Uma análise histórico-jurídica do Código de Águas (1934) e o início da presença do Estado no setor elétrico brasileiro no primeiro Governo Vargas

Tomaz Espósito Neto
Universidade Federal da Grande Dourados
FADIR/UFGD
tomazeneto@gmail.com

Resumo: O decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934, também conhecido como Código de Águas, iniciou a regulamentação – e com ela a participação – da União no setor de energia elétrica. A partir de então, a presença estatal aumentou de forma gradual até a década de 1990, quando se iniciou o processo de privatização de algumas das estatais do setor elétrico. O objetivo deste texto é analisar o início da atuação do Estado no segmento de energia elétrica brasileiro após a implantação do Código de Águas (1934). Parte-se da hipótese de que a presença estatal nesse setor foi oriunda da pressão da opinião pública – em especial do empresariado e dos militares – e da ação da elite governante varguista, com seu pensamento nacional-desenvolvimentista que considerava estratégico o controle estatal do setor de eletricidade. Para tanto, Vargas e seus aliados tiveram de enfrentar a ferrenha oposição das multinacionais do setor, como a Light.
Palavras-Chaves: Energia; O Código de Águas; Legislação.

Abstract: The decree 24.643 of July 10, 1934, also known as the Water Code, initiated the legislation – along with the EU's participation – in the electricity sector. Since then, state presence increased gradually until the 1990s, when the process of privatization of some of the state companies in the electricity sector was started. The purpose of this paper is to analyze the beginning of state action in Brazilian electricity sector after the implementation of the Water Code (1934). The starting point is the assumption that the state presence in this sector was derived from the pressure of public opinion – especially of the business and military community – and the action of Vargas' ruling elite, with its national-developmental thinking that considered state control of the electricity sector as a strategic point. To this end, Vargas and his allies had to face fierce opposition from industry multinationals such as the Light Company.
Keywords: Energy; The Water Code; Legislation.

Introdução

O decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934, também conhecido como Código de Águas, iniciou a regulamentação – e com ela a participação – da União no setor de energia elétrica. A partir de então, a presença estatal aumentou de forma gradual até a década de 1990, quando as companhias federais e estaduais desempenhavam um papel importante atuando na geração e distribuição de eletricidade.

Esse quadro muda em 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com o início das privatizações de algumas dessas empresas, como Escelsa e Light, e a tentativa de construção de um novo modelo de exploração desse setor, com vistas a reduzir a participação estatal na geração e distribuição de energia elétrica. Essas medidas, entre outros fatores (tais como crises hídricas e atrasos na construção do gasoduto Brasil-Bolívia), redundaram na crise energética de 2001.

Durante as administrações Luiz Inácio "Lula" da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-atual) o modelo elétrico sofreu uma nova transformação no marco político legal do setor, com o incremento do papel do Estado – representado principalmente pela Petrobrás e pela Eletrobrás – na geração elétrica, além de uma política tarifária com vistas a subsidiar o consumo de energia.

Esse modelo, no entanto, entrou em crise. Atualmente, vive-se um intenso debate sobre a reforma do marco regulatório e o futuro da presença estatal no setor elétrico, e, diante desse cenário, é importante verificar as lições da história sobre o papel do Estado no setor de eletricidade.

O objetivo deste texto é analisar o início da atuação do Estado no segmento de energia elétrica brasileiro após a implantação do Código de Águas (1934), enfatizando os aspectos político-jurídicos da expansão da presença estatal no país por meio da análise da evolução da estrutura legal.

Parte-se da hipótese de que a presença estatal no setor de energia elétrica foi oriunda da pressão de uma parte significativa da opinião pública – em especial do empresariado e dos militares – e da ação da elite governante varguista, com o seu pensamento nacional-desenvolvimentista que considerava estratégico o controle estatal do setor de eletricidade. Para tanto, Vargas e seus aliados tiveram de enfrentar a ferrenha oposição das multinacionais do setor, como a Light. A mudança na legislação e o aumento do poder do Estado no setor de energia elétrica devem ser entendidos dentro desse embate.

Neste estudo optou-se pelo uso do método histórico-descritivo, e, para a elaboração do texto, o autor examinou uma bibliografia variada, dados estatísticos oficiais e a legislação brasileira do período.

Além da introdução e das considerações finais, o presente trabalho está dividido em três partes: a primeira apresenta o mercado de eletricidade brasileiro antes do Código de Águas (1934); a segunda aponta a importância do Código de Águas e seus impactos para o setor; e a terceira versa sobre a criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) e a coordenação das políticas públicas para o setor de eletricidade.

O mercado de eletricidade brasileiro antes do Código de Águas (1934)

A ida do Imperador Dom Pedro II à Exposição da Filadélfia de 1876 iniciou a história do setor elétrico brasileiro. O soberano brasileiro convidou o inventor norte-americano Thomas Edison a introduzir os equipamentos necessários para a iluminação pública. A partir dai, iniciou-se no país uma expansão descentralizada do uso da energia elétrica (SILVA, 2011: 21-22).

Paulatinamente, uma série de empresas privadas, nacionais e estrangeiras passaram a atuar na produção, distribuição e comercialização de eletricidade para o mercado brasileiro. A despeito das inúmeras crises político-econômicas no período, como o encilhamento de 1890-1 e o *funding loan* de 1898, o setor de elétrico se expandia de forma consistente (ver tabela 1).

Tabela 1: Quantidade de usinas elétricas, empresas e localidades atendidas e capacidade instalada (1883-1930)

Ano	Usinas	Empresas	Localidades	Capacidade instalada (MW)
1883	1	1	1	0,052
1889	3	3	3	NA
1900	11	88	119	10
1910	88	88	119	157
1920	343	306	431	367
1930	891	791	1536	779

Fonte: IPEADATA 2011 apud Lima (2011: 28)

Algumas dessas organizações eram de pequeno porte e de cunho familiar; exploravam pequenas quedas d'água para fornecer energia a empreendimentos próprios e vender seus excedentes para a iluminação das cidades, em especial no interior de São Paulo.

> Em síntese, entre 1880 e 1900, o aparecimento de pequenas usinas geradoras de energia para serviços públicos de iluminação e para atividades econômicas como mineração, beneficiamento de produtos agrícolas, fábrica de tecidos e serrarias [...] (DIAS, 1988: 33).

Existiam também alguns grandes conglomerados empresariais nacionais, como o grupo Armando Salles de Oliveira-Júlio de Mesquita e os empresários Guinle e Gaffreé, as empresas da família Silva Prado, a Companhia Paulista de Força e Luz, entre outros, que

nasceram, e cresceram através da compra de concessionárias menores. (DIAS, 1988: 61; SAES, 2009: 187). As aquisições começaram um processo de concentração empresarial, principalmente no interior paulista (CÔRREA, 2005: 263). Como exemplificou Gomes e Vieira (2009, p. 301) *[...] na década de 1920, eles vieram (Amforp e Light) vieram para o Brasil e compraram tudo. Os empresários brasileiros estavam loucos para vender porque não tinham cacife para se expandir.*

Outras eram companhias multinacionais, dotadas de recursos financeiros e humanos, que iniciaram as suas atividades no Brasil no início do século XX, como a canadense Light and Power Company Ltd (1897) e a norte-americana AMFORP (American & Foreign Power Company), filial da americana Eletric Bond and Share, (1927). Essas empresas buscavam atender aos mercados das maiores cidades do país, como Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Salvador, Recife, entre outras. As empresas estrangeiras tiveram a primazia na produção, na distribuição e na comercialização da energia elétrica no Brasil. (LIMA, 1995; LEITE, 2007; DIAS,1988; GOMES;VIEIRA; 2009: 301).

Essas multinacionais possuíam um grande poder político e econômico, pois, além de controlar os serviços de energia elétrica e iluminação pública, conseguiram o monopólio em outras áreas dos serviços públicos, como telefonia, transporte público (bondes), entre outros. (DIAS, 1988: 35) Sem a presença e a regulação estatal, esses conglomerados eram capazes de praticamente "ditar" os termos dos contratos de prestação de serviços aos consumidores.

Outra característica importante do mercado de energia elétrica era a inexistência de uma estrutura de conexão nacional entre as diversas geradoras e distribuidoras de eletricidade, administradas pelas diferentes empresas, que atuavam de forma regionalizada e com padrões diversos entre si. Outrossim, não existia nenhum órgão nacional de fiscalização, sendo de responsabilidade das prefeituras a fiscalização dos contratos; entretanto, as mesmas não possuíam quadros técnicos para tanto e, por vezes, tampouco vontade política para realizar esse trabalho. Segundo Silva (2011: 26-7), as tentativas regulamentar o setor elétrico, como no governo Afonso Pena, foram frustradas pela atuação do poderoso lobby das empresas geradoras de energia.

Os contratos de compra e venda de energia possuíam a chamada "Cláusula Ouro", que reajustava as tarifas conforme o valor do ouro no mercado em relação à moeda nacional. Assim, os investimentos e os recebíveis das empresas elétricas ficavam protegidos contra mudanças no câmbio, como, por exemplo, uma desvalorização ou

inflação. Portanto, os custos e os riscos de eventuais alterações no câmbio ficavam a cargo exclusivamente dos consumidores finais e do setor público.

A população, cujo salário não era indexado pela cotação do ouro no mercado internacional, sofria uma perda real de renda, seja de forma direta, com o incremento no valor da tarifa elétrica, seja indiretamente, com o aumento das taxas dos serviços públicos que utilizavam eletricidade, como o sistema de bondes, o que provocava, muitas vezes, protestos violentos de populares contra os aumentos das tarifas (ESPÓSITO NETO, 2011; SAES; 2009).

Ao se observar a evolução do marco legal pelo estudo das diversas Constituições brasileiras, nota-se a mudança na percepção e na atuação do Estado e da iniciativa privada na exploração dos recursos hídricos, cujos pontos principais de inflexão são o decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934 e a Constituição de 16 de julho de 1934.

O artigo nº 170 no inciso 22 da Constituição do Império, de 25 de março de 1824, resguardava o direito de propriedade ao cidadão, salvo nos casos em que o "bem público" se sobrepusesse aos interesses privados. Percebe-se que não existe nenhuma referência à exploração dos recursos naturais, entre eles a água.

> Art. 170 - É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e o emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos com que terá está exceção e dará as regras para se determinar a indenização (BRASIL, 1824: 34)[1].

Já a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, no seu artigo nº 72 no inciso 17, estabeleceu aos proprietários o direito de explorar os recursos naturais do solo e do subsolo. Novamente, não há referência à utilização dos recursos hídricos.

> Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante a indenização prévia.

[1] BRASIL, Constituição Política do Império do Brasil: promulgada em 25 de março de 1824. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

> **As minas pertencem aos proprietários do solo**, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.
> (grifo nosso) (BRASIL, 1891: 101)[2].

As emendas de 1926 alteraram parcialmente o texto da Constituição de 1891. O artigo nº 72 foi um dos que sofreram alterações, como em seu inciso 17, item b, no qual fica limitado o direito de propriedade aos estrangeiros em nome da ideia de segurança nacional.

> Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> 10 - Em tempos de paz, qualquer pessoa pode entrar no território nacional ou dele sair com a sua fortuna e seus bens.
>
> 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante a indenização prévia:
>
> a) **as minas pertencem aos proprietários do solo**, salvo as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração das mesmas;
>
> b) **as minas e jazidas necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros.**
> (Grifo nosso) (BRASIL, 1926: 128)[3].

Segundo Leite (2007: 53), embora não tivesse ocorrido uma maior regulamentação, esses textos constitucionais, em especial a Carta Magna de 1891, serviram de base legal para utilização econômica das jazidas e dos recursos energéticos.

Os Presidentes Rodrigues Alves (1902-1906) e Afonso Pena (1906–1909) chegaram a enviar ao Congresso Nacional propostas de regulamentação do uso da água. No entanto, tais propostas não avançaram nas comissões parlamentares (DIAS, 1988: 73).

Nas primeiras décadas do século XX a eletricidade tornou-se uma mercadoria valiosa, devido ao grande incremento no consumo de energia elétrica, em razão dos processos de urbanização e de industrialização vivenciados pelo país nesse momento. A produção e a distribuição continuavam nas mãos das empresas privadas, em especial das multinacionais.

[2] BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

[3] BRASIL, Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

Em 1933, empresários proeminentes como Eduardo Guinle e outras parcelas da opinião pública iniciaram uma campanha pela intervenção estatal no setor de energia elétrica, em virtude dos altos custos das tarifas e dos péssimos serviços prestados pelas multinacionais, especialmente a Light (MEDEIROS, 1996: 30-31).

> [...] O conflito entre o capital nacional e o capital estrangeiro, entre o polvo canadense e o minotauro de Santos, invadiu a Câmara e extravasou pelos meios de comunicação, levando a população às ruas (SAES, 2009; 190).

Esse quadro se alterou quando Getúlio Vargas ascendeu ao poder (1930-1945), com seu projeto de centralização e modernização do Estado brasileiro e de industrialização do país com vistas a enfrentar a grave crise econômica de 1929 (NETO, 2013; GOMES, 2002). Para tanto, Vargas iniciou um processo de mudança das feições do Brasil, como a reorganização do setor elétrico com vistas a aumentar o papel da União, o que fica claro ao se observar o Código de Águas (1934), a Constituição de 1934 e, ainda, a criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), em 1939.

O Código de Águas (1934): o divisor de águas

Conforme Côrrea (2005: 269) e Medeiros (1996: 30-31), as discussões do Código de Águas atendiam o interesse de uma parte significativa do empresariado nacional e das classes médias e trabalhadoras, os quais estavam cansados de pagar preços abusivos pela eletricidade, e os militares preocupados com a presença estrangeira em um setor estratégico. A ascensão de Vargas se apresentava como o momento propício para a mudança no arcabouço jurídico legal.

> A discussão sobre o Código de Águas foi retomada no imediato pós-1930, no novo contexto marcado pela defesa da centralização das decisões relativas aos recursos naturais na órbita do governo federal que caracterizou o governo provisório de Vargas e pelo fortalecimento do tema do nacionalismo, propostos pelo grupo dos "tenentes" que tinham integrado o movimento "revolucionário" (CÔRREA, 2005: 269).

Assim, o Código de Águas, criado pelo decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934, foi fruto do trabalho conjunto de juristas e engenheiros, sob a coordenação do Ministro Juarez Távora. O Código regulamentou a propriedade e os múltiplos usos da água. O livro III tratou exclusivamente das forças hidráulicas e da indústria hidroelétrica:

> Art. 139 - O aproveitamento industrial das quedas de água e outras fontes de energia hidráulica, quer do domínio público, quer do domínio particular far-se-á pelo regime de autorização e de concessão instruídos nesse Código.
>
> 1º - Independente da concessão ou autorização, o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente na data da publicação deste Código, desde que sejam manifestadas na forma e nos prazos prescritos no art. 149 e enquanto não cesse a exploração, cessada cairão no regime deste Código [...] (BRASIL, 1934: 31)[4].

Outra inovação do Código de 1934 foi a mudança na propriedade das quedas d'água e de outras fontes de energia hidráulica, as quais passaram a ser distintas da propriedade da terra e a fazer parte do "patrimônio da Nação", ou seja, a posse e o usufruto deixam de ser exclusividade do dono da terra. Assim, passou a ser necessária uma concessão federal para explorar comercialmente o potencial hidroelétrico.

> Art. 145 - As quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica são bens imóveis e tidas como coisas distintas e não integrantes das terras em que se encontrem [...]
>
> Art. 147 - As quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica existentes em águas públicas de uso comum ou dominicais são incorporadas ao patrimônio da Nação, como propriedade inalienável e imprescritível (BRASIL, 1934: 32-33)[5].

O artigo nº 144 atribuiu ao Ministério da Agricultura, por meio dos Serviços de Águas do Departamento Nacional de Produção Mineral, a responsabilidade pela fiscalização e pelos estudos e avaliação da energia hidráulica no Brasil. (BRASIL, 1934, p. 32)[6].

Além do mais, o Presidente da República, auxiliado pelo Ministro da Agricultura, tornou-se responsável pelas outorgas das concessões, feitas somente a brasileiros e às empresas constituídas no país, com prazo normal de 30 anos (BRASIL, 1934, p. 34)[7] O Código de 1934 alterou as regras tarifárias dos serviços de energia, acabou com a "Cláusula Ouro" e estipulou um novo prazo para revisão dos valores.

[4] BRASIL, Diário Oficial da União (D. O. U.). Decreto Nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Código de Águas.IN VIEIRA, Jair Lott. Código de Águas - Decreto Nº 24.643 de 10.7.1932 / Agência Nacional de Águas - Lei nº 9.984. Bauru, SP: EDIPRO, 3ª ed. 2002.
[5] BRASIL, Diário Oficial da União (D. O. U.). Decreto Nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Código de Águas.IN VIEIRA, Jair Lott. Código de Águas - Decreto Nº 24.643 de 10.7.1932 / Agência Nacional de Águas - Lei nº 9.984. Bauru, SP: EDIPRO, 3ª Ed. 2002
[6] BRASIL, Diário Oficial da União (D. O. U.). Decreto Nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Código de Águas.IN VIEIRA, Jair Lott. Código de Águas - Decreto Nº 24.643 de 10.7.1932 / Agência Nacional de Águas - Lei nº 9.984. Bauru, SP: EDIPRO, 3ª Ed. 2002
[7] BRASIL, Diário Oficial da União (D. O. U.). Decreto Nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Código de Águas.IN VIEIRA, Jair Lott. Código de Águas - Decreto Nº 24.643 de 10.7.1932 / Agência Nacional de Águas - Lei nº 9.984. Bauru, SP: EDIPRO, 3ª Ed. 2002

> Art. 163 - As tarifas de fornecimento da energia serão estabelecidas, exclusivamente, em moeda corrente no país e serão revistas de três em três anos (BRASIL, 1934: 36)[8].

No artigo nº 165 previu-se que, ao findar a concessão, todas as obras, maquinário, linhas, entre outros, reverteriam aos órgãos federativos, com ou sem indenização, conforme o contrato estabelecido (BRASIL, 1934: 37).

Esse aumento do papel do Estado está explícito no artigo nº 199:

> Art. 199 - Em lei especial será regulada **a nacionalização progressiva das quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulicas** julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar da nação [...] (Grifo nosso) (BRASIL, 1934: 44)[9].

A tendência de ampliação do Estado no segmento elétrico foi reforçada pelo texto da Constituição de 16 de julho de 1934. Aliás, muitas das disposições do Código de Águas, como nos artigos nº 118 e nº 119, foram incorporadas à Carta Magna de 1934.

> Título IV - Da Ordem Econômica e Social
>
> Art. 118 - **As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial.**
>
> Art. 119 - O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que na propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.
>
> 1. As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou na coparticipação nos lucros.
>
> 2. O aproveitamento da energia hidráulica, de potência reduzida, será de uso exclusivo do proprietário, independentemente de autorização ou concessão.
>
> 3. Satisfeitas as condições estabelecidas em lei, entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer, dentro dos respectivos territórios, a atribuição constante deste artigo.
>
> 4. **A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País**.

[8] BRASIL, Diário Oficial da União (D. O. U.). Decreto Nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Código de Águas.IN VIEIRA, Jair Lott. Código de Águas - Decreto Nº 24.643 de 10.7.1932 / Agência Nacional de Águas - Lei nº 9.984. Bauru, SP: EDIPRO, 3ª Ed. 2002

[9] BRASIL, Diário Oficial da União (D. O. U.). Decreto Nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Código de Águas.IN VIEIRA, Jair Lott. Código de Águas - Decreto Nº 24.643 de 10.7.1932 / Agência Nacional de Águas - Lei nº 9.984. Bauru, SP: EDIPRO, 3ª Ed. 2002.

> 5. A União, nos casos prescritos em lei e tendo em vista o interesse da coletividade, auxiliará os Estados no estudo e aparelhamento das estâncias mineromedicinais ou termomedicinais.
>
> 6. Não depende de concessão ou autorização o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente na data dessa Constituição, e, sob esta mesma ressalva, a exploração das minas em lavra, ainda que transitoriamente suspensa (Grifo nosso) (BRASIL, 1934: 172)[10].

Os artigos 147, 150 e 195 são outros exemplos de normas do Código de Águas incorporados pela Constituição de 1934.

> Art. 147 - **As quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica, existentes em águas públicas de uso comum ou dominicais, são incorporadas ao patrimônio da Nação, como propriedade inalienável e imprescritível**.
> [...]
> Art. 150 - As concessões serão outorgadas por decreto do Presidente da República, referendado pelo Ministro da Agricultura.
> [...]
> Art. 195 - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil.
>
> 1º - As empresas a que se refere este artigo deverão constituir suas administrações com maioria de diretores brasileiros, residentes no Brasil, ou delegar poderes de gerência exclusivamente a brasileiros (Grifo nosso) (BRASIL, 1934: 46-47, 58)[11].

A Constituição de 10 de novembro de 1937 manteve a presença do Estado no setor hidroelétrico, por exemplo, no artigo 16 º, no inciso XIV, estabeleceu que era competência da União legislar sobre "*bens de domínio federal, minas, metalurgia, energia hidroelétrica, águas [...]"* (BRASIL, 1937, p. 198.)[12] A Carta Magna de 1937, no seu artigo 18º, autoriza os Estados a "adaptarem" a legislação federal às circunstâncias e necessidades locais:

> Art. 18 - Independentemente de autorização, os Estados podem legislar, no caso de haver lei federal sobre a matéria, para suprir-lhes as deficiências ou atender às peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam as exigências da lei federal ou, em não havendo lei federal e até que esta os regule, sobre os seguintes assuntos:

[10] BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.
[11] BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.
[12] BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 10 de novembro de 1937. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

> a) riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração;
>
> b) radiocomunicação; regime de eletricidade, salvo o disposto no nº XV, art. 16 (BRASIL, 1937: 198)[13].

Outro exemplo da manutenção do papel da União na vida econômica nacional foi o artigo 143, que tratou da exploração de recursos naturais.

> Art. 143 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água constituem propriedade distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica, **ainda que de propriedade privada, depende de autorização federal.**
>
> 1º - A autorização só poderá ser concedida a brasileiros, ou a empresas constituídas por acionistas brasileiros, reservado ao proprietário preferência na exploração, ou na participação dos lucros;
>
> 2º - O aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida e para uso exclusivo do proprietário independe de autorização;
>
> 3º - Satisfeitas as condições estabelecidas em lei, entre elas a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer dentro dos respectivos territórios, a atribuição constante desse artigo;
>
> 4º - Independe de autorização o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente na data desta Constituição, assim como, nas mesmas condições, a exploração das minas em lavra, ainda que transitoriamente suspensa.
>
> Art. 144 - A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia assim como das indústrias consideradas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar da Nação (BRASIL, 1937: 218)[14].

A União, pelo decreto-lei 852 de 1938, fez uma série de adaptações na legislação vigente sobre o setor de eletricidade em geral. Entretanto, as linhas gerais do Código de Águas se mantiveram intactas. O decreto-lei, no segundo artigo, reafirmou que todos cursos d'água, lagos, entre outras são pertencentes a União. Ademais, nos seus artigos quinto, sexto e sétimo, o decreto, reforçou que a exploração hidroelétrica só poderia ocorrer mediante autorização da União e realizada por empresas brasileiras. Estipulou ainda multas

[13] BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 10 de novembro de 1937. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.
[14] BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 10 de novembro de 1937. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

e outras penalidades para quem descumprisse a lei, algo que até então não estava devidamente regulamentado.

O Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE) e a coordenação das políticas públicas do setor

Pouco tempo após a promulgação do Código de 1934, os órgãos da União passaram a enfrentar uma série de dificuldades para coordenar ações de expansão, manutenção e regulamentação do setor elétrico (CÔRREA, 2005). Assim, em 24 de outubro de 1939, Vargas criou, pelo decreto-lei nº. 1.699, o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE), subordinado diretamente à Presidência da República, como órgão competente para cuidar de toda a temática do setor elétrico, inclusive regulamentação e fiscalização.

> Art. 2º - Ao Conselho compete:
>
> I - Estudar:
> a) as questões relativas à utilização dos recursos hidráulicos do país no sentido do seu melhor aproveitamento para a produção de energia elétrica;
> b) os assuntos pertinentes à produção, exploração e utilização de energia elétrica.
> [...]
>
> II - Opinar, por ordem do Presidente da República, sobre:
> a) a criação de qualquer tributo federal, estadual ou municipal que incida direta ou indiretamente sobre a geração, a transmissão, a distribuição ou o fornecimento de energia elétrica;
> b) qualquer assunto relativo a águas e energia elétrica;
> c) qualquer compromisso internacional a ser assumido pelo governo que interesse à indústria da energia elétrica.
>
> III – Propor ao Governo Federal e aos Estados providências para o desenvolvimento da produção e do uso da energia elétrica e para a realização das conclusões a que houver chegado nos seus estudos.
>
> IV - Manter estatísticas:
> [...]
>
> VI - Elaborar e submeter ao Presidente da República a regulamentação do Código de Águas (Decreto nº. 24.643, de 10 de julho de 1934) e das demais leis que venham a reger utilização dos recursos hidráulicos e da energia elétrica.
> [...] (BRASIL, 1939: 1-2)[15].

[15] BRASIL, Diário Oficial da União (D. O. U.). Decreto Nº 1699, de 24 de outubro de 1939. In: http://www.domtotal.com/direito//detalhe/21232/decreto-lei-n-1699-de-24-de-out... 1 de março de 2010.

Inspirado no modelo estadunidense de regulação, o CNAEE era composto por membros do Executivo e pessoas de "notório saber" responsáveis em propor medidas e coordenar os diversos esforços dos órgãos públicos e privados.

No entanto, a mudança do quadro institucional, já anteriormente descrito, somada à impossibilidade de importação de máquinas e equipamentos em razão da eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e ao aumento da inflação, que corroía os valores das tarifas, que não eram mais corrigidas pela "Cláusula Ouro", redundaram na redução dos investimentos privados e na crescente deterioração dos serviços de eletricidade, com dificuldades de fazer frente a um consumo crescente. Além disso, algumas iniciativas estaduais, como a da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) do governo rio-grandense-do-sul, de atuar na geração de energia, acabaram por não atingir os objetivos esperados (LEITE, 2007: 77-79). Assim, o ritmo de crescimento da capacidade do setor elétrico caiu de 7,8% entre as décadas de 1920 e 1930 para 4,8% entre as décadas de 1930 e 1940 e chegou, entre 1940 e 1945, a 1,5%.

Diante desse panorama, o governo Vargas mudou e ampliou a forma de atuação estatal no setor elétrico com a divulgação do Plano Nacional de Eletrificação de 1943, o qual alterou a forma de cálculo das tarifas e pôs em vigor uma nova regulamentação, que permitia a exploração de quedas d'água por companhias estrangeiras. Também priorizou os investimentos na interligação das diversas redes de distribuição de energia.

Ademais, a União criou a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), pela lei nº 8031 de, 03 de outubro de 1945, para explorar o potencial energético das cachoeiras de Paulo Afonso[16], situadas no Rio São Francisco. As usinas de Paulo Afonso visavam atender à demanda da região Nordeste e impulsionar o desenvolvimento da economia local. (FERRAZ, 1993: 95). Paulo Afonso iniciou a geração de energia somente em 1948. O Estado brasileiro iniciava assim a sua participação direta na geração e na distribuição de energia no Brasil (LIMA, 1995; LEITE, 1997).

> A criação da Chesf representou, sem dúvida, o marco inaugural de um novo estágio no desenvolvimento do setor elétrico brasileiro. Além do envolvimento do Estado no campo da geração de eletricidade, o projeto da Chesf indicava a tendência à construção de usinas de grande porte e à dissociação entre a geração e a distribuição de energia elétrica. Com efeito, a expansão do parque elétrico brasileiro na década de 1950 obedeceria em larga medida ao modelo proposto pela Chesf; concentrar a produção em grandes usinas (Paulo Afonso foi

[16] O empreendedor Delmiro Gouveia foi um dos primeiros a vislumbrar o aproveitamento da força hidráulica das cachoeiras de Paulo Afonso para geração de energia para as indústrias na região do Nordeste.

> dimensionada em 600 MW) e suprir de energia os sistemas distribuidores regionais a cargo dos governos estaduais (DIAS, 1988: 96-97).

O governo Vargas propôs medidas, como isenções fiscais, para constituir um parque industrial de material elétrico pesado, capaz de atender às obras de expansão do setor elétrico no país, como as usinas de Paulo Alfonso. Esse seria mais uma das sementes do paradigma "nacional desenvolvimentista" viria a marcar a maior parte do século XX (CERVO, 2013).

Desde então, as medidas, propostas na administração Vargas, lançaram as bases da presença estatal no setor de eletricidade, cujo ápice foi a construção de Itaipu. Esse modelo entrou em crise a partir da década de 80 em virtude da crise econômica.

Considerações Finais

O presente texto apresentou, por meio da análise histórico-jurídica das mudanças do arcabouço legal, a importância do Código de Águas de 1934 para o setor elétrico, já que o mesmo foi responsável por inaugurar a presença do Estado no setor de energia elétrica. Essa participação estatal permitiu o desenvolvimento de uma importante cadeia produtiva de máquinas e equipamentos e auxiliou no processo de industrialização do país.

Na época, a promulgação desse arcabouço político-jurídico foi o resultado da ação da opinião pública – em especial do empresariado e dos militares – e da elite governante varguista, que, com seu pensamento nacional-desenvolvimentista, consideravam vital o controle estatal de um setor estratégico, como o elétrico.

A presença do Estado continuou a crescer até fins do século XX, quando ocorreram a crise dos anos 80 e o início dos programas de privatização das empresas do setor. Após uma retomada "neodesenvolvimentista" nos últimos doze anos e a eclosão de uma "nova" crise no setor energético, o Brasil vive um acalorado debate sobre qual deverá ser o papel do Estado na economia, em especial em setores considerados estratégicos, como é o caso do segmento elétrico. O novo arcabouço legal será uma resultante desse "jogo de forças" entre diversos atores sociais.

Conclui-se que o Código de 1934 e as transformações conseguintes, como a criação do CNAEE (Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica), foram essenciais para a regulamentação do setor elétrico e, consequentemente, para seu crescimento e para a redução nas distorções do "Mercado" causadas pelas grandes empresas nacionais e multinacionais da época. Ademais, a ação estatal, direta e indireta, foi fator determinante na

expansão e consolidação da geração, transmissão e distribuição de energia elétrica no Brasil, o que facilitou a industrialização e a urbanização do país. Portanto, o estudo da história nos mostra a função decisiva exercida pelo Estado no desenvolvimento econômico da sociedade.

Referências Bibliográficas

BRASIL, Constituição Política do Império do Brasil: promulgada em 25 de março de 1824. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. *Constituições do Brasil:* 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. *Constituições do Brasil*: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

BRASIL, Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. *Constituições do Brasil:* 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. *Constituições do Brasil:* 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 10 de novembro de 1937. In ALENCAR, Ana Valderez A. N. de Rangel. *Constituições do Brasil:* 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

BRASIL, Diário Oficial da União (D.O.U.). Decreto Nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Código de Águas. In VIEIRA, Jair Lott. *Código de Águas* - Decreto Nº 24.643 de 10.7.1932 / Agência Nacional de Águas - Lei nº 9.984. Bauru, SP: EDIPRO, 3ª Ed. 2002.

BRASIL, Diário Oficial da União (D.O.U.). Decreto Nº 852, de 11 de novembro de 1938. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0852.htm Acesso em 1 de março de 2010.

BRASIL, Diário Oficial da União (D.O.U.). Decreto Nº 1699, de 24 de outubro de 1939. In: http://www.domtotal.com/direito//detalhe/21232/decreto-lei-n-1699-de-24-de-out. Acesso em 1 de março de 2010.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CORRÊA, Maria. Letícia. Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil: o Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica*. Política & Sociedade* (Impresso). Florianópolis, v. 1, n.6, p. 255-291, 2005.

DIAS, Renato Feliciano (coord). *Panorama do setor de energia elétrica no Brasil.* Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade, 1988.

FERRAZ, Oscar Marcondes. Oscar *Marcondes Ferraz, um pioneiro da engenharia – Depoimento* / Centro da Memória da Eletricidade no Brasil. Coordenação Renato Feliciano Dias, Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade, 1993.

GOMES, Antônio C. et al. *BNDES 50 anos – Histórias Setoriais: o setor elétrico.* BNDES, 2002.

GOMES, João Pombeiro POMBEIRO ; VIEIRA Marcelo Milano Falcão. . *O campo da energia elétrica no Brasil 1880 a 2002*. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 43, p. 295-321, 2009.

LEITE, Antônio Dias. *A energia do Brasil.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LIMA, José Luiz. *Políticas de governo e desenvolvimento do setor de energia elétrica:* do Código de Águas à crise dos anos 80 (1934 – 1984). Rio de Janeiro: Memória da Eletricidade, 1995.

NETO, Lira. *Getúlio:* o Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945). São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

MEDEIROS, Reginaldo A. *O capital privado na reestruturação do setor elétrico brasileiro*. São Paulo. Eletropaulo: Departamento de Patrimônio Histórico, 1996.

SAES, Alexandre Macchione. . Luz, leis e livre-concorrência: conflitos em torno das concessões de energia elétrica na cidade de São Paulo no início do século XX. História (UNESP. Impresso), v. 28, p. 173-234, 2009.

SILVA, Bruno Gonçalves da. *Evolução do setor elétrico brasileiro no contexto econômico Nacional:* uma análise histórica e econômica de longo prazo. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

Recebido: 11/03/2015
Aprovado: 07/07/2015