

O Código de Águas de 1934 como uma Estratégia Varguista para Implantar um Novo Modelo Produtivo

Leonice Aparecida de Fatima Alves Pereira Mourad*
Mariana de Assunção Rodrigues**

O período que compreende a primeira fase da Era Vargas (1930-1945) demonstra ter sido uma época em que o Estado passava por importantes transformações, no que diz respeito aos rumos das políticas públicas e ao desenvolvimento da economia nacional. A partir deste período se alteram as funções e a estrutura estatal, antes significativamente influenciada pelas oligarquias rurais especialmente em assuntos ligados à economia e à política, o que provocava reflexos na sociedade como um todo.

Sabe-se que a produção econômica do período anterior girava em torno, sobretudo, da agro exportação, cujo principal produto era o café. O Brasil assumira nesta época o lugar de maior fornecedor cafeeiro e a economia dava indicativos de crescimento pela dinamicidade do mercado externo, cabendo referir que além do café, o país possuía outros produtos exportáveis como a borracha e o cacau (FAUSTO, 1997, p. 212).

Quando a crise de 1929 se instaurou, o Brasil sentiu os desdobramentos desse acontecimento. A superprodução, sobretudo do café, e a falta de mercados que absorvessem a demanda nacional impactou, não só a economia, mas também a política do país, de tal sorte que foi um momento de significativas transformações.

Vargas, que assumiu o poder em 1930, ao se deparar com tal conjuntura, viu-se na situação de romper com esta estrutura, fazendo com que o país assumisse um projeto moderno e mais inovador do ponto de vista político e econômico. Para Ianni (1979), foi a partir da Revolução de 1930, que o país “exprime as rupturas estruturais a partir das quais se tornou possível reelaborar as relações entre o Estado e a sociedade”.

Ainda na mesma perspectiva, o autor afirma que foi a partir deste marco que o Brasil teve condições de desenvolver-se em um padrão efetivamente burguês, pois assumia o protagonismo da condução do processo econômico a fim de se desvencilhar da imagem de Estado oligárquico. (Ibidem)

* Formação em direito, história, sociologia e geografia, DR, em geografia e história, lotada no departamento de metodologia de ensino responsável por ensino de ciências sociais da Universidade Federal de Santa Maria.

** Graduação em Geologia, Licenciatura e Bacharelado em História, pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), mestrado em Geociências pelo Programa de Pós-Graduação em Geociências (FAGEO/UFMT). Doutoranda Projeto CAPES-COFECUB (Brasil-França /UnB - Université Toulouse III Paul Sabatier).

O Estado, desta forma, passou a investir na modernização da economia brasileira por meio da revisão das legislações, as quais regiam tanto as relações sociais quanto as relações produtivas. Além disso, houve a criação de novos órgãos que tinham por objetivo planejar e concretizar as políticas públicas de planejamento e produção, bem como de distribuição dos recursos.

Os setores industrial e de infra estrutura, passaram-nos primeiros anos de governo - por um período de crise e recessão. Pode-se dizer, no entanto, que foi no período do governo Vargas que estes setores demonstraram ter um papel relevante e, desta maneira, a tentativa, pelo menos na primeira década do governo, foi de equilibrar a situação em que se encontrava o setor agroexportador, sobretudo no que diz respeito ao café no mercado internacional, além de fazer com que houvesse uma diminuição de importações, apoiando o crescimento industrial. (FAUSTO, 1997, p. 217)

O desenvolvimento da siderurgia representava um importante projeto para o país, afinal, desde as primeiras décadas do século XX a produção de ferro no Brasil era relevante, principalmente no que diz respeito à demanda das ferrovias. Durante o período de desenvolvimento e crescimento industrial, algumas empresas expandiram suas explorações sendo possível notar o crescimento de usinas. Vargas se preocupou, sobremaneira, com questões de cunho energético e de maneira particular, com os minérios. Questões ligadas a siderurgia, ao petróleo e à energia elétrica eram elementos cruciais para o desenvolvimento industrial pós crise de 1929.

Cabe destacar que os setores ligados ao modo de produção burguês-capitalista, bem como as forças militares nacionais, passaram a controlar a dimensão política e a determinar as direções que a economia do país deveria tomar. (IANNI, 1979, p. 21)⁴¹

O governo Vargas, para romper com o modelo vigente, além de incentivar o desenvolvimento do setor industrial, teve de reestruturar a configuração do Estado no que dizia respeito as políticas econômicas. Para isso foi necessário a criação de órgãos e instituições que alcançassem todas as esferas da sociedade nacional. Além do mais, o estabelecimento de novos padrões e valores foram feitos para tornar o país mais moderno e inovador. “O governo federal suscitou e incentivou a sistematização de informações, a realização de debates, a análise de problemas, a tomada de decisões e a própria execução de medidas de política econômica.” (Ibidem, p. 23)

⁴¹ Ianni denomina modo de produção burguês-capitalista salientando o papel de setores urbanos e industriais.

O processo de inovação, desta forma, estaria a cargo destes órgãos que seriam formados por técnicos competentes para desenvolver atividades que poderiam fomentar descobertas e inovações no setor produtivo. Os órgãos criados teriam a possibilidade de tratar de questões ligadas à economia de maneira a provocar uma mudança significativa no desenvolvimento do país.

No que se refere aos recursos naturais, indispensáveis no projeto de tornar o país moderno e inovador, foram instaurados *marcos regulatórios*, com vistas de formar um setor produtor de insumos básicos para a desejada indústria.

Entende-se por *marco regulatório* o conjunto de leis, diretrizes ou normas que regem o funcionamento de setores de utilidade pública. Tais setores são explorados por agentes privados, os quais, por meio deste conjunto de normas, prestam serviços ou obtêm o direito de exploração. Normalmente a regulamentação é feita por um organismo governamental, que por meio dela, fiscaliza o seu cumprimento perante os agentes exploradores. Vale ainda dizer, que um marco regulatório também é criado para estimular a confiança dos aplicadores econômicos.

Para a efetivação desse projeto, além do incentivo a siderurgia, houve estímulo à mineração, a geração e distribuição de energia elétrica, entre outros. Desta maneira se fez necessário estabelecer institutos e órgãos, tanto para o desenvolvimento, quanto para que a fiscalização dessas atividades fosse efetivada.

Entre 1930 e o fim do governo Vargas em 1945, o Estado criou diversos órgãos reguladores no âmbito dos recursos naturais, entre eles destaca-se o Instituto Geológico e Mineralógico do Brasil, a Estação Experimental de Combustível e Minérios, o Laboratório Central e Industrial Mineral, além do Conselho Nacional do Petróleo, entre outros.

Entretanto, foram os marcos regulatórios que deram o respaldo jurídico necessário para o desenvolvimento do setor, sendo importante destacar seu caráter restritivo a investimentos internacionais, em consonância com o *nacional-desenvolvimentismo* proposto para o momento.

Nosso objeto de estudo no presente artigo consiste o Código de Águas, e em sua relação com um projeto de economia e de Estado presente no país no contexto de sua edição. O objetivo é apresentar a relação entre o controle dos recursos naturais e o modelo de Estado. AS fontes utilizadas são fontes legislativas, consistindo nos próprios marcos regulatórios.

A ideia era facilitar o desenvolvimento industrial permitindo que o Estado controlasse os setores considerados estratégicos para a economia e política, além de permitir uma segurança maior perante o mercado exterior, sendo esses os marcos ou arcabouços jurídico-institucionais que regularizaram a apropriação, o uso e a exploração dos recursos naturais.

Deste modo, foi através da promulgação dos Códigos de Minas⁴², Código Florestal⁴³ e o de Código de Águas⁴⁴ a partir de 1934, que o governo conseguiu regulamentar juridicamente a exploração desses recursos em uma perspectiva nacionalista, a qual também seria empregada na última fase do governo Vargas (1951-1954).

Antes da elaboração dos códigos, não existia no Brasil uma regulamentação que tratasse especificamente dos recursos naturais, havendo algumas leis dispersas tratando da matéria. No caso da água essa era abordada juntamente com a questão mineral, sendo referida geralmente no que diz respeito ao direito de propriedade com o objetivo de resguardar o interesse público perante o privado.

Em 1934, com a promulgação do Código de Águas, foi separada a propriedade do solo da propriedade de outros recursos naturais, fazendo com que as quedas d'água, minas e demais riquezas do subsolo fossem destinadas a exploração pública ou mediante concessão, fomentando o setor industrial. (SILVESTRE, 2008, p.17)

No que se refere aos recursos minerais, os desdobramentos destas regulamentações provocaram mudanças no âmbito da mineração, pois antes do Código de Minas o direito minerário garantia, ao proprietário da terra, a posse do subsolo e conseqüentemente de possíveis jazidas, exceto se esses proprietários fossem estrangeiros.

O Código de Minas, como um dos produtos da ruptura do modelo de produção até então exercido, estabelecia que a propriedade do subsolo pertenceria ao Estado, cabendo ao próprio dar ou não concessão de exploração destes lugares. O proprietário passou a ter somente a preferência no aproveitamento dos recursos minerais. Assim, o Estado garantia o usufruto deste bem direcionando seu aproveitamento no setor de desenvolvimento industrial. Além do mais, havia a insistência para a exclusividade de autorizações para brasileiros e empresas brasileiras na exploração destas áreas.

Desta maneira o governo Vargas percebeu a necessidade de transformações nas ações estatais como imprescindível e, a partir delas o Estado acabou por assumir uma função organizadora no sentido de ampliar a complexidade das relações econômicas fazendo-se mais presente no cenário nacional.

Neste item do nosso artigo, temos como proposta, realizar um estudo sobre o Código de Águas, estabelecendo dialogo com autores para que realizar essa análise historiográfica.

⁴² Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934

⁴³ Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.

⁴⁴ Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934.

O Código de Águas procurou atender as necessidades provenientes da conjuntura da época. É sabido que o país passava por transformações no setor produtivo e precisava de alternativas para a produção de energia com fins de viabilizar a industrialização, bem como a urbanização crescente. “Ao projetar, (...) o avanço (desenvolvimento) da industrialização. O governo enfrentava algumas questões que um processo dessa natureza coloca: o reforço do aparelho estatal, (...) e a questão do planejamento.” (DRAIBE, 1985, p.103).

Para que o aparelho estatal tivesse autonomia de tomada de decisões um corpo legislativo para respaldar as ações do Estado precisava ser feito. Dentre os marcos regulatórios já referidos neste trabalho, o Código de Águas foi o último a ser instituído.

Composto por três livros, o Código é bastante abrangente, compreendendo as questões ligadas às águas em geral e sua propriedade (Livro I), aproveitamento das águas (Livro II) e forças hidráulicas – regulamentação da indústria hidrelétrica (Livro III). Levando em conta que o uso da água naquele período estava regido por uma legislação não concordante com as necessidades e interesses que este perfil de Estado apresentava, “pode-se afirmar que a gestão da água teve seus antecedentes com a criação da Comissão de Estudos de Forças Hidráulicas, do Serviço Geológico e Mineralógico do Ministério da Agricultura.” (SILVA, s/d, p.15).

Antes do Código de Águas, as questões ligadas aos meios hídricos confundiam-se com a luta pela terra e demais recursos naturais. Até a década de 1930, as águas eram tratadas da mesma maneira que as minas e a comercialização de energia hidráulica eram provenientes de correntes particulares, as quais dependiam de concessão estadual ou municipal. (SILVESTRE, 2008). É relevante destacar que o proprietário exercia o controle sobre a terra e, desta forma, sobre os recursos a ela associados, inclusive a água.

Pelo Código de Águas cabia ao Ministério da Agricultura e seus Conselhos a orientação e fiscalização do uso da água. O Estado ao instituir o Código previa que com ele seria mais eficiente o incentivo e o controle do aproveitamento industrial das águas, sobretudo da energia hidrelétrica. Além disso, as reformas administrativas que o governo vinha fazendo, propiciaram um melhor corpo técnico e melhores materiais para a execução dos seus projetos desenvolvimentistas, assim como aconteceu os outros códigos referidos neste texto.

No Livro I, Título I, o Código de Águas estabeleceu a existência de águas públicas, comuns e particulares⁴⁵. As águas públicas eram aquelas destinadas ao uso comum, onde havia curso contínuo de fluxo laminar⁴⁶ ou turbulento⁴⁷, como canais, lagos e lagoas navegáveis ou

⁴⁵ Capítulos I, II e III, respectivamente.

⁴⁶ Linhas de corrente retas ou levemente curvas que se deslocam paralelas, fluxo d'água calmo.

⁴⁷ Linhas de corrente que se misturam formando espirais e turbilhões.

flutuáveis, incluindo golfos, baías e portos; ou dominicais, ou seja, aquelas situadas em territórios da União.

As águas particulares são compostas pelas nascentes e os corpos d'água encontradas na propriedade, exceto os classificados como águas comuns de todos ou águas públicas.

A desapropriação dos corpos aquosos poderia ser dada por necessidade ou utilidade pública. Em escala hierárquica todas poderiam ser desapropriadas pela União, as dos municípios pelos estados, e as particulares pelos municípios. (Art.32)

O Código de Águas deliberava também penalidades para o mau uso das águas, bem como a poluição destes meios. “Art. 109. A ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros”. Os infratores deveriam arcar com os gastos pelas perdas e danos causados pela má utilização. Conforme encontramos no texto legal:

Art. 111 – Se os interesses relevantes da agricultura ou da indústria o exigirem, e mediante expressa autorização administrativa, as águas poderão ser inquinadas, mas os agricultores ou industriais deverão providenciar para que as se purifiquem, por qualquer processo, ou sigam o seu esgoto natural. (BRASIL, 1934).

Contudo, por conta do desenvolvimento, não houve muita atenção para esses dispositivos legais e o usufruto da água foi livre. Gradativamente, alguns efluentes líquidos e os resíduos sólidos, tanto das indústrias, quanto das cidades, foram lançadas em leitos de rios poluindo os corpos aquáticos e prejudicando seus ecossistemas. Além disso, o escoamento e infiltração da água em solo contaminado pela agricultura, poluía os mananciais.

O Livro III diz respeito às forças hidráulicas e regulamentação da indústria hidrelétrica. Para que houvesse aproveitamento de quedas d'água de uso público ou particular, dever-se-ia ter uma concessão, assim como para outras explorações já referidas. Configurava como aproveitamento de utilidade pública, as quedas d'águas e outras formas de energia hidráulica, onde a potência⁴⁸ fosse superior a 150kws. (Art.140)

Diferente do Código de Minas no qual o subsolo pertencia a União, para o Código de Águas as quedas existentes em cursos particulares pertenciam aos proprietários dos terrenos marginais. (Art.146) Apenas àquelas de domínio público ou de uso comum seriam incorporadas ao patrimônio da Nação, sendo “inalienáveis e imprescritíveis” (Art. 147). Na sequência apresentamos o artigo 178 que refere:

Art. 178. No desempenho das atribuições que lhe são conferidas, a Divisão de Águas do Departamento Nacional da Produção Mineral fiscalizará a produção, a transmissão, a transformação e a distribuição de energia hidroelétrica (...) (BRASIL, 1934).

⁴⁸ “Entende-se por potência (...) [aquela] dada pelo produto da altura da queda pela descarga máxima de derivação concedida ou autorizada.” (Art. 142).

Nota-se pela leitura deste artigo outra criação administrativa governamental. Não só o Ministério da Agricultura e o Departamento Nacional de Produção Mineral estavam incumbidos da fiscalização dos recursos aquáticos, mas também a Divisão de Águas, tinha atribuição para este trabalho.

O Estado criava, naquele contexto, meios para centralizar sua ação perante os recursos naturais. Neste caso “[a] divisão de Águas [representava o] Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica sobre a necessidade de troca de serviços – interconexão – entre duas ou mais empresas, sempre que o interesse público o exigir” (§ 1º)

O Código de Águas de 1934 fez parte do conjunto de medidas adotadas pelo governo Vargas, com o fim de modernizar e desenvolver a estrutura produtiva do país. Este arcabouço jurídico objetivava atender as necessidades nacionais, que possuía e possui uma abundância relativa de corpos aquáticos, além de grande potencial energético, que alimentava as intenções desenvolvimentistas do Estado.

Cabe ainda mencionar que as necessidades e os interesses coletivos, enfatizados no Código de Águas e nos demais marcos regulatórios, estavam mais ligados aos interesses da indústria que a sociedade como um todo.

Considerações Finais

No presente texto procuramos identificar e compreender – introdutoriamente - a relação entre as políticas econômicas elaboradas na primeira fase no Governo Vargas (1930-1945) e a implementação de um modelo de desenvolvimento identificado pela historiografia como o “nacional-desenvolvimentismo”, tomando como referência a discussão acerca da política industrialista que teve nos recursos energéticos seu principal elemento. Para tanto, escolhemos o estudo dos marcos regulatórios constantes no Código de Águas.

Convém referir que o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, também chamado de Código de Águas, teve sua promulgação diretamente associada ao esforço do governo Vargas no sentido de garantir o uso industrial da água, em consonância com a construção do projeto de um Brasil desenvolvido propagado por Vargas.

Entende-se então a ênfase do uso da água para fornecimento de energia elétrica, bem como para a garantia de atividades agrícolas ambas identificadas como adequadas para o pleno desenvolvimento da economia nacional, ademais se caracterizava como meio de controle do

acesso à terra, ao mesmo tempo que permanecia como fonte de rendimentos importantes para o Estado.

A leitura da legislação objeto de nosso estudo evidencia uma ligação entre setores agrários dinâmicos e setores industrialistas, conforme consta na bibliografia consultada. Vale dizer ainda que a grande disponibilidade de meios aquáticos no território brasileiro favorecia e ainda favorece a exploração e utilização da água para fins domésticos e industriais.

A importância desse estudo está diretamente relacionado a compreensão do caráter histórico da legislação que regulamenta a utilização dos recursos hídricos. Pensar a origem da sistematização dos marcos regulatórios da água na forma de um Código - como o elaborado na Era Vargas - cuja importância e institutos alcançam os dias atuais, nos permite relacionar a legislação com projetos políticos e econômicos, assim como compreender a dinâmica social do período em análise, identificando diferentes grupos de interesses que foram capazes de pautar o Estado na elaboração das políticas públicas.

Também devemos apontar que, em que pese a hoje considerada reduzida eficácia desse dispositivo legal no período em análise, este pode ser identificado como o primeiro esforço de compilação de legislações até aquele momento dispersas, sendo inegável a centralidade do estudo dos mesmos para a compreensão do projeto desenvolvido por Getúlio Vargas, cujos reflexos são sentidos até hoje.

Por fim cabe referir a adequação da política de águas de Vargas, a nosso juízo, em relação aos projetos fomentados pelo Estado Brasileiro naquele momento, onde a questão dos recursos naturais passa a ser estratégica, viabilizando o projeto nacional desenvolvimentista presente naquele contexto.

Referências

BRASIL. *Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934, Código de Águas.*

CARRARO; André; FONSECA Pedro C. Dutra. *O desenvolvimento econômico no primeiro governo de Vargas (1930-1945).* Disponível em http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_53.pdf. Acesso em 02/06/2018.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAUSTO, Boris (dir.). *O Brasil Republicano: economia e cultura.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

IANNI, Otávio. *Estado e Planejamento no Brasil (1930-1970).* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs). *O Brasil Republicano: O tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2007.

RICCIARDI, Ciro T. Russomano. *Ineficácia do Novo Código Civil frente ao Direito Minerário*. Disponível em http://www.conjur.com.br/2005-nov-05/cidigo_civil_frente_direito_minerario. Acesso em 26/06/2018 às 17:00.

SILVA, Elmo Rodrigues. Um percurso pela história através da água: passado, presente e futuro. *XXVII Congresso de Engenharia Sanitária e Ambiental*. s/d. Disponível em <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/saneab/xi-009.pdf>.

SILVESTRE, Maria E. Duarte. *Código de 1934: Água para o Brasil Industrial*. Revista geo-paisagem, ano 07, nº 13, 2008. Disponível em <http://www.feth.ggf.br/%C3%81gua.htm>. Acesso em 06/05/2018 as 18:30.