

ESTADO E NACIONALISMO NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO: O CÓDIGO DE ÁGUAS DE 1934.¹

GABRIEL RACHED²

1. Introdução e localização do tema

A grave situação em que se encontrava o Brasil no cenário internacional – frente às consequências decorrentes da crise de 1929 – trouxe à tona o ideário desenvolvimentista acoplado ao intervencionismo estatal como forma de superação da crise.

O colapso da economia agroexportadora, associado a uma drástica redução na capacidade de importar, estimulou o desenvolvimento de novas atividades produtivas, colocando o Brasil no caminho da industrialização pela substituição de importação.

O Estado passa a desempenhar a tarefa de criar condições para o avanço do processo de industrialização. O primeiro passo foi instituir subsídio cambial para a importação de máquinas e equipamentos. No entanto, era necessária também a ampliação da oferta de insumos básicos que serviriam como alicerce do processo de industrialização

Diante da incapacidade do capital privado nacional de encabeçar projetos de grande porte e longo prazo de maturação, tornava-se cada vez mais intensa a preocupação do Estado com relação aos setores básicos para o desenvolvimento da atividade industrial.

O Estado, através da superação da estrutura descentralizada e liberal, começa a atuar no ramo de infra-estrutura com a preocupação de fornecer os insumos básicos a preços baixos como forma de estímulo ao investimento privado. Decorre daí a grande participação do Estado em atividades como siderurgia, extração e processamento de petróleo e, principalmente, geração e distribuição de energia elétrica.

Dessa forma, a intervenção do Estado na economia perde a conotação liberal de "causar distorções no funcionamento da economia de mercado" e passa a representar um dos pilares da acumulação de capital. De acordo com a terminologia utilizada por Wilson Suzigan, supera-se a fase do "intervencionismo incidental" até 1930, iniciando a fase do "intervencionismo consciente" que vai de 1930 a 1945 liderada por Vargas (Suzigan, 1973).

Durante o Governo Vargas tornaram-se conhecidas e freqüentes palavras como planos, planejamento e planificação. Criaram-se serviços com esses nomes em todos os escalões administrativos. Vargas utilizou-se amplamente da burocracia estatal - como códigos, constituições e planos de governo - para priorizar o desenvolvimento dos setores estratégicos da economia.

No caso do setor de energia elétrica, o contexto nacionalista em que se insere o governo Vargas criou condições favoráveis para a retomada da discussão em torno do Código de Águas, que seria oficializado em julho de 1934.

2. A década de 1930 e suas principais transformações

A Grande Crise de 1929 representou, no cenário internacional, a crise do liberalismo econômico. De acordo com a obra de Keynes de 1926, "*O fim do laissez faire*", o liberalismo era coisa do passado, não era mais uma idéia a ser defendida.

No âmbito da política brasileira no final da década de 1920, o pensamento "modernizante" caracterizava as instituições políticas e econômicas da República Velha

como "liberais" em sua estrutura e, conseqüentemente, prejudiciais à implantação de um moderno Estado Nacional e intervencionista. Dessa forma, o caminho para a modernização de nossas instituições nessa etapa histórica parece ter sido equivalente ao antiliberalismo.

Abria-se, assim, um período histórico de intensa busca de novas formas orgânicas de Estado. De acordo com Jarbas Medeiros na análise do pensamento de Azevedo Amaral:

O erro do liberalismo não fora tanto a afirmação do valor da iniciativa individual na esfera econômica, mas sim, o exagero deste princípio, até o extremo de tornar a sua aplicação irreconciliável com a manutenção da ordem social e da estabilidade política do Estado. O que se tornava necessário, pois, na "nova democracia", era encontrar-se uma "fórmula equilibrada" entre iniciativa individual e o intervencionismo estatal na esfera econômica e entre o princípio da autoridade e da liberdade na esfera política (Medeiros, 1978, p. 78).

O momento histórico era de superação da ideologia liberal pela intervencionista, protecionista e nacionalista. As aspirações de um Estado nacional e moderno refletiam as novas condições de articulação de nosso país dentro do sistema sociopolítico-econômico internacional. Para tanto, o pensamento econômico brasileiro desde o início do século XX empenhava-se na formulação teórica dos possíveis caminhos e modalidades que melhor nos conduzissem a tal objetivo.

Os interesses regionalistas em detrimento dos interesses nacionais eram o maior entrave para a implantação de um Estado centralizado e nacional. Nas palavras de Jarbas Medeiros, analisando o pensamento de Francisco Campos:

Os regionalismos estaduais e a prevalência dos interesses subalternos e particularistas dos grupos políticos (a politicalha) sobre os interesses maiores da Nação e da coletividade social eram todos considerados, por nosso pensamento político "modernizador", como fatores de efetiva desagregação, desarticulação, desunião nacional e social e de atomização do poder nacional: impediam, de fato, a emergência de um Estado moderno e nacional entre nós (Medeiros, 1978, p. 16).

É importante ressaltar que o processo de centralização do Estado não surgiu da noite para o dia. As primeiras discussões sobre o tema tiveram início nos primórdios do século XX - intensificando-se na segunda metade da década de 1920 - antes mesmo da Revolução em outubro de 1930.

O movimento político-militar de 1930 marca o início de uma nova etapa no desenvolvimento do Estado e da economia do país. Nas palavras de Sônia Draibe:

A Revolução de 30 inaugurou a etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro. A quebra das "autonomias" estaduais que amparavam os "pólos oligárquicos" resultou numa crescente centralização do poder: concentravam-se progressivamente no Executivo federal os comandos sobre as políticas econômica e social. Esse movimento de centralização e concentração do poder, sob os múltiplos aspectos em que se expressou, conduzirá o Estado

brasileiro a uma forma mais avançada de Estado Nacional, capitalista e burguês (Draibe, 1985, p. 60).

No âmbito da teoria keynesiana que permeava o período em questão, era necessária a imposição de um Estado forte para levar adiante as políticas de desenvolvimento. O Estado, movido pelo ideário desenvolvimentista, passa a privilegiar valores relacionados a uma sociedade urbana e industrializada.

O movimento nacional industrializante evidenciado a partir de 1930 foi em grande parte influenciado pelos fatos ocorridos no ano anterior. A prolongada depressão mundial iniciada em 1929 havia mostrado a grande vulnerabilidade dos países subdesenvolvidos no cenário internacional. O papel natural do Brasil como exportador de produtos primários e consumidor de manufaturados passou a se questionar. De acordo com a corrente nacionalista, a única forma de superação da crise para uma economia agrário-exportadora seria através da industrialização, que proporcionaria ao Brasil a possibilidade de se transformar em uma nação moderna e numa potência mundial. Segundo Bielschowsky, a preocupação com o desenvolvimento econômico nacional de uma forma integrada e abrangente ocorrida a partir de 1930 corresponde à semente da ideologia desenvolvimentista, dominante no debate econômico durante a década de 1950 (Bielschowsky, 1996).

Ao longo da década de 1930, o Estado assume o papel de coordenar o deslocamento do centro dinâmico da economia do setor primário-exportador para a indústria. De acordo com o ensaio de Eli Diniz na obra organizada por Tamás Szmrecsányi, Getúlio Vargas exerceu uma influência fundamental nesse processo:

Os anos 30 representam uma importante etapa na definição dos rumos do desenvolvimento econômico do País. No plano da economia, a principal mudança foi o deslocamento de seu eixo do pólo agroexportador para o pólo urbano-industrial. No plano político, observou-se o esvaziamento do poder dos grupos interessados na preservação da preponderância do setor externo no conjunto da economia, paralelamente à ascensão dos interesses ligados à produção para o mercado interno. Coube ao primeiro governo Vargas administrar esse processo de transição (Szmrecsányi, 1986, p. 44).

Getúlio Vargas é considerado um líder afinado com o movimento do seu próprio tempo, ou seja, identificado com as forças progressistas que despontavam na sociedade brasileira nos anos que permearam a Revolução de 1930. Em novembro deste mesmo ano, tornou-se Presidente do Brasil em caráter provisório, impedindo assim a posse de Júlio Prestes que, pelos resultados oficiais, havia derrotado Vargas na eleição presidencial de março. Esta mudança de liderança política, resultante da ascensão de Vargas à presidência, tornou-se conhecida como a Revolução de 30.

Getúlio Vargas é o grande nome da chamada Segunda República inaugurada em 1930. A grande polêmica em torno da ascensão de Vargas ao poder no contexto da Revolução de 30 consiste, na opinião de alguns autores, no fato desse movimento não representar exatamente uma ruptura com a estrutura anterior. Trata-se da idéia de "continuidade política", ou seja, de legitimação dos interesses de uma elite dominante no aparelho estatal.

Constitui-se assim, no caso brasileiro, a predominância de mecanismos de "acomodação" muito mais que de "transformação" dos interesses no processo de edificação da máquina administrativa e dos instrumentos político-institucionais estatais. Em sua obra, Sônia Draibe apresenta essa linha de pensamento:

O caráter capitalista desse Estado em formação é impresso na sua própria estrutura, na medida em que a nova máquina burocrático-administrativa que emerge a partir de 1930 condensa e exprime, nos seus aspectos materiais, as relações e contradições básicas da sociedade (Draibe, 1985, p. 83).

A personalidade, a liderança e o papel histórico de Vargas são alvo de interpretações distintas e antagônicas. Se por um lado as mudanças no âmbito da estrutura social foram tímidas com o final da República Velha, por outro lado as medidas de política econômica encabeçadas por Vargas a partir de 1930 diferenciaram-se bastante dos moldes anteriores, principalmente no que se refere à forma de participação do Estado na economia. De acordo com Lima:

Urgia a transformação radical da natureza e das estruturas desse Estado; essa transformação deveria traduzir desde logo um novo pacto Estado-Sociedade: não aquele Estado descentralizado, sob o controle de determinadas oligarquias regionais, mas um Estado que estivesse acima dos interesses locais e específicos de cada grupo social, em que as questões assumissem caráter eminentemente nacional (Lima, 1984, p. 30).

Para caminhar no sentido da formação de uma sociedade de bases urbanas e industriais, o Estado de intuito desenvolvimentista necessitava de um sistema político centralizado e de um forte arcabouço burocrático. O intervalo 1930-1945 corresponde ao período de formação de uma estrutura sólida e centralizada do Estado brasileiro, assim como a fase de constituição de um aparato burocrático-estatal de grande peso e condizente com o novo momento histórico.

Ao longo desses quinze anos, cabe ressaltar as três reformas político-institucionais mais relevantes dentro do denominado "esforço de centralização", que teve implicações profundas do ponto de vista das relações entre os diferentes grupos dominantes e o Estado:

- 1) subordinação dos Executivos estaduais ao governo central;
- 2) expansão da capacidade decisória do Executivo Federal, tornando-se responsável pelas decisões estratégicas para o desenvolvimento econômico e social do país;
- 3) aperfeiçoamento e diversificação dos instrumentos de intervenção do Estado nas diferentes esferas da vida social.

3. O Código de Águas de 1934: principais aspectos

A necessidade de regulamentação do setor elétrico, como forma de assegurar a oferta abundante do insumo energético para alavancar as atividades relacionadas à industrialização, foi solucionada através da promulgação do Código de Águas.

No ano de 1934, com a aprovação da nova Constituição, a tendência nacionalista do governo Vargas ganha força. Algumas medidas contidas nesta Constituição referiam-se à centralização das decisões relacionadas à exploração dos recursos naturais e dos serviços públicos, constituindo um contexto histórico favorável à promulgação do Código.

O Código de Águas é considerado uma das contribuições mais importantes do Governo Provisório em matéria de normas jurídicas de intervenção do Estado no domínio econômico. De acordo com Barbosa Lima Sobrinho, prefaciando a obra de Catullo Branco:

O Código de Águas de 1934 é um documento da mais alta sabedoria e honra tanto dos seus autores como do Governo que a adotou e a promulgou (Branco, 1975, p.15).

Através da nova legislação, as riquezas “acessórias” ao solo - como o potencial hidráulico e as quedas d’água - passariam a constituir propriedade distinta do solo para efeito de exploração. O aproveitamento industrial das águas deveria ser autorizado pelo governo federal, não cabendo mais aos estados e municípios esse tipo de decisão. Dessa forma, o Estado passava a deter a propriedade dos recursos naturais, ampliando seu poder e domínio ao retirar das esferas privada, estadual e municipal, o controle sobre a exploração das riquezas nacionais.

Os principais pontos contemplados pelo Código foram os seguintes:

- Adoção do regime de concessões para o aproveitamento da energia hidráulica, de forma a consagrar o domínio público sobre os recursos hídricos. Independem de concessão ou autorização, os aproveitamentos das quedas d’água já utilizadas industrialmente na data de publicação do Código, enquanto não cessa o prazo de exploração. Fica reservado à União o direito de encampar a concessão – mediante indenização prévia – quando interesses públicos o exigirem.
- As concessões de serviços públicos de energia elétrica passam a ser conferidas exclusivamente a brasileiros ou empresas organizadas no Brasil em que pelo menos 60% das ações com direito a voto pertencerem a brasileiros. Após o vencimento do prazo de concessão as instalações serão revertidas automaticamente em benefício da União.
- Criação da Comissão Federal de Forças Hidráulicas, destinada a fiscalizar e regulamentar os dispositivos do Código de Águas, além de propulsionar o desenvolvimento da indústria hidrelétrica no país.
- Fixação de tarifas com base no custo de serviço e no valor do capital aferido pelo custo histórico dos bens e instalações em serviço. Revisão das tarifas de fornecimento de três em três anos, as quais passam a ser estabelecidas, exclusivamente, em moeda corrente do país.

Por meio da legislação regulamentadora, todas as fontes de energia hidráulica existentes em águas públicas de uso comum e dominicais foram incorporadas ao patrimônio da nação como propriedade inalienável e imprescritível.

O Código também assegurou ao poder público a possibilidade de exercer um controle muito mais rigoroso sobre as concessionárias de energia elétrica, autorizando de maneira legal a fiscalização técnica, financeira e contábil de todas as empresas do setor.

Fica claro que tanto as medidas contidas na nova Constituição quanto as previstas no Código apresentavam-se conflitantes com os interesses das concessionárias estrangeiras, principalmente no que se refere à questão da lucratividade. A submissão das tarifas ao controle e fiscalização do Estado, associada às novas condições de produção sob as quais se estruturaria o setor, mostravam-se incompatíveis com as expectativas de lucratividade imediata das concessionárias estrangeiras.

4. O impacto da legislação regulamentadora: posições em confronto

Através do Código de Águas, as medidas regulamentadoras do setor elétrico passavam por uma substancial alteração na direção de dotar o Poder Público de instrumentos legais que permitissem um controle mais efetivo desta atividade produtiva. Acerca dos impactos dessa nova legislação sobre os investimentos no setor elétrico, controlados basicamente pelo capital estrangeiro, Marcelo de Paiva Abreu coloca que:

Não é fácil chegar-se a uma conclusão cristalina a respeito das consequências da legislação restritiva sobre os fluxos de capital relacionados a investimentos estrangeiros diretos no Brasil durante a década de 1930. Enquanto, por um lado, essa legislação restritiva pudesse, em princípio, ter dissuadido investidores potenciais, a retração dos investimentos parece ser melhor explicada pela conjuntura internacional (Abreu, 1989, p.101).

A implementação dos preceitos do Código não pode ser imediata devido, principalmente, a dois fatores: a precariedade estrutural dos mecanismos de fiscalização do Estado e a forte pressão contrária por parte das concessionárias estrangeiras. O então Ministro da Agricultura Juarez Távora, que apoiava veementemente a legislação do Código de Águas, relatava que a Light por várias vezes encabeçou movimentos de resistência ao cumprimento dos preceitos legais presentes na nova legislação.

Seguindo esse mesmo raciocínio, o autor Nivalde Castro não concorda com a argumentação apresentada pelo capital estrangeiro de que o Código era um fator inibidor de novos investimentos e, utilizando-se do grupo Light como exemplo ilustrativo, rebate a teoria de que a nova estrutura tarifária inviabilizaria a continuidade das atividades do setor:

Inúmeros exemplos atestam a capacidade da Brazilian Traction em superar os limites legais de lucratividade impostos pelo Código de Águas. Isto era possível através de operações financeiras e da intensificação na utilização da capacidade instalada.(...) Desta forma, a Light usou a questão tarifária como “cortina de fumaça” para encobrir seus verdadeiros objetivos, que estavam na busca de oportunidades de investimentos mais favoráveis e compatíveis com a sua condição de capital privado (Castro, 1983, p.04).

Dentre as medidas contidas no Código de Águas, havia três que certamente foram as grandes responsáveis pela polêmica entre o Estado e as concessionárias estrangeiras: a questão do custo histórico, a proibição da cláusula-ouro e a fiscalização da contabilidade das empresas concessionárias. Vejamos por partes.

O custo histórico representava o custo original das instalações relacionadas à produção e distribuição de energia elétrica. No entanto, o princípio do custo histórico nunca foi efetivamente adotado como base para o cálculo das tarifas, de forma que na prática, não prejudicou em nada as concessionárias estrangeiras. A alegação de que o custo histórico impediu a adoção de uma tarifa realista no setor de eletricidade não passava de um pretexto, uma vez que essa medida ficou confinada ao plano das intenções. Não se pode citar nenhum caso em que esse princípio foi aplicado tendo como resultado a rebaixa de tarifas. De acordo com Barbosa Lima Sobrinho, o princípio do custo histórico serviu como "enfeite" ao corpo das leis nacionais.

As grandes empresas cuidaram apenas de majorar tarifas acima dos níveis existentes, majoração esta que cobria sempre a expansão das despesas. Enquanto em outros países - como os Estados Unidos e o Canadá - o aperfeiçoamento técnico acarretava na queda tarifária, no Brasil os lucros obtidos à custa de tecnologia ficavam sempre retidos nas concessionárias que se incumbiam de enviar esses recursos para as matrizes no exterior.

Já a revogação da cláusula-ouro atingiu em cheio e de maneira imediata o esquema paradisíaco de que desfrutava as concessionárias estrangeiras. Catullo Branco combate a argumentação – elaborada pelas empresas concessionárias – de que tenham cessado as revisões tarifárias depois da extinção da cláusula-ouro.

O Código de Águas, embora corroborasse com a proibição da cláusula-ouro, também previa revisões periódicas dos contratos propondo reajustes tarifários trienais. As tarifas deveriam ser "razoáveis", levando em conta todas as despesas e operações, impostos e taxas de qualquer natureza, assim como as reservas para a depreciação e para a remuneração do capital. A preocupação de evitar e/ou combater os lucros excessivos já aparecia na lei de 1904, que ordenava a redução de tarifas sempre que os lucros excedessem a taxa de 12% ao ano sobre o capital que o governo houvesse aprovado.

Assim, a afirmação de que tenham cessado as revisões tarifárias depois do Código de Águas e da extinção da cláusula-ouro não se sustenta. Nas palavras de Catullo Branco:

As tarifas continuaram a ser revistas e aumentadas, sob os mais diversos pretextos e argumentos, ora como adicionais, fundada numa relação geral com o custo de vida e a elevação dos salários, ora como reformulação geral do custo do quilowatt (Branco, 1975, p.24).

As empresas preexistentes ao Código de Águas, correspondendo a mais de 90% da energia produzida no país, não tiveram suas tarifas fixadas com base no custo histórico e nem vigorou para elas o regime de serviço pelo custo, princípios estes instituídos pelo Código em 1934. Dada essa situação, o próximo passo das concessionárias estrangeiras foi combater a fiscalização da parte contábil de suas empresas.

A fiscalização correspondia ao único meio efetivo para apurar, através da tomada de contas, o capital real do capital que deveria ser remunerado, colaborando assim para o cálculo de fixação das tarifas. Porém, o embaixador brasileiro em Washington apresentava-se contrário à revisão da contabilidade e redução do lucro excessivo quando aplicado a concessões obtidas antes da promulgação do Código. Essa postura viria a preservar a contabilidade das empresas de exames minuciosos e realmente esclarecedores.

Mesmo contando com todos estes atenuantes em relação à regulamentação prevista no Código, as concessionárias estrangeiras ainda esperavam que pudessem conseguir a declaração da inconstitucionalidade do mesmo. Sonhavam com o regresso dos tempos

dourados anteriores ao Código em que as tarifas eram automaticamente reajustadas acompanhando as flutuações do preço do ouro.

Vejamos agora a questão do Código de Águas pelos olhos das concessionárias estrangeiras.

4.1 A ótica do capital estrangeiro

Os anos que permearam a aprovação da legislação regulamentadora do Código de Águas foram palco de inúmeras discussões e conflitos envolvendo os diversos interesses dos agentes econômicos relacionados ao setor elétrico.

O grande opositor da legislação em questão era, sem dúvida, o capital estrangeiro representado no país pelas empresas concessionárias de energia elétrica.

O argumento inicial das concessionárias considerava a questão das medidas regulamentadoras do Código como um entrave ao bom funcionamento da economia de mercado. De acordo com essa linha de pensamento, o controle por parte do governo federal tanto do ponto de vista técnico (concessões) quanto financeiro (tarifas) teria como resultado imediato a queda nos investimentos relacionados ao setor. Em outras palavras, o Estado estaria inviabilizando financeiramente o prosseguimento das atividades do setor elétrico.

Outro ponto de intensa discussão refere-se à abrangência do Código em relação às quedas d'água. Os advogados da Light - Antonio Gallotti e Eurico Sodré - consideravam que as quedas d'água eram divididas em dois grupos: as naturais e as artificiais. Na opinião deles, somente as quedas d'água naturais deveriam ser contempladas pelo Código sendo que as quedas artificiais – em que houvesse construção – estariam isentas de qualquer regulamentação:

É de compreensão primária, que uma fonte de energia hidráulica se compõe de dois elementos: água e queda. A água sem queda é, para esse fim, tão inútil como a queda sem água. Fonte de energia é a água a cair de certa altura. No entanto, existem usinas que para seu funcionamento foram criadas, foram construídas, foram estabelecidas artificialmente - isto é: com o gênio e o trabalho humano - fontes de energia hidráulica.

Compreende-se que um terceiro seja proprietário de uma fonte natural de energia hidráulica: que possua uma cachoeira preexistente, aproveitada por outrem. Mas que um terceiro seja proprietário de uma fonte artificial por ele não construída, ou não adquirida não é fácil de compreender. É de conhecimento geral que uma obra pertence a quem a executou ou fez executar para si (Sodré, 1949, p.10).

No mais, as concessionárias consideravam que o Código não deveria ter validade sobre os empreendimentos hidrelétricos anteriores a 1934. Apontavam que a regulamentação foi criada para incidir sobre as concessões dadas em conformidade com aquele Código e não sobre os aproveitamentos preexistentes, que deveriam continuar respeitados por expressa disposição constitucional.

4.2 A contra argumentação: o debate em torno do Código

Para os defensores da legislação, a regulamentação prevista no Código representava um passo decisivo no combate à crise energética.

Desde a década de 1930 a produção mostrava-se abaixo do necessário para suprir a crescente demanda. Essa crise atingia o projeto de desenvolvimento industrial no seu pressuposto central, ou seja, de que o padrão de industrialização e os hábitos de consumo dos países centrais poderiam generalizar-se nas nações atrasadas uma vez adotadas as políticas de desenvolvimento econômico adequadas.

A superação da crise energética ocasionada nas mãos do capital estrangeiro era fundamental e imprescindível para a continuidade do processo de industrialização nacional. Nivalde Castro, analisando os diversos períodos em que o insumo energético representou um ponto de estrangulamento na economia brasileira, apontava a necessidade de grandes investimentos ocasionando uma substancial mudança na escala de produção:

As novas usinas (ou o conjunto delas) teriam que ter uma capacidade produtiva maior do que a média anterior, ou seja, seria necessário um aumento da “concentração técnica” devido à aceleração do crescimento da demanda (Castro, 1983, p.132).

Entretanto, as concessionárias consideravam as medidas contidas no Código como um desestímulo a novos investimentos. Somam-se a esse fato algumas características intrínsecas à indústria de energia elétrica que, por fazer parte do capital social básico, apresentava baixa rentabilidade em comparação a outros setores produtivos: tratava-se de empreendimentos com longo prazo de maturação, alta relação capital-produto e retorno lento dos investimentos. Uma vez regulamentadas as atividades do setor - com o término do esquema paradisíaco das tarifas - essas características da indústria elétrica passam a ganhar maior peso.

Castro ainda discorda que o Código tenha sido responsável por inibir novos investimentos no setor, alegando que as concessionárias estrangeiras acabaram por se beneficiar das medidas contidas na legislação:

O Código só foi aplicado em relação a essas empresas preexistentes naquilo que lhes trouxe vantagem, como: isenção de impostos estaduais e municipais; direito de obter desapropriação por utilidade pública; substituição das autoridades municipais e estaduais por uma única autoridade federal distante, facilitando as negociações e afrouxando a fiscalização (Castro, 1983, p.101).

Nos anos seguintes à promulgação do Código, as concessionárias decidiram permanecer alheias aos pontos da legislação com os quais não concordavam. Julgaram que esta seria a política mais favorável no tocante à estrutura tarifária e para a obtenção de lucros maiores. Se por um lado - do ponto de vista prático - ignoravam as novas medidas contidas na legislação tratando com os governantes na base da influência, por outro lado - do ponto de vista legal - travavam uma forte batalha jurídica questionando a constitucionalidade do Código.

Com base nesses fatos, considerando também a falta de estrutura dos mecanismos de fiscalização do Estado, Marcelo de Paiva Abreu mostra que havia um descompasso entre a legislação inicialmente promulgada e a efetiva aplicação da lei:

No plano das intenções, tanto a Constituição de 1934 quanto o Código de Águas incluíam provisões "radicais" limitando o campo de aplicação de capitais estrangeiros.(...) Mas na prática, essa legislação contrária ao capital estrangeiro foi muito atenuada (Abreu, 1989, p.101).

Catullo Branco apresentava uma opinião radical em relação às concessionárias estrangeiras. Este nacionalista, contemporâneo dos fatos em questão, era favorável à encampação das empresas de energia elétrica por parte do Estado. Para tanto, seria necessário enfrentar o forte poder de resistência das concessionária estrangeiras que:

(...) contavam com excelente conjunto de advogados e, mais eficiente do que tudo, com a pressão de um irresistível corpo de influências, perfeitamente arregimentadas, com a presença até de Presidentes da República e a atuação no exterior de um Departamento de Estado (Branco, 1975, p.12).

Ao final da década de 1930, mais especificamente em 1939, é criado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE). Lima considera esse órgão como uma pálida reprodução da Comissão Federal de Forças Hidráulicas prevista no Código de Águas de 1934 (Lima, 1984, p.43).

O objetivo do Conselho consistia em regulamentar a implantação das medidas do Código, assim como elaborar a política de energia elétrica do Governo Federal. Ao longo do período 1939-45, o CNAEE passa por um intenso processo de fortalecimento, exercendo um maior controle sobre as empresas concessionárias e tendo como meta a interconexão e interligação do setor elétrico.

5. Considerações Finais

Como pudemos ver, os conflitos que envolveram a legislação do Código de Águas no momento de sua promulgação foram intensos. Do ponto de vista da constituição do Estado-Nação, idealizado no início da década de 1930, podemos considerar o Código como um importante instrumento de consolidação da soberania nacional - seja do ponto de vista da centralização dos recursos naturais na esfera federal, seja em relação ao controle das empresas concessionárias estrangeiras.

No entanto, se o avanço das medidas institucionais apresentava-se de maneira veloz, o plano da realidade não conseguia acompanhar esse mesmo ritmo. A falta de estrutura por parte do Estado, a carência de órgãos especializados e a escassez de técnicos na área de energia elétrica, acabaram colaborando para que essa defasagem temporal se agravasse mais ainda.

No mais, os conflitos de interesses representados pelos diferentes grupos relacionados ao setor não foram solucionados imediatamente. Uma evidência desse fato consiste em que apesar da promulgação do Código ter se dado em 1934, apenas em 1957

essa legislação é de fato regulamentada, culminando com a constituição das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás - em 1961.

Entre 1934 e 1961 houve uma longa trajetória, cuja análise possibilita constatar que apenas no momento em que as demandas dos grupos de interesse foram sendo incorporadas - fenômeno que se deu paralelamente ao amadurecimento da estrutura organizacional do Estado - é que foram se criando as condições para a regulamentação do Código em termos operacionais. Alguns momentos dessa trajetória foram selecionados para dar continuidade à dissertação representando os desdobramentos da legislação original de 1934. Esses momentos correspondem ao ano de 1946 e ao ano de 1957, anos em que respectivamente foi retomado o debate em torno da questão da energia elétrica através da Constituinte; e regulamentado o Código de Águas resultando na constituição da Eletrobrás em 1961.

6. Bibliografia consultada

- ABREU, M. P. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BRANCO, C. *Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- CALABI, A. S. (Org.) *A energia e a economia brasileira: interações econômicas e institucionais no desenvolvimento do setor energético no Brasil*. São Paulo: FIPE-Pioneira, 1980. v.1 e v.2.
- CASTRO, N.J. *O setor de energia elétrica no Brasil: a transição da propriedade privada estrangeira para a propriedade pública (1945-1961)*. Rio de Janeiro, 1983, 246 p. Dissertação (Mestrado em Economia Industrial) - IEI/UFRJ.
- DIAS, R. F. (Org.) *Panorama do setor de energia elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1988.
- DNAEE. Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica. *Código de Águas: legislação subsequente e correlata*. Rio de Janeiro: IBGE, 1974.
- DRAIBE, S. M. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ELETROPAULO Eletricidade de São Paulo S. A. *Boletins Históricos* n.1, 1985 e n.3, 1985.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

- LANDES, D. S. *Prometeu Desacorrentado*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.
- LEITE, A. D. *A energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LIMA, J. L. *Estado e energia no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1984.
- LIMA, M. *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.
- LORENZO, H. C. de; COSTA, W.P. da (Org.) *A década de 1920 e as origens do Brasil moderno*. São Paulo: Editora da Unesp, 1997.
- LORENZO, H. C. de *O setor de energia elétrica no Estado de São Paulo: 1900-1980*. Campinas: UNICAMP, 1987.
- MARTINS, C. E. (Org.) *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- MEDEIROS, J. *Ideologia autoritária no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1978.
- REALE, M. Coexistência da iniciativa privada com a atividade estatal no serviço de energia elétrica. *História & Energia* n.7: Estatização X Privatização. São Paulo: Departamento do Patrimônio Histórico da Eletropaulo, 1997.
- SKIDMORE, T. E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.
- SOARES, L.A. Um caminho sinuoso: o Estado e o setor elétrico. *História & Energia* n.7: Estatização X Privatização. São Paulo: Departamento do Patrimônio Histórico da Eletropaulo, 1997.
- SODRÉ, E.; GALLOTTI, A. *As fontes artificiais de energia elétrica – sua taxação em face do Código de Águas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1949.
- SUZIGAN, W. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986
- SZMRECSÁNYI, T.; GRANZIERA, R. G. (Org.) *Getúlio Vargas e a economia contemporânea*. Campinas: Editora da Unicamp, 1986 (Série Debates).
- TENDLER, J. *Electric Power in Brazil: entrepreneurship in the public sector*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1968.
- VILLELA, A. V., SUZIGAN, W. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

NOTAS:

¹ Texto preparado para a Sessão de Comunicações de Teses e Dissertações do IV Congresso Brasileiro de História Econômica organizado pela Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica.

² Aluno regular do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Economia - Área de Concentração em História Econômica - da Faculdade de Ciências e Letras - Unesp - Campus de Araraquara, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - Fapesp.