

Energia elétrica e legislação no Brasil no início do século XX

Alexandre Macchione Saes¹

Resumo

A década de 1890 marcou o período de concentração e modernização dos serviços públicos no Brasil. Como uma realidade embrionária, sua legislação era tão rudimentar que poderia ser considerada como inexistente. Eram os municípios os verdadeiros órgãos concedentes dos serviços de eletricidade, e a relação entre poder local e empresários tornou-se a base para definir concessões. O artigo apresenta o caminho da regulamentação do serviço de eletricidade no Brasil. O interesse das elites em promover uma rápida modernização urbana pode ter dificultado a aprovação de leis e regras objetivas e federais na organização do setor, deixando a cargo do poder público local a definição dos critérios de funcionamento das concessões dos serviços de eletricidade. Assim, vale recuperar o percurso de Alfredo Valladão, jurista e conhecedor das legislações sobre as águas na Primeira República, que somente conseguiu aprovar o Código de Águas do Brasil trinta anos após a apresentação deste na Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Energia elétrica, legislação e Alfredo Valladão.

Abstract

The 1890s marked the beginning of the period of modernization and concentration of public services in Brazil. Still, despite early steps during the 1880s, only in the beginning of the twentieth century would electricity services become a reality for the inhabitants of most modern Brazilian cities. Thus the legislation on public services was so rudimentary at this time that it could be deemed as nonexistent. The paper presents the electric services regulation path in Brazil. The elite's interests to foster the urban modernization could difficult the implementation of objective and federal laws for the sector, leaving for the local power the definition of those electric concessions. Thus, we will recuperate the story of Alfredo Valladão, lawyer and bookish of Brazilian's water legislation, who had only approved his Water Code project 30 years after presented it in the Deputy Council.

Keywords: Electric power, legislation and Alfredo Valladão.

A década de 1890 marcou o início de um período de concentração e modernização dos serviços públicos no Brasil e, em especial, aqueles relacionados à introdução da energia elétrica no processo de urbanização das principais cidades brasileiras. Mesmo com algumas experiências durante a década de 1880, os serviços de energia elétrica tornar-se-iam uma realidade para os habitantes das mais modernas cidades brasileiras somente durante os primeiros anos do século XX. Sendo uma realidade extremamente embrionária para o período, a legislação sobre os serviços de energia elétrica era tão rudimentar que poderia ser considerada como inexistente. A única exceção foi a promulgação do Decreto nº 5.407 de dezembro de 1904 pelo presidente Rodrigues Alves, que definia linhas gerais, como: 90 anos

¹ Doutor em Economia – UNICAMP e Professor da Universidade Federal de Alfenas. alexandresaes@hotmail.com

de prazo máximo de concessão, a reversão sem indenização do patrimônio para a União e revisão tarifária a cada cinco anos. No mais, seguindo os preceitos liberais da constituição de 1891, defendia-se tanto a idéia da livre-iniciativa, e, consecutivamente, da proibição de privilégios, como os preceitos federativos da mesma constituição, que legava aos municípios a responsabilidade sobre os contratos e fiscalização dos serviços. Logo, eram os municípios os verdadeiros órgãos concedentes dos serviços de energia elétrica, e a relação entre poder local (prefeitos e vereadores) e empresários tornou-se a base para a definição das concessões de serviços elétricos.

Tais definições quanto a legislação sobre as concessões dos serviços de energia elétrica eram importantes porque justamente no início do século XX algumas grandes empresas passariam a disputar o mercado de eletricidade no país. A magnitude dos investimentos necessários para a construção dos grandes sistemas de geração de energia elétrica, como aqueles instalados pela Light entre as décadas de 1900 e 1920 no Rio de Janeiro e em São Paulo, superava o poder financeiro e a disponibilidade dos recursos tecnológicos existentes no país para que os municípios, assim como, os pequenos empresários locais pudessem desenvolver tal setor. O próprio jurista brasileiro e defensor dos recursos nacionais, autor do Código de Águas, Alfredo Valladão, que questionava o modelo de *concessão* para os serviços de energia elétrica, acreditando que tal modelo não defendia os interesses da nação, acabou por adotá-lo em seu projeto, porque outros modelos não atenderiam as demandas para a instalação dos serviços no país. Nas palavras de Valladão: “*Duvidei, porém, da sua eficiência (das associações sindicais como modelo de aproveitamento hidrelétrico) entre nós, à falta de capital e de espírito associativo em nossos ribeirinhos*”.²

Não é para menos que esteve a cargo tanto de grandes grupos nacionais, como, e principalmente do capital estrangeiro, a montagem de parte desses sistemas no Brasil. Seguindo a tendência de toda a América Latina, a presença estrangeira no setor que já era extremamente marcante nos principais mercados consumidores brasileiros no início do século XX, foi ampliada ainda mais durante a década de 1920. As vantagens provenientes da economia de escala e da conexão de regiões, que garantiam melhores e mais baratos serviços, reforçavam os argumentos em defesa das *holdings companies*. Internacionalmente, a produção de equipamentos elétricos estava concentrada de maneira significativa, o que exigia

² VALLADÃO, Alfredo. *Regime jurídico das águas e da Indústria hidroelétrica*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1941, p. 34.

das empresas apropriadas estratégias de compra dos materiais e de montagem de seus sistemas operacionais. Na análise do sociólogo Florestan Fernandes:

O esforço necessário para alterar toda a infra-estrutura da economia parecia tão difícil e caro que esses setores sociais e suas elites no poder preferiam escolher um papel econômico secundário e dependente, aceitando como vantajosa a perpetuação das estruturas econômicas construídas sob o antigo sistema colonial.³

Sendo o interesse imediato das elites urbanas de acelerar o processo de urbanização dos principais centros urbanos, fazia-se necessário introduzir a energia elétrica ao cotidiano urbano. Contudo, faltavam no país leis que definissem os direitos e os deveres das empresas que iriam assumir tal projeto. Em 1907, portanto, no intuito de preencher a falta de regulamentação sobre os serviços de eletricidade no país, Miguel Calmon, o então Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, convidou o jurista mineiro Alfredo Valladão para realizar a redação para o projeto do Código de Águas. O ministro seguia as determinações do Presidente Afonso Pena que no ano anterior havia expedido a Lei nº 1.167 de 30 de dezembro, autorizando a organização das bases para os Códigos Rural, Florestal, de Mineração e de Águas da República.⁴ Alfredo Valladão vinha se firmando como importante referência no assunto, afinal já em 1904 havia publicado *Dos rios públicos e particulares*, um primeiro tratado para pensar sobre a regulamentação das propriedades dos rios no país. Nesse trabalho Valladão enfatiza a importância que devia-se prestar aos rios, indo além da legislação sobre navegação, pois: “*como força hidráulica, os rios têm um inestimável valor econômico e social, pelos prodígios que a energia elétrica vai operando a todo momento*”.⁵ Para o jurista, a legislação brasileira estava bastante desatualizada tendo em vista o estado da arte daquelas legislações da Europa e dos Estados Unidos. E a regulamentação fazia-se urgente, segundo Valladão, pela relação direta da energia elétrica com a economia:

A exemplo do que se tem feito nos países adiantados devíamos cuidar seriamente da matéria (a energia elétrica), elaborando regulamentos administrativos de molde a assegurar o desenvolvimento das usinas elétricas para a solução dos nossos grandes problemas econômicos.⁶

³ FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973, p. 16. O grande capital agrário-exportador, em São Paulo de maneira mais acentuada, vinha desempenhando papel importante na direção de importantes investimentos em infra-estrutura. Contudo, com relação ao setor de energia elétrica as companhias estrangeiras seriam hegemônicas, e responsáveis pelos grandes investimentos, já na década de 1920 nas regiões mais populosas do país.

⁴ LIMA, José Luiz. *Estado e energia no Brasil*. São Paulo: IPE-USP, 1984, p.16-7.

⁵ VALLADÃO, Alfredo. *Dos rios públicos e particulares*. Belo Horizonte, 1904, p. 72.

⁶ VALLADÃO, 1904, p. 78.

O jurista, desta forma, se baseava, sobretudo, na legislação norte-americana que era até então uma das mais avançadas no assunto: “*No regular essa concessão, convenci-me cada vez mais de que era indispensável adotar no projeto, em tudo que com a mesma fosse compatível, aquele controle que se exerce nos Estados Unidos sobre as empresas hidrelétricas*”.⁷ Na França, por outro lado, a legislação tomava forma concomitantemente com as discussões no Brasil. A primeira versão de uma lei específica sobre energia elétrica seria de 15 de junho de 1906, mas a matéria somente seria aprofundada depois da Primeira Guerra Mundial, com a legislação sobre quedas d’água de 1919:

A extraordinária necessidade de energia que revelou a guerra de 1914 frente a penúria de carvão tirou a atenção do Parlamento sobre a hulha branca, e o barulho se expandiu rapidamente que a insuficiência dessa indústria se dava pela insuficiência de sua legislação.⁸

O atraso da regulamentação brasileira, como em outros tantos países, sobre o assunto era patente. As leis que definiam os grandes preceitos sobre a utilização dos rios eram as Ordenações do Reino de agosto de 1775, o Alvará de 1804 e a lei de 29 de agosto de 1828, que “*declarou que todas as obras que tivessem por objeto a navegação dos rios, abrir canais ou construir estradas, pontes, calçadas e aquedutos, pertencentes a mais de uma Província seriam promovidas pelo Ministro do Império*”.⁹ No mais, valiam os preceitos descentralizadores, em que os Conselhos das Províncias seriam responsáveis pelos seus próprios rios e as Câmaras Municipais por aquelas concessões que ficassem restritas às cidades. Essa descentralização dos poderes seria ainda mais acentuada com a promulgação da constituição republicana de 24 de fevereiro de 1891. Tanto o caráter local das primeiras experiências de desenvolvimento do parque elétrico como o poder do Congresso Nacional de legislar apenas sobre as terras e minas de propriedade da União (incluindo-se nesse sentido as águas), acabavam por legar aos proprietários particulares e aos municípios o poder de gerar e, legislar sobre, a produção de energia elétrica no país.

O regime de exploração dos serviços de eletricidade no Brasil foi definido com base nos contratos de concessão de outros serviços públicos. Vale lembrar que o primeiro setor de serviços públicos a se organizar no Brasil foi o de estradas de ferro. A lei geral nº 641 de 26 de junho de 1852 definia o regime de concessão para interesses particulares, segundo as seguintes cláusulas: 90 anos de concessão; direito de desapropriação de terrenos particulares e

⁷ VALLADÃO, 1941, p.25.

⁸ BOUGAULT, Paul. *La législation nouvelle des chautes d’eau*. Grenoble: Jules Rey, 1921.

⁹ VALLADÃO, 1904, p. 51.

cessão gratuita de terrenos públicos para a construção das linhas; isenção de direitos de importação para materiais; privilégio de zona; cobrança de tarifas conforme tabela fixada pela companhia e governo; garantia de rentabilidade de capital investido (de juros) de até 5% a.a.; fixação de máximo de dividendos para a companhia (com redução das tarifas quando da elevação desse nível); e, direito de resgate da concessão com reversão dos bens da companhia para o governo ao fim do prazo do contrato.¹⁰

Por sua vez, tratando-se do caráter local do setor de eletricidade estava a cargo das esferas estadual e municipal a competência para firmar os contratos de concessão com empresas interessadas em prestar tais serviços. No início do século XX, quando a presença da energia elétrica já era vista em diversas cidades brasileiras, a União promulgou algumas disposições gerais para pautar as concessões, aplicada apenas a serviços federais, de aproveitamento da força hidráulica para transformação em energia elétrica. As regras previstas pela Lei nº 1.145 de dezembro de 1903, transformada no Decreto nº 5.407 de 27 de dezembro de 1904, seguindo parte das regras para contratos das estradas de ferro de 1852, definiam que o prazo máximo de concessão seria de 90 anos, que ao final do contrato as instalações seriam revertidas para a União, a tarifa seria definida por contrato e revista depois de três anos e posteriormente em cada cinco anos e, finalmente que, a remuneração anual das empresas não poderia ultrapassar os 12% sobre o capital aprovado pelo governo.

A Lei nº 1.145 apenas estimulava de maneira genérica a utilização da energia elétrica. Já o Decreto nº 5.407 era mais específico, determinando: Art. 1º. O incentivo a formação de concessões para o aproveitamento de energia hidráulica; Art. 2º. Seria o governo do estado quem determinaria os trechos de rios a serem utilizados; Art. 3º. Prazo máximo da concessão de 90 anos; Art. 4º. Projeto deveria ser entregue em dois anos; Art. 5º. O capital da empresa deveria ser aprovado mediante o governo; Art. 5º. Tarifas deveriam ser revistas no terceiro ano, e depois de 5 em 5 anos, e deveria haver redução de preços se o lucro líquido da empresa ultrapassasse os 12%; Art. 9º. A concessão garantia poder de desapropriação; Art.10º. A concessão garantia também isenção de impostos alfandegários; Art. 11º. O governo poderia resgatar as propriedades depois de 20 anos; e Art. 13º. Concessionários estrangeiros precisariam de pessoas legais no país.¹¹

Se para estimular os investimentos privados nas estradas de ferro o governo Imperial havia adotado o sistema de garantia de juros, para as empresas de serviços urbanos o estímulo

¹⁰ CORUJA JR., Antônio Álvares Pereira. *Repertório das leis, decretos, consultas, instruções, portarias, avisos e circulares relativos à concessão, administração e fiscalização das Estradas de Ferro*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886.

¹¹ Arquivo Coelba, T.12.5.030.

vinha pela cláusula-ouro (em vigor até 1933). Tal mecanismo permitia que as empresas concessionárias pudessem cobrar metade dos valores de suas tarifas em ouro (e a outra metade em moeda corrente) de forma que as receitas ficavam “blindadas” da grande instabilidade da moeda nacional. Ao mesmo tempo, a apropriação desse mecanismo de cobrança driblava a determinação federal de revisão tarifária apenas a cada cinco anos, já que mensalmente as tarifas podiam ser ajustadas conforme o câmbio do período. Essa garantia do governo foi especialmente importante para incitar a ampliação de investimentos de empresas estrangeiras no país. Estas precisavam reverter parte dos ganhos para o exterior, como remessas de lucros, que perderiam consideravelmente sua rentabilidade em momentos de desvalorização cambial. A outra justificativa defendida pelas empresas concessionárias para vigência da cláusula-ouro era a necessidade de constantes importações de material e insumo. Contudo, com a crescente implantação de usinas hidrelétricas, os elevados gastos das empresas com o sistema elétrico ficavam concentrados em períodos restritos (normalmente períodos de valorização da moeda nacional), enquanto eram apenas as centrais termoelétricas cujos custos eram elevados pelo encarecimento dos produtos importados, por dependerem de carvão como insumo básico. Ademais, como visto acima, os materiais para construção dos sistemas elétricos já eram beneficiados com isenções tarifárias, de maneira que a cláusula-ouro passava a ser, acima de tudo, uma forma de fazer ainda mais rentável o investimento estrangeiro.

Foi nesse cenário de grandes possibilidades para investimentos privados num setor nascente e, pouca regulamentação, que Alfredo Valladão assumiu a responsabilidade para elaborar o Código de Águas. O documento do jurista foi apresentado ao Congresso Nacional em fins de 1907, no dia 24 de novembro, como *Bases para o Código de Águas da República*.¹² No projeto Alfredo Valladão reafirmava a necessidade de rever a ênfase dada ao aproveitamento das águas, passando da navegação, preocupação básica da Constituição de 1891, para a geração de energia elétrica: “o regime das águas é hoje, sob o ponto de vista econômico, o próprio regime de energia elétrica. E esta se multiplica, a todo o momento, em suas prodigiosas aplicações”.¹³ Considerava também que o poder da união sobre as concessões era extremamente restrito, discordando, assim, do tamanho do direito que competia aos estados e municípios previsto na constituição federal. Contudo, tratando-se da lei máxima da república, Valladão preservava as determinações sobre o aproveitamento

¹² VALLADÃO, Alfredo. “Exposição de motivos apresentados pelo sr.dr. Alfredo Valladão, justificando o ante-projeto que organizou para exame da sub-comissão”. *Regime jurídico das águas e da Indústria hidroelétrica*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1941.

¹³ VALLADÃO, 1941, p. 44.

particular dos recursos hidráulicos às suas próprias esferas, mantendo o caráter de descentralização do estado.¹⁴ Finalmente, considerava que a regulamentação da indústria hidrelétrica deveria ser tratada por meio de uma lei específica. Afinal, era a regulamentação, segundo Valladão, que garantiria: 1) fixar tarifas razoáveis; 2) assegurar serviço adequado; e, 3) garantir a estabilidade financeira.¹⁵

Levado à Câmara dos Deputados ainda em dezembro de 1907, o projeto ficou retido na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara até agosto de 1911. Somente com a pressão da bancada gaúcha, liderada pelo deputado Homero Batista, as discussões foram retomadas com a exigência que o projeto virasse lei. No ano seguinte a comissão responsável pelo projeto enviaria ao Senado o Código de Águas para ser incluído nas discussões sobre o Código Civil. Entretanto, em agosto de 1912 o projeto voltava para a Câmara, na medida em que os senadores consideravam incabível anexar tal projeto aos debates do Código Civil (que seria aprovado naquele ano), e pediam para que fosse examinado por meio de uma pauta própria. Miguel Calmon, ex-ministro responsável pelo patrocínio de tal projeto, agora em 1912 como deputado, encampou novamente o Código de Águas, criando e presidindo uma comissão especial que deveria aprovar definitivamente o projeto; porém, com o fim da legislatura em 1914, a comissão seria dissolvida, e o projeto ficaria paralisado novamente nos debates da Câmara. Sempre com o apoio de Alfredo Valladão, voltando a cena em 1920, o projeto do Código de Águas deu importantes passos: em primeiro lugar foi formada a Comissão de Estudos de Força Hidráulica (vinculada ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio), que iniciaria o levantamento do potencial hidráulico das cachoeiras brasileiras; em segundo lugar, os serviços de eletricidade passavam a ser incluídos no imposto de 1923; e, por fim, seriam propostas novas emendas para o projeto original de 1907. A discussão do projeto seria mais uma vez prolongada, avançando para novas legislaturas, e somente com o deputado Célio Bayma, em 24 de dezembro de 1923, o projeto definitivo do Código de Águas foi apresentado à Câmara. Desse dia até 1930, o assunto não foi mais tratado.

Ao postergar a promulgação de uma legislação sobre a utilização dos recursos hídricos, assim como foram postergadas as decisões sobre os outros recursos naturais nacionais, como as minas e as florestas, o governo federal acabava por se abster de seu papel regulador, transmitindo tais poderes para estados e municípios. A União mantinha-se firme

¹⁴ Com o passar do tempo Alfredo Valladão tendeu a fortalecer sua posição de ampliação do domínio federal sobre as forças hidráulicas, se valendo de conceitos como “federação racionalizada” da República de Weimar, garantindo o monopólio do governo federal sobre os recursos hídricos com o apoio de Getúlio Vargas na promulgação do Código de Águas de 1934.

¹⁵ VALLADÃO, 1941, p.62.

nos preceitos liberais e federativos da constituição e, com relação às concessões dos serviços de eletricidade durante toda a Primeira República, seria obrigada a emitir pareceres somente em casos muito específicos.

A falta de leis federais objetivas exigiu das Câmaras Municipais a criação de suas próprias legislações sobre serviços urbanos. De maneira geral, essas leis municipais foram consolidadas ou ampliadas para agregar as normas condizentes com os novos serviços de energia elétrica, ao mesmo tempo em que as empresas concessionárias vinham se instalando nas mais diversas cidades. Esse processo concomitante permitia que empresas pudessem se valer de articulações com o poder local para conquistar maiores vantagens. Portanto é possível pensar que, o retardamento, a certa indefinição, ou mesmo a diversidade das leis sobre serviços públicos no Brasil de Primeira República abria um espaço importante de barganha dos grupos interessados em prestar tais serviços de energia elétrica.

Assim, a modernização no setor elétrico brasileiro durante a Primeira República estava garantida. O modelo privatista e liberal empregado no período de formação do setor elétrico brasileiro durante a transição para o século XX e, consolidado com a monopolização e internacionalização do setor na década de 1920, perduraria por décadas. As cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, entre outras cidades brasileiras que, com intensidades diferentes puderam promover seus processos de urbanização, podiam desfrutar os benefícios da nova inserção do país na divisão internacional do trabalho. Todavia, a falta de uma legislação detalhada e de regras que definissem a atuação das companhias de eletricidade no Brasil legou às articulações entre empresas e poder local a definição dos contratos para a instalação dos serviços urbanos. Ademais, a autonomia proporcionada aos empresários no processo de expansão do fornecimento de eletricidade no país, tanto no que diz respeito à legislação federal como também à fiscalização municipal, ampliou as desigualdades entre regiões e grupos sociais. O interesse privado buscava acima de tudo sua rentabilidade, de forma que mercados desinteressantes eram excluídos do projeto modernizador do período. Contudo, a reboque dessas contradições entre crescimento da capacidade elétrica disponível e a rápida modernização de parte da população, outros setores puderam se desenvolver indiretamente: referência ao apoio da indústria de energia elétrica para o crescimento industrial.

Em suma, o modelo de constituição do setor elétrico no Brasil foi mais uma expressão da reprodução do capitalismo dependente brasileiro. A consolidação do capitalismo monopolista no cenário internacional havia exigido uma nova articulação entre grupos econômicos internos e externos. No Brasil, a ascensão de grupos dominantes ligados ao grande capital agrário-exportador, cujo projeto era a construção de um mundo urbano

moderno, se alinhava perfeitamente aos interesses do capital financeiro internacional e da expansão de capitais ociosos, tanto na Europa como nos Estados Unidos, em busca de investimentos no mundo subdesenvolvido. Essas novas articulações com o capital internacional, garantido pelo bom desempenho da economia agrário-exportadora brasileira, abriu grandes oportunidades para os mais diversos capitais. E nesse contexto, as heranças dependentes da economia brasileira seriam ainda mais reforçadas, com a modernização urbana em processo, o país exacerbava sua característica de um crescimento socialmente desigual.