto ao poder" e a conquista do Estado (DREIFUSS, 1981, p. 161-228). Recebendo reforços de todos os setores sociais preocupados em conter a ampliação da

⁵ *Estatuto do IPES*, 1963. Fundo “Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais”, Arquivo Nacional, Rio de Janeiro (RJ).

⁶ Para o cientista político, ligadas organicamente a uma classe ou frações de classe, as elites orgânicas representariam um momento mais avançado da consciência de classe capitalista, predispondo a classe dominante para a luta política ao organizar seu programa de ação (política) e seu projeto de Estado.

participação popular na vida nacional, permitida pelo regime populista, tal coalizão articulou a trama golpista e consagrou-se vitoriosa com o golpe de 1964.

O novo regime e as mudanças na legislação mineral

Ainda que fuja ao escopo deste artigo, é preciso destacar brevemente as mudanças na forma de dominação política implementadas pelo novo regime, isto é, as especificidades assumidas pela dominação burguesa no Brasil através do novo arranjo institucional do aparelho estatal e sua articulação com o bloco de poder vigente.⁷

O historiador Renato Lemos destaca como principais aspectos do novo regime, entre outros, a marcante autonomia do Estado (militarizado) em relação aos interesses das frações das classes dominantes e seu papel de árbitro nos conflitos internos à burguesia; o hipertrofiamento do Executivo e a preeminência do aparato repressivo policial-militar em seu interior. Nesse sentido, o autor defende que:

O regime ditatorial instalado no Brasil a partir do golpe constituiu uma forma de exercício do poder de tipo bonapartista.⁸ A fração multinacional e associada do capital, embora tenha, de fato, tomado de assalto o Estado, praticou a dominação, em geral, de maneira indireta ou compartilhada com representantes corporativos das Forças Armadas (LEMOS, 2014: 122. Grifo nosso).

Essa aparente ambiguidade do novo regime é bem discutida por Carlos Estevam Martins, em *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Segundo o autor, a autonomização do que denomina de "elite governamental" em relação às frações burguesas, derivada da incapacidade hegemônica das mesmas e da entrega do poder político à "arbitragem de uma cúpula político-administrativa distinta das partes", foi acompanhada pelo predomínio econômico e político da fração monopólica do grande capital, definida como "coalizão internacional-modernizadora". Nas palavras de Estevam Martins:

Por um lado – devido à ameaça representada pela ascensão do movimento de massas – houve uma vastíssima delegação de poderes para a elite governamental;

⁷ Segundo Nicos Poulantzas, bloco de poder é a unidade contraditória das frações da classe dominante na direção do Estado. Para um debate mais pormenorizado ver POULANTZAS (1970).

⁸ Para uma discussão mais ampla sobre o fenômeno do bonapartismo ver DEMIER (2013).

por outro lado, contudo – devido ao predomínio econômico da coalizão internacional-modernizadora e, especialmente, aos laços materiais, políticos e ideológicos que a ligavam umbelicalmente às personalidades civis e militares que assumiram os papéis protagonistas na cúpula político-administrativa do Estado –, houve uma não menos vasta recuperação, por parte da coalizão internacional-modernizadora, dos poderes delegados à elite governamental por todos os setores das classes dominantes. (...) Foi assim que, contando com os serviços dos grupos civis e militares que faziam as vezes de um partido político ad hoc, a coalizão internacional-modernizadora pôde reverter a seu favor o processo geral de transferência dos poderes burgueses entregues à elite governamental. Graças à eventualidade de ter "seus homens" (no caso, as aspas são essenciais) na chefia do Estado, ela pôde adquirir e exerceu, conjunturalmente, mas não estruturalmente, o status de coalizão politicamente predominante (MARTINS, 1977: 219-220).

Dessa forma, as especificidades do novo regime nos ajudam a entender a complexa relação entre as classes dominantes e suas frações com o aparelho estatal durante a ditadura, sobretudo, a forma indireta assumida pela dominação burguesa diante da autonomização relativa do Estado (militarizado) e o beneficiamento das frações ligadas ao capital multinacional e associado pelas medidas governamentais do período.

De acordo com Maria Helena Moreira Alves, empossado o general Humberto Castello Branco na Presidência, o novo regime tomaria forma, em um primeiro momento, a partir dos constantes ataques à Constituição de 1946, feitos através de decretos e atos institucionais. Logo em seu primeiro ano, o governo adotaria uma série de medidas destinadas a eliminar quaisquer movimentos de oposição política, valendo-se de expurgos contínuos nas burocracias civis e militares. Além disso, as medidas econômicas adotadas destinavam-se a remover os antigos obstáculos a implementação de uma política voltada para atração de capitais multinacionais, com o estabelecimento de um severo controle salarial. Nos anos seguintes, foi aprofundado o enfraquecimento sistemático do Congresso Nacional – através da eliminação dos partidos, da implementação do sistema bipartidário e da reformulação da legislação eleitoral –; e completou-se a institucionalização do regime com a promulgação da nova Constituição de 1967, incorporando os controles mais importantes da legislação imposta após o golpe (ALVES, 1984).

Em relação ao setor da mineração, objeto de nosso estudo, em julho de 1964, uma Comissão interministerial formada por Octávio Bulhões (Fazenda), Roberto Campos

(Planejamento), Mauro Thibau (Minas e Energia), Ernesto Geisel (Gabinete Militar), Juarez Távora (Viação e Obras Públicas) e Daniel Faraco (Indústria e Comércio), emitiu parecer defendendo a necessidade do incremento das exportações de minério de ferro via investimentos diretos do capital estrangeiro, além da defesa de mudanças na legislação mineral vigente. Essas indicações foram pauta de discussão da 25ª sessão do Conselho Nacional de Segurança, em 18 de dezembro de 1964, consubstanciando-se em diretriz política do governo através do decreto nº 55.282 de 22 de dezembro de 1964.

O Decreto afirmava a importância do incentivo à exportação de minério de ferro no aumento das receitas cambiais do país, estabelecendo como agentes principais desse processo a Companhia Vale do Rio Doce e empresas privadas. Em relação às últimas determinava:

(...) o Governo estimulará e incentivará também a expansão de empresas privadas de mineração e exportação não constituindo objetivo do Governo a instituição de monopólio estatal, no reconhecimento de que:

- 1) a existência de diversas empresas mineradoras e exportadoras em condições de correta competição, contribuirá para que todas mantenham elevados níveis de eficiência, permitindo ao País aspirar maior participação no mercado mundial;*
- 2) o Brasil terá maiores possibilidades de conquista de mercado, caso apresente aos consumidores de minério de ferro mais de uma alternativa para vias de transporte e portos de embarque de minério e com uma multiplicidade de empreendimentos mineiros (...)* (PEREIRA, 1967: 392-393. Grifos nossos).

Em decretos posteriores, publicados ao final de 1966, o Governo concedia às empresas mineradoras privadas permissão para a construção de terminais marítimos, utilizar a rede ferroviária federal no escoamento da produção e a cobrar taxas portuárias para a movimentação de mercadorias nos terminais privados. De acordo com Pereira Duarte, tais medidas visavam estabelecer um modelo de exploração mineral baseado em "minas cativas", isto é, na concessão do controle do circuito mina-transporte-porto aos investidores externos.

Todas essas medidas sofreram críticas, inclusive de defensores do novo regime, como os governadores Carlos Lacerda (RJ) e Magalhães Pinto (MG). A Assembleia Constituinte, convocada no final de 1966, também foi palco de intensos debates sobre a questão mineral e a participação do capital externo. De acordo com Ariadne Nodari as discussões gravitaram em torno de dois eixos principais: de uma parte, os interesses de alguns deputados em liberalizar a legislação à entrada do capital estrangeiro, e de outra parte, a tentativa de outros

parlamentares em preservar os interesses nacionais assegurados pelo arcabouço jurídico vigente (NODARI, 1987: 27).

No entanto, ainda que o monopólio estatal sobre o petróleo tenha sido mantido, a nova Constituição e o Código de Minas que se lhe seguiu, eliminaram a contradição existente entre a Constituição de 1946 e o Código de 1940, autorizando às sociedades organizadas no país, ainda que constituídas por acionistas estrangeiros, a explorar os recursos minerais em território nacional e eliminando a prioridade da exploração do subsolo pelo proprietário e, assim, a prerrogativa do Estado em desapropriar e assumir de forma prioritária a atividade mineradora.

Considerações Preliminares

O intuito inicial de nossa pesquisa foi levantar as discussões em torno da questão mineral durante os anos 1960 e a participação de agentes ligados ao setor na articulação golpista contra o governo de João Goulart. A partir desse breve levantamento e do exercício de interpretação histórica estabelecido por René Dreifuss, pudemos identificar como tais agentes buscaram atender aos interesses do capital multinacional e associado antes e depois do golpe de Estado de 1964.

Nesse sentido, acreditamos que as modificações jurídicas na legislação destinada ao setor foram um primeiro passo essencial ao processo de transnacionalização da mineração brasileira que caracterizou o período ditatorial. O próximo passo será identificar as variações nas políticas públicas durante o restante da ditadura, a dinâmica da expansão do setor e as empresas beneficiadas por tais medidas.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Julian Garcia A. de. *O debate da política mineral dos anos 60: a Comissão Parlamentar de Inquérito para estudar o problema do ferro e do manganês no Brasil (1960/1963)*. Campinas: UNICAMP, 1992. Dissertação de Mestrado – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, 1992.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição do Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Editora Vozes, 1984

BORTONE, Elaine. *A participação do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) na construção da reforma administrativa na ditadura civil-militar (1964-1968)*. Dissertação de Mestrado. Niterói/UFF, 2013

CORDEIRO, Janaina Martins. *A ditadura em tempos de milagre. Comemorações, orgulho e consentimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015

DEMIER, Felipe. *O longo bonapartismo brasileiro (1930-1964). Um ensaio de interpretação histórica*. Rio de Janeiro: Mauad, 2013

DREIFUSS, René Armand. *1964 – a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1981

GOMES SILVA, Eduardo. *A rede da democracia e o golpe de 1964*. Dissertação de mestrado. Niterói: 2008

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001

LEMONS, Renato. "Contrarrevolução e ditadura: ensaio sobre o processo político brasileiro pós-1964". In: *Revista Marx e o Marxismo*. v.2 , nº 2, jan/jul. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2014

MARTINS, Carlos Estevam. *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1977

MELO, Demian. "Ditadura civil-militar?: Controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente". In: *Revista Espaço Plural*. Nº 27 , 2º Semestre 2012, pp. 39-53

PEREIRA, Osny Duarte. *Ferro e Independência - Um Desafio à Dignidade Nacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967

POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México: Siglo Veintiuno, 1970

REIS, Daniel Aarão. Ditadura civil-militar. O Globo, Rio de Janeiro, caderno Prosa & Verso, 31 de março de 2012

_____. O sol sem peneira. Revista de História da Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, agosto de 2012. Disponível em <http://www.revistadehistoria.com.br/secao/capa/osol-sem-peneira> (acessado em 13 de agosto de 2015)

SPOHR, Martina. *Páginas golpistas: democracia e anticomunismo através do projeto editorial do IPES (1961-1964)*. Dissertação de Mestrado. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2010

VENTURINI, Fábio César. *Estado, grande indústria e militares. As relações de poder no setor metal-mecânico no Brasil*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, 2008