

## **O Código de Águas e suas regulamentações: a legislação reguladora do setor elétrico no Brasil perpetuando a subordinação<sup>1</sup>**

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

Dentro do debate intenso que tomou conta de diversos segmentos da sociedade brasileira, no intuito de entender os motivos que haviam levado o país a mergulhar na crise do setor elétrico, no início da década de 1950, a questão de sua legislação reguladora encontrou espaço importante. Em outras palavras, debatia-se com posições concordantes e discordantes o seguinte: em primeiro lugar, o Código de Águas era o responsável pela situação verificada no país? E, em segundo lugar, caso a responsabilidade do Código na crise do setor realmente fosse um fato, em que medida se dava? Através de artigos em revistas especializadas, bem como de depoimentos concedidos por personalidades intimamente ligadas à história do setor elétrico, resgataremos tal debate neste artigo. Trata-se, portanto, a apreciação do discurso objetivando explicitar seu conteúdo. Entendemos que através deste procedimento – onde se manifesta a possibilidade do conhecimento objetivo – demonstraremos as lutas travadas no interior da sociedade. Trata-se da apreciação do discurso que abarca “ *o enfrentamento de uma ampla discussão a propósito do caráter, origem, peso e significado das formações ideais [Ideologia<sup>3</sup>] no interior da realidade histórica*”.<sup>4</sup> Destarte, a apreciação do discurso se dá por meio da busca da captação de três momentos que o envolvem: sua origem, a explicitação da sua substância – por meio da análise imanente<sup>5</sup> do discurso em questão – e sua função social<sup>6</sup>.

Buscar-se-á demonstrar, portanto, neste artigo que a discussão acerca do Código de Águas e seus princípios travava-se desde as décadas de 30 e 40 do século passado e que, quando se iniciou o segundo governo Getúlio Vargas, o embate em torno do tema aventado se dava dentro e fora da esfera governamental. Patentaremos ainda as posições expressas em tal embate e qual a função social que as decisões políticas daí extraídas cumpriu, isto é, a de perpetuar o desenvolvimento subordinado do país.

### **Intervencionismo Estatal e Nacionalismo**

Em 1903, foi aprovado no Congresso Nacional o texto pioneiro na regulamentação do uso de energia elétrica no Brasil. A Constituição de 1891 tratava de temas como

concessão de serviços públicos de forma muito vaga, e no que se referia ao aproveitamento de recursos hídricos nem havia referência. Segundo o engenheiro Catullo Branco, um dos maiores estudiosos do tema e ativo combatente da ação das concessionárias estrangeiras de energia elétrica no Brasil, desde o princípio do período republicano a questão da energia elétrica foi tratada por uma regulação dispersa e carente de regulamentação<sup>7</sup>.

Ao longo de toda a República Velha a legislação existente sobre os serviços de utilidade pública, como energia elétrica, era extremamente liberal. As decisões davam-se na esfera estadual, de forma dispersa, em detrimento do poder público federal. Isso tornava os mecanismos de controle do Estado sobre tais serviços muitos frágeis.

Como já foi aventado, além de majorar suas tarifas com liberdade, as empresas estrangeiras substituíram os contratos assinados anteriormente com os municípios e no seu lugar apresentavam novos, que lhes garantiam a elevação de suas tarifas, através da *cláusula-ouro* (era o caso das Empresas Elétricas Brasileiras, do grupo da Amforp). Por ela, o aumento se dava levando em consideração 50% de moeda nacional e 50% oscilando de acordo com a cotação do dólar. Isto, no mínimo, denotava a omissão do poder público para com um tema tão importante para a população.

É importante considerar que as atividades imperialistas durante a década de 1930 se enfraqueceram, com a entrada de capitais estrangeiros diminuindo no Brasil. Ao mesmo tempo, a ideologia do nacionalismo econômico local ganhava terreno, manifestando-se principalmente através da defesa de bloqueios alfandegários e do controle nacional sobre os recursos naturais. No início de seu governo, Vargas, num discurso realizado na cidade de Belo Horizonte, indicou sua preocupação com o aproveitamento de nossas riquezas minerais, dentre elas as quedas d'água: “julgo oportuno insistir, ainda, em um ponto: a necessidade de ser nacionalizada a exploração das riquezas naturais do País /.../. Não sou exclusivista nem cometeria o erro de aconselhar o repúdio do capital estrangeiro a empregar-se no desenvolvimento da indústria brasileira, *sob a forma de empréstimos*, no arrendamento de serviços, concessões provisórias ou em outras múltiplas aplicações equivalentes. Mas, quando se trata /.../ do aproveitamento das quedas d'água, que nos ilumina e alimenta as indústrias de paz e de guerra /.../ quando se trata, repito, da exploração de serviços de tal natureza, de maneira tão íntima ligados ao amplo e complexo problema da defesa nacional, não podemos aliená-los, concedendo a estranhos, e cumpre-nos, previamente, manter sobre eles o direito de propriedade e domínio”<sup>8</sup>.

Uma tendência ao intervencionismo estatal, sob inspiração do nacionalismo econômico, estava claramente expressa no pensamento de Vargas, no que se referia ao aproveitamento das riquezas naturais do país, sobretudo o de quedas d'água, como se pode observar no discurso acima citado. As prerrogativas constitucionais promulgadas pela Carta de 1934 e a decretação do Código de Águas, naquele mesmo ano, confirmaram tal disposição. Dentro deste espírito, a Constituição de 1934 atribuía ao Estado relevante papel interventor em atividades de importância para o país. Em seu capítulo intitulado “Da ordem econômica e social”, a Constituição estabelecia: “Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações devidas, conforme o art. 112, n.º 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos poderes locais.”<sup>9</sup>

Neste sentido, o setor de energia elétrica, indubitavelmente, recebia atenção especial. Os artigos 118 e 119 destinavam-se à questão de infra-estrutura.<sup>10</sup> Os artigos constitucionais mencionados indicam que as autoridades federais pretendiam tratar o problema da energia elétrica com atenção especial. O liberalismo e, com efeito, a omissão legal diante das questões de regulamentação do setor elétrico estavam cedendo espaço ao intervencionismo estatal. Era rigorosa agora a regulamentação das atividades do setor elétrico.

Como já foi aludido, desde o princípio do período republicano a questão da energia elétrica havia sido tratada por uma legislação dispersa e carente de regulamentação. A proposta de um código para utilização e aproveitamento das águas havia sido apresentada no início do período republicano, contudo, não foi aprovada e convertida em lei pelos deputados, que pareciam contrários a tal regulamentação, pois ficariam excluídos desta atribuição que consideravam importante. Como também já foi aventado, durante a República Velha a ação das grandes concessionárias estrangeiras de energia elétrica era caracterizada por desmandos que prejudicavam a população e os interesses do país. Destarte, elementos de ideologia nacionalista e visão intervencionista que ocuparam o centro do poder a partir da Revolução de 30, então, passaram a tomar medidas que significavam uma reação às políticas liberais anteriores, como demonstram os artigos constitucionais citados acima.

O ministro da Agricultura, Juarez Távora, criou o Serviço de Águas que ficou encarregado de zelar pelos assuntos relativos à exploração de energia hidrelétrica, irrigação, concessões e legislação de águas. A famigerada cláusula-ouro foi extinta, em

novembro de 1933, pelo Decreto n.º 23.501.<sup>11</sup> De fato, nas condições criadas pela grave crise de 1929-32, não podiam os governos prosseguir com as garantias tarifa-ouro de antes da crise, em virtude da visível depressão do comércio exterior.

Diante disso, o Código de Águas assinado pelo presidente Vargas estabelecia, resumidamente: a separação da propriedade das quedas d'água das terras onde estas se encontravam e incorporação ao patrimônio da União Hidráulica de tais quedas d'água e outras fontes de energia de forma inalienável e imprescritível; atribuição à União da outorga e concessão de aproveitamento (por no mínimo 30, no máximo 50 anos) da energia hidráulica para uso privativo em serviço público, bem como a reversão das instalações ao final do prazo de concessão; instituição do princípio do *custo histórico* ou *serviço pelo custo* para o estabelecimento de tarifas e avaliação do capital das empresas; e nacionalização dos serviços, que passaram a ser conferidos exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil.

É importante destacar que a decretação do Código de Águas se constituiu também em outra demonstração de reação dos elementos de ideologia nacionalista e intervencionista ao quadro até então predominante.

A regulamentação do Código de Águas passou por penosa trajetória, da mesma forma que sua aplicação. Segundo o historiador Ricardo Maranhão, “Todo o poder de fogo da Brazilian Traction foi para influenciar e comprar deputados, financiar campanhas de imprensa contra o Código e, com algum êxito, atrasar sua aplicação prática”<sup>12</sup>. A regulamentação do Código ficou sob a orientação de um órgão federal, que seria criado apenas em 1939, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE). Ao levar o projeto do Código de Águas para sanção de presidente Vargas, o ministro Távora deixava claro que as questões relativas à energia elétrica ficariam diretamente subordinadas à Presidência da República, através do CNAEE.<sup>13</sup>

O Código de Águas passou, inclusive, por uma argüição de inconstitucionalidade, sob o argumento de que fora publicado em data posterior à promulgação da Constituição de 16/7/1934 e, conseqüentemente, deveria ser submetido à Câmara dos Deputados para a sua aprovação.

*Curiosamente*, tal argüição partiu do deputado federal paulista Antônio Augusto Barros Penteado, diretor da CPFL, ligada ao grupo Bond and Share. Aliás, na mesma Assembléia Constituinte encontravam-se mais cinco deputados com alguma ligação com a Light and Power e a Bond and Share, fato que se repetiria na Assembléia Constituinte de 1946, ou seja, funcionários ligados às concessionárias estrangeiras de

energia elétrica no Congresso ou em outras áreas do serviço público<sup>14</sup>. Tais ligações não constituíam nenhuma novidade: durante a República Velha, período de grande expansão da Light, figuras como Clóvis Bevilacqua, Eptácio Pessoa e Rui Barbosa foram grandes colaboradores da empresa que ficou conhecida pela população como – *polvo canadense*<sup>15</sup>.

O Estado Novo, com o golpe de 1937, acentuou a tendência centralista já observada no período anterior. A Constituição outorgada em 10 de novembro de 1937, no seu capítulo acerca da ordem econômica, abria espaço claro para a intervenção estatal em setores nos quais a iniciativa privada apresentasse debilidade.<sup>16</sup> No setor de energia elétrica, a acentuação da intervenção do Estado, característica do Estado Novo<sup>17</sup>, expressou-se na fundação do CNAEE, em outubro de 1939, pelo Decreto-Lei nº 1.699, e na iniciativa da criação da primeira empresa de eletricidade do governo federal, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), instituída pelo Decreto-Lei nº 8.031, de 3 de outubro de 1945.

O CNAEE surgiu para substituir a Divisão de Águas do Ministério da Agricultura e, definitivamente, subordinar à Presidência da República a política de energia elétrica do país, existindo até a criação, em 1960, do Ministério das Minas e Energia, quando foi extinto. A concepção do CNAEE surgiu do Conselho Federal de Comércio Exterior, onde trabalhava Jesus Soares Pereira, um dos mentores do projeto da criação da Eletrobrás durante o segundo governo Getúlio Vargas (1951-54).<sup>18</sup>

Segundo o decreto presidencial, ao CNAEE cabia, dentre outras prerrogativas: “Examinar as questões relativas à utilização racional da energia hidráulica e dos recursos hidráulicos do país e propor às autoridades competentes as respectivas soluções.”<sup>19</sup>

A partir das considerações do decreto presidencial acima, fica claro que o CNAEE não estava incumbido apenas de fiscalizar as empresas concessionárias no setor elétrico, mas de promover o seu planejamento. O novo órgão surgiu exatamente no momento em que o crescimento industrial se anunciava e a disponibilidade de energia elétrica tendia a declinar devido à não ampliação da capacidade instalada.

Ao CNAEE competia também medidas visando à interligação dos sistemas elétricos num prazo de oito anos<sup>20</sup>. Com essa medida, esperava-se ampliar o aproveitamento da capacidade geradora na região Sudeste, naquele momento em que a crise de energia elétrica era mais provável. Em 1942, tal prazo foi prorrogado por tempo indeterminado, ante as justificativas das concessionárias, relativas às dificuldades de

padronizar a frequência. Fato consumado, o racionamento de energia elétrica ocorreu em 1942. Segundo Ricardo Maranhão, a prorrogação do prazo de padronização das frequências foi obra de mais um *lobby* bem-sucedido do então mais importante executivo da Light no Brasil, o major McCrimmon<sup>21</sup>.

Antes de passarmos à discussão acerca da regulamentação do setor, faz-se necessário um último esclarecimento. Trata-se do modo de geração de energia predominante no Brasil, a hidrelétrica, de seu custo corrente bastante pequeno. O que realmente determina o alto custo na geração de energia hidrelétrica é a sua instalação, como a construção de uma represa, por exemplo. Ora, quando, em 1899, fora firmado o primeiro contrato de fornecimento de energia elétrica no eixo Rio/São Paulo, as concessionárias estrangeiras arcaram com este custo inicial de instalação. Mas as relações entre estas concessionárias e os diferentes poderes públicos locais, como as prefeituras e governos estaduais, ampliaram-se sem que houvesse a correspondente regulamentação, o que resultava nos mais diferentes abusos e desvios por ambas as partes. O Código de Águas, instituído em 1934, como já foi possível salientar, veio regulamentar tais situações. Dentre as regras que instituiu estava a possibilidade de os investidores iniciais terem o retorno destes gastos de instalação das usinas, que deveriam ser resgatados no máximo em 10% do capital original ao ano, a ser recebidos quando da distribuição da energia, o que significava dizer que seriam pagos pelo consumidor. E era exatamente este valor que as concessionárias questionavam e usavam como justificativa para não investir conforme as necessidades da demanda. Em outras palavras, na visão das concessionárias, tal remuneração não era condizente ao que havia sido investido inicialmente, o que as levava a reivindicar uma remuneração maior – o que implicaria em maiores tarifas. Assim, alegavam que só poderiam investir se tivessem um lucro maior.

Por sua vez, os consumidores, localizados nas diversas camadas da sociedade brasileira, faziam pressão sobre os sucessivos governos para não pagarem maiores tarifas sobre os serviços de energia elétrica prestados pelas empresas estrangeiras. Daí a posição intervencionista do poder público ao longo das décadas de 30 e 40, quando o Código de Águas foi decretado (com posterior complementação em 1941). É disto que trataremos no próximo item.

## **Do Estado Novo ao segundo governo Vargas: a embate acerca da legislação reguladora do setor de energia elétrica**

Devido à crise do setor elétrico, verificada desde os fins da década de 30 do século passado e aprofundada pelo início da Segunda Guerra Mundial e todas as restrições impostas pela guerra, o setor elétrico viveu, como já foi aludido, as primeiras medidas de racionamento. Destarte, o debate em torno das razões que o haviam levado à crise tomou proporções significativas nos diversos setores da sociedade brasileira no início da década de 1940. Um elucidativo exemplo disso se deu nas discussões realizadas pelo empresariado, acerca do tema da energia elétrica, no Congresso Brasileiro da Indústria, realizado em São Paulo entre 8 e 18 de dezembro de 1944.

A solução proposta pelos industriais em seu Congresso para o “*aproveitamento racional*” das nossas potencialidades hidrelétricas era a “*cooperação*” entre o Estado e a iniciativa privada, ou seja, as concessionárias estrangeiras Light and Power e Amforp. De fato, tal “*cooperação*” significava a associação do Estado com as concessionárias privadas de energia elétrica para a realização dos investimentos necessários para a expansão da produção de energia. No mesmo congresso o empresariado apresentava a tese de que a legislação acerca do setor de energia elétrica deveria contemplar a “estabilidade financeira das empresas, serviço adequado, tarifas razoáveis e fiscalização eficiente dos serviços prestados ao público”<sup>22</sup>.

Em suma, neste fim do Estado Novo, tanto para os industriais nacionais quanto para os estrangeiros, integrantes deste Congresso, ao Estado caberia um papel importante de apoio ao setor elétrico. Deveria ser guardado o espaço para a ação do setor privado estrangeiro, ou seja, haveria novos aproveitamentos de recursos hidráulicos, com a construção de usinas em que os investimentos realizados contariam com a participação de recursos do Estado brasileiro e, enfim, ocorreria a devida manutenção dos índices tarifários em padrões lucrativos para satisfazer às concessionárias estrangeiras.

Em maio do ano seguinte, realizou-se em Teresópolis, no Estado do Rio de Janeiro, o I Congresso das Classes Produtoras. Marcadamente dominado pelo pensamento liberal, tal Congresso demonstrava simpatia pela atuação do capital estrangeiro no país e assinalava que a democracia política, para a qual os brasileiros tinham grande vocação – embora desde 1937 não pudessem exercê-la – deveria estar acompanhada da democracia econômica. Seu sucesso ocorreria com a cooperação do

capital estrangeiro. De forma conclusiva, acerca da participação do Estado na economia, os representantes da burguesia, reunidos em Teresópolis, deixavam claro: “preferível a forma indireta da ação do Estado, visando criar condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades privadas. Nos casos de ação direta, o Estado ouvirá previamente as classes interessadas, tenderá à situação dos consumidores e, sempre que possível, dará ao capital particular participação no investimento e na direção”<sup>23</sup>.

De fato, as idéias acima, manifestadas no I Congresso das Classes Produtoras, vão ao encontro do pensamento dos industriais expresso um ano antes em São Paulo, como acabamos de ver. No setor de energia elétrica, o Estado não deveria intervir diretamente. A ele caberia apenas garantir às empresas daquele setor o apoio necessário para sua expansão. Em suma, “*criar condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades privadas*” significava, para as Classes Produtoras Brasileiras, a colaboração do Estado nos investimentos necessários por parte das concessionárias privadas para a expansão da produção de energia elétrica no país.

Em seu capítulo sobre a política de investimentos, o documento das “classes produtoras” recomendava facilidades e estímulos ao capital estrangeiro, dando-lhe as devidas garantias, como tratamento idêntico ao dispensado ao nacional. Assim sendo, as grandes concessionárias estrangeiras de energia elétrica eram evidentemente eram beneficiadas pelo pensamento emanado deste Congresso.<sup>24</sup>No mesmo texto, a legislação vigente à época, que regulava as concessionárias de serviço público, era abertamente responsabilizada pelo recuo nos investimentos estrangeiros: “É conveniente reformar a legislação que regula o regime financeiro das empresas concessionárias de serviços sem sacrifício dos interesses da população.”<sup>25</sup>

Certamente, o principal alvo da reforma legal aludida pelo Congresso das Classes Produtoras era o Código de Águas, o *inimigo número um* das concessionárias estrangeiras de energia elétrica, por reduzir-lhes o espaço de ação. Ele se referia à majoração das tarifas e, sobretudo, restringia a remuneração do capital investido originalmente a 10%, através do critério do *custo histórico*.

O advento do Código de Águas, segundo as concessionárias, trouxe dificuldades para o aumento da capacidade produtora no setor elétrico entre 1934 e 1939. Isso devido à exigência referida no Código de revisão nos contratos anteriormente estabelecidos pelas concessionárias, sem a qual não estariam autorizadas a ampliar ou alterar suas instalações, dilatar prazos ou assinar novos contratos para o fornecimento de energia elétrica ou, ainda, gozar de favores previstos no Código.