

A gestão financeira do serviço de abastecimento de água na Porto Alegre da Primeira República (1889-1930)

The financial management of the water supply service in Porto Alegre of the First Republic (1889-1930)

Recibido: 19/06/2023 – Aceptado: 23/09/2023

Fabiano Quadros Rückert

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

fabianoqr@yahoo.com.br

Resumo

O estudo aborda o desenvolvimento do serviço municipal de abastecimento de água na cidade de Porto Alegre (Brasil), no período da Primeira República (1889-1930). O objetivo consiste em analisar, a partir dos Relatórios da Intendência, a expansão na oferta do serviço e a sua gestão financeira. Os Relatórios registravam anualmente as despesas geradas pelo abastecimento de água e as receitas produzidas pelo respectivo serviço. A observação destas variáveis [despesas e receitas] e a seriação da fonte documental oferecem elementos para uma interpretação sobre as relações entre a ampliação na oferta do abastecimento de água e a situação financeira do município de Porto Alegre, no contexto da Primeira República.

Palavras chave: história; abastecimento de água; finanças municipais; Porto Alegre

Abstract

The study addresses the development of the municipal water supply service in the city of Porto Alegre (Brazil), in the period of the First Republic (1889-1930). The objective is to analyze, based on the Intendency Reports, the expansion of the service offer and its financial management. The Reports annually recorded the expenses generated by the water supply and the revenues generated by the respective service. The observation of these variables [expenses and income] and the series of the documentary source offer elements for an interpretation of the relationship between the expansion in the supply of water supply and the financial situation of the city of Porto Alegre, in the context of the First Republic.

Key words: history; water supply; municipal finances; Porto Alegre

Cita sugerida: Quadros Rückert, F. (2023). A gestão financeira do serviço de abastecimento de água na Porto Alegre da Primeira República (1889-1930). *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional*. 10(2), 140-155.

Introdução

“Certamente a dívida pode ser benéfica
quando investida em despesas úteis e reprodutivas.

O crédito é elemento de progresso
e tão necessário ao indivíduo quanto ao Estado.

Toda dificuldade consiste em
regular seu uso sem transgredir jamais
os preceitos econômicos da ciência social.”

(Borges de Medeiros)

A pesquisa desenvolvida insere-se no incipiente campo de estudos que aborda a história dos serviços públicos no Brasil. Dentro deste nicho historiográfico, os serviços públicos relacionados à educação, à saúde, à segurança e à assistência social recebem maior atenção dos pesquisadores. No sentido inverso, alguns serviços públicos são temas periféricos na agenda dos historiadores. Este é o caso do abastecimento de água, da coleta de resíduos sólidos, da produção de estatísticas e da fiscalização ambiental, dentre outros.

A preferência dos historiadores brasileiros por determinados serviços públicos dificulta a diversificação na agenda de pesquisa. Diante da escassez de pesquisas que possam oferecer modelos interpretativos para os “temas periféricos” do serviço público no Brasil e das dificuldades relacionados à localização e coleta de documentos, muitos historiadores evitam transitar pela periferia. Nesta comunicação, optamos pelo caminho inverso: vamos concentrar nossa atenção na história do serviço de abastecimento de água implantado pela municipalidade de Porto Alegre, no contexto da Primeira República (1889-1930).

Em pesquisas anteriores abordei as relações entre o poder público e o capital privado na implantação de sistemas modernos de abastecimento de água no estado do Rio Grande do Sul – unidade federal brasileira na qual está localizada a cidade de Porto Alegre. Naquela ocasião, explorei o modelo de concessão do serviço de abastecimento de água usado pelo Império do Brasil e destaquei os conflitos que surgiram entre este modelo e a política de controle dos serviços públicos adotada pelo governo republicano sul-riograndense, a partir de 1889, ano da Proclamação da República. O desfecho dos conflitos foi a encampação¹ de três das quatro Companhias Hidráulicas criadas no Rio Grande do Sul nos decênios finais do Império (Rückert, 2021).

A encampação das Companhias Hidráulicas foi parte de um processo mais amplo de intervenção do poder público na economia sul-riograndense. Como demonstram as pesquisas de Axt (1995 e 2011), Herrlein Jr. (2000) e Love (1975), dentre outros, ao longo da Primeira República, o governo do Rio Grande do Sul, sob a liderança do Partido República Rio-Grandense (PRR), anulou contratos de concessão de empresas que atuavam em setores como o transporte ferroviário, a geração de energia, a mineração e o transporte fluvial, dentre outros. Os líderes do PRR simpatizam com o positivismo, defendiam o fortalecimento do aparelho estatal e argumentavam que as encampações eram necessárias para impedir que o capital privado controlasse setores estratégicos da economia regional.

¹ A encampação (também chamada no Direito Administrativo de “resgate”) corresponde a retomada coercitiva do serviço pelo poder concedente. Ocorre durante o prazo da concessão e por motivo de interesse público, suprimindo eventual oposição do concessionário. A encampação não isenta o poder público da responsabilidade pela indenização dos prejuízos provocados ao concessionário (Meirelles, 2007, p.400).

Na esfera da administração municipal, o discurso do PRR, defendeu as intervenções do governo no setor privado como necessárias para o benefício do coletivo social também encontrou adeptos. Este discurso foi um dos elementos estruturantes na cultura política regional e influenciou nas ações políticas que resultaram na encampação de diversas empresas, no contexto sul rio-grandense da Primeira República.

Sob o ponto de vista administrativo, quando uma encampação é executada sem a intenção de concessão de um novo contrato para o setor privado, ela marca o começo de uma experiência de gestão pública na oferta de um determinado serviço. A partir do ato da encampação, a responsabilidade pela qualidade e pelo custo do serviço passa a ser do poder público. No caso específico do abastecimento de água em Porto Alegre – objeto da nossa pesquisa – a encampação da Companhia Hidráulica Guahybense, feita pela municipalidade de Porto Alegre, em 1904, representa o marco inicial da história do abastecimento público de água na capital do Rio Grande do Sul. Reconstituir e interpretar parte desta história, com ênfase nas relações a gradual expansão na oferta de água potável e as finanças municipais, são os objetivos principais deste texto.

Na sequência, abordamos, a partir de informações procedentes dos Relatórios da Intendência de Porto Alegre, a situação das finanças da municipalidade porto alegreense no contexto da Primeira República; identificamos as principais despesas e receitas administradas pela municipalidade e tratamos do problema do crescimento das dívidas contraídas pela Intendência. Posteriormente, por meio do estudo das rubricas “despesa” e “receita”, analisamos a gestão financeira do serviço de abastecimento de água implantado pela municipalidade de Porto Alegre, em 1904.

As seções do texto, apesar de distintas, se complementam e oferecem elementos para a compreensão de duas questões que perpassam a pesquisa. São elas: **(1)** Como a municipalidade administrou o serviço de abastecimento de água potável no período entre 1904 e 1930? **(2)** E qual o impacto deste serviço urbano nas finanças públicas municipais de Porto Alegre, no período da Primeira República?

Notas sobre as finanças municipais de Porto Alegre na Primeira República

Na história do Brasil o ano de 1889 marca a transição do Império para a República. Nesta transição, dois fenômenos políticos coexistiam e se complementaram: no âmbito nacional, as antigas Províncias foram transformadas em Estados e os poderes do governo nacional foram limitados pelo federalismo adotado na Constituição Federal de 1891; no âmbito dos municípios, o regime republicano instituiu eleições para o cargo de Intendente, reforçando a distinção entre o poder executivo municipal e o poder legislativo, composto pelos vereadores.

A descentralização política provocada pelas elites republicanas, ao mesmo tempo que desconstruiu o sistema tributário imperial e incentivou a autonomia financeira dos Estados em relação à União Federal, criou uma conjuntura favorável para mudanças nas instituições administrativas municipais. De acordo com o Artigo 68 da Constituição de 1891, os estados-membros da União deveriam se organizar para assegurar a autonomia dos municípios. Para a administração municipal, o regime republicano representou um avanço em termos de autonomia financeira. Procedimentos administrativos básicos para o funcionamento de um município, como a contratação de empresas para prestação de serviços, a criação ou supressão de impostos, a contratação e remuneração de funcionários

e os investimentos em obras públicas foram simplificados e a dependência financeira dos municípios em relação aos governos regionais – existente no período Imperial – foi parcialmente substituída pela autonomia das municipalidades na administração de suas finanças.

Pela natureza do modelo federativo, as relações entre Estados e municípios apresentaram variações regionais ao longo da Primeira República e a divisão das competências foi fixada pelas constituições estaduais. Neste sentido, importa ressaltarmos que a autonomia dos municípios, preconizada na Constituição de 1891, foi comprometida pelos interesses das oligarquias regionais. Influenciadas pela cultura política da época e inseridas nas relações de paternalismo e coronelismo que marcaram a Primeira República, as municipalidades desfrutaram de uma autonomia incompleta; e, com maior ou menor resistência, se adaptaram as prioridades definidas pelos governos estaduais (Osório, 1982; Meyrelles, 2017).

Dentro das limitações impostas pela conjuntura de cada Estado, os governos municipais adotaram estratégias para ampliar as receitas; discutiram os benefícios gerados pela aplicação dos recursos públicos; legislaram sobre o uso do solo urbano; implantaram dispositivos de controle do comportamento social; e promoveram ações para expandir e qualificar a oferta de serviços de interesse público, dentre os quais o abastecimento de água foi um dos mais relevantes.

No caso específico de Porto Alegre, a atuação da municipalidade ao longo da Primeira República não pode ser dissociada da sua condição de capital estadual e do processo de modernização econômica que estava em curso no Rio Grande do Sul, na transição do século XIX para o XX. Localizada nas margens do Guaíba e conectada ao interior do Rio Grande do Sul por ferrovias e por redes de transporte fluvial, Porto Alegre tornou-se a principal praça comercial do Rio Grande do Sul, desenvolveu precocemente uma indústria de bens primários e apresentou um acentuado crescimento populacional. De acordo com recenseamento nacional de 1872, Porto Alegre era a sexta maior cidade do Brasil, com uma população de 43.998 habitantes. No recenseamento de 1920, ao registrar uma população de 73.647 habitantes, ela tornou-se a quinta maior cidade do Brasil (Santos, 2018, p. 153).

O crescimento populacional impactava de forma positiva nas finanças públicas porto alegreense. No entanto, ele também gerava uma crescente demanda por serviços urbanos. Para assegurar o equilíbrio entre o número de habitantes/demanda por serviços e finanças municipais, o poder público criou diferentes tipos de impostos e foi gradualmente reformulando o sistema de fiscalização e cobrança. Alguns impostos foram direcionados para atividades profissionais específicas ou para certos tipos de estabelecimentos; outros estavam vinculados ao patrimônio do contribuinte ou a oferta de um serviço público municipal.²

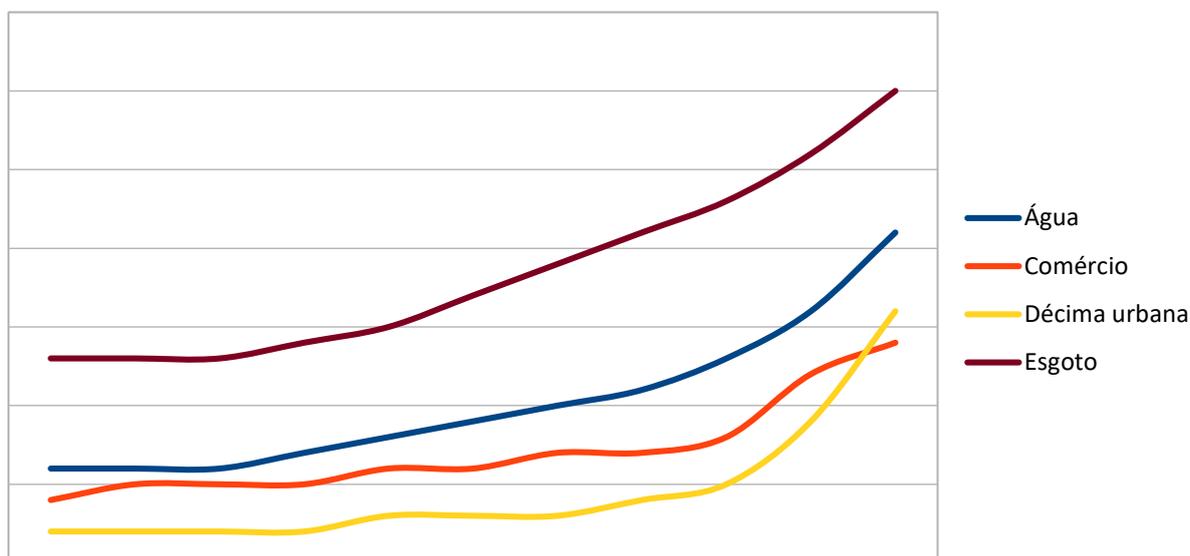
O sistema tributário criado pela municipalidade de Porto Alegre incluía uma grande diversidade de impostos e os principais estavam agrupados em duas categorias: a “receita ordinária” e a “receita especial”. A primeira categoria era composta pelo “imposto territorial” [também chamado de “décima urbana”] e pelo “imposto comercial”.³ A “receita

² Uma análise do conjunto total de impostos cobrados pela municipalidade de Porto Alegre ao longo da Primeira República excede os limites da pesquisa que realizamos. Todavia, consideramos pertinente registrar que a obra de Bakos (1996) apresenta informações importantes para uma introdução ao tema das finanças municipais de Porto Alegre.

³ Até o ano de 1927, quando o sistema de tributação dos imóveis aplicado em Porto Alegre foi modificado pela Lei n. 180 de 19 de dezembro do respectivo ano, o “imposto predial” foi calculado a partir do valor de venda do imóvel construído; e o

especial”, por sua vez, correspondia à arrecadação gerada pelos chamados “serviços industriais”.

Gráfico 1. Evolução das principais receitas da municipalidade de Porto Alegre (1915-1925)



Fonte: Município de Porto Alegre, 1925, s/p.

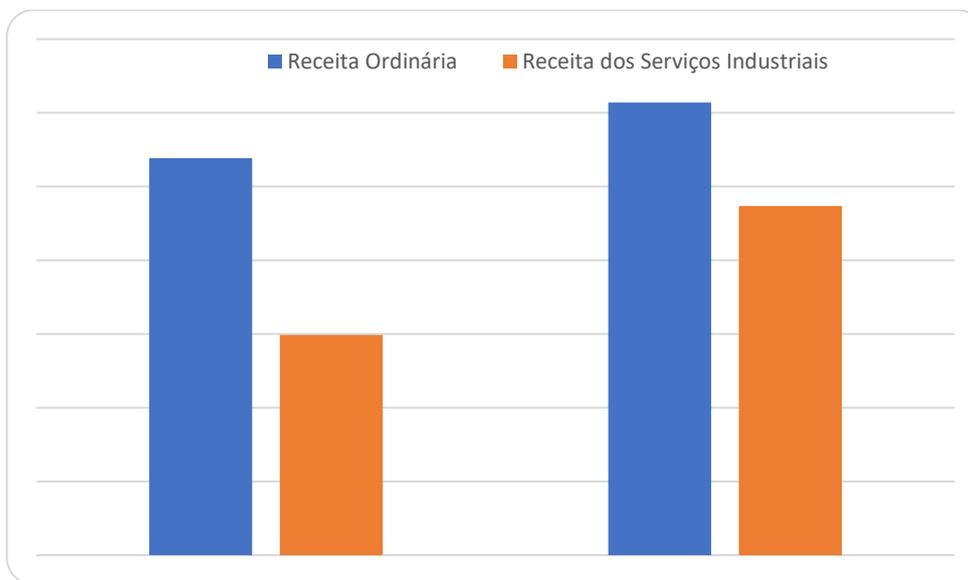
A rubrica dos “serviços industriais” foi gradualmente sendo ampliada. Inicialmente ela era composta pelo Serviço de Asseio Público que passou a ser administrado pela municipalidade em 1897; posteriormente, na medida em que a Intendência expandia sua atuação na oferta de serviços urbanos, a rubrica incorporou as taxas cobradas pelo abastecimento de água, pelo fornecimento de gás, pela geração de energia elétrica e pelo uso da rede de esgoto.

A distinção entre a “receita ordinária” e a “receita especial” [ambas procedentes dos “serviços industriais”] é relevante para a compreensão da organização das finanças municipais na Porto Alegre da Primeira República. Na concepção de gestão financeira adotada pela Intendência, a “receita ordinária” deveria assegurar o pagamento das despesas prioritárias e a “receita especial” deveria gerar os recursos necessários para as novas obras públicas e para a expansão da oferta dos serviços administrados pela municipalidade. Seguindo esta concepção, a Intendência concedeu especial atenção para o balanço financeiro dos “serviços industriais” e anualmente registrou números sobre as despesas e receitas que ambos produziam. Por meio destes números, e dos relatos de procedimentos

“imposto comercial”, por sua vez, foi calculado a partir do valor de locação do imóvel usado para fins comerciais. O imposto abrangia todo território do município, mas os imóveis situados na área suburbana ou na área rural pagavam um valor menor em relação aos situados no perímetro urbano (o 1º e 2º Distrito). Este sistema tributário apresentava dois problemas operacionais: ele condicionava o crescimento da arrecadação ao aumento no número de construções e dificultava a conferência da veracidade dos valores declarados pelos proprietários ou inquilinos – situação denunciada pelas autoridades municipais em diversos documentos.

técnicos e administrativos, constatamos que a receita dos “serviços industriais” apresentou um crescimento maior do que a “receita ordinária”. No entanto, ao longo de todo período, o imposto anualmente cobrado dos imóveis urbanos e suburbanos e dos estabelecimentos comerciais manteve-se como a principal fonte de recursos na capital do Rio Grande do Sul.

Gráfico 2. Comparativo da evolução das receitas municipais em 1912 e 1916⁴



Fonte: Relatório da Intendência de Porto Alegre, 1917, p. 22.

Os números relativos à arrecadação dos “serviços industriais” registrados anualmente nos Relatórios que o Intendente apresentava para apreciação do Conselho Municipal evidenciam que os investimentos públicos em setores da economia urbana que apresentavam uma crescente demanda contribuíram para a ampliação da receita municipal. No entanto, a atuação da municipalidade na oferta destes serviços demandou o uso de empréstimos bancários e, conseqüentemente, também impactou no crescimento da dívida municipal.

Ainda nos primeiros anos do regime republicano, à municipalidade precisou recorrer à empréstimos e à venda de apólices para sanar suas dívidas. Em 1897, o primeiro ano da longa gestão do Intendente José de Aguiar Montauray,⁵ a dívida consolidada foi registrada em 1.449:500\$000 e a receita total arrecadada foi de 1.382:215\$284 (Município de Porto Alegre, 1907, p. 3). No transcurso do seu governo, a diferença entre a dívida consolidada e a arrecadação anual foi gradualmente sendo ampliada, de forma que em 1919,

⁴ Valor fixado em réis (a moeda brasileira da época). Os valores exatos são: “receita ordinária”, 1912 – 2.694:439\$370; 1916 – 3.071:848\$100; “receita dos serviços industriais”, 1912 – 1.493:347\$836; 1916 – 2.368:088\$2020.

⁵ José de Aguiar Montauray ocupou o cargo de Intendente de Porto Alegre no período entre 1897 e 1923. Antes de assumir o controle do poder executivo na capital do Rio Grande do Sul, Montauray cursou engenharia na Escola Politécnica e atuou como funcionário federal da Comissão de Terras e Estabelecimentos de Imigrantes no Estado do Rio Grande do Sul (Bakos, 1996, p. 48).

ela atingiu a proporção de 3,42 vezes o valor da receita arrecadada para o respectivo ano (Município de Porto Alegre, 1920, p. 10).

No período entre 1897 e 1919, a Intendência realizou 18 operações bancárias e assumiu compromissos com bancos no Brasil e no exterior (Município de Porto Alegre, 1920, p. 11). O maior empréstimo, dentro deste período, foi contraído em 1909, com a casa bancária *Frederick J. Benson & Cia, de Londres*.⁶ Nesta negociação, em troca de um crédito no valor de 600.000 libras, a municipalidade empenhou a renda do “imposto predial” como garantia de pagamento e assumiu o compromisso de saldar o crédito e a taxa de 5% de juros no período de 35 anos (Bakos, 1996, p. 89). Com o recurso procedente do banco inglês, a municipalidade resgatou parte das dívidas contraídas em anos anteriores e investiu no abastecimento de água, na construção da rede esgoto e na geração de energia elétrica.

As negociações que resultavam em créditos eram conduzidas pelo Intendente e dependiam da aprovação do Conselho Municipal. Na prática, os dois poderes municipais (executivo e legislativo) participaram do processo de endividamento da municipalidade e os seus membros compartilhavam de uma ideologia em comum: ambos consideravam o uso do crédito como um meio para defender o bem público e promover benefícios para a sociedade.

Na condição de Intendente, Montaury construiu uma interpretação positiva das finanças públicas durante a sua gestão. Segundo Intendente, Porto Alegre apresentava uma situação financeira melhor do que cidades brasileiras de grande porte como São Paulo, Rio de Janeiro e Santos. Em diferentes momentos, ele afirmou que a receita gerada anualmente pelos “serviços industriais” assegurava os recursos necessários para o pagamento dos empréstimos e da amortização dos juros. Em 1908, quando o processo de endividamento ainda estava na sua fase inicial, Montaury expressou sua convicção de que os empréstimos estavam sendo aplicados de forma correta. Dirigindo-se aos membros do Conselho Municipal, ele afirmou: “Nenhum receio deverá preocupar a administração municipal o aumento da dívida aplicada em serviços e obras que permitem satisfazer os compromissos contraídos para suas instalações e execuções (Município de Porto Alegre, 1908, p. 4).”

A interpretação construída por Montaury sobre o endividamento da municipalidade de Porto Alegre estava em sintonia com o discurso da cúpula política do PRR. Este discurso, apesar de ser conter uma interessante concepção de investimento público, não interrompeu o crescimento da dívida municipal. Durante a década de 1910, e, sobretudo na conjuntura da Primeira Guerra Mundial, as dívidas contraídas pesaram no balanço financeiro da Intendência. Neste período a municipalidade porto alegreense recorreu ao crédito de bancos brasileiros para assegurar o pagamento das suas despesas básicas.

Na década de 1920, durante a execução das obras de modernização urbanização promovidas pela Intendência, o ciclo de endividamento cresceu e Porto Alegre realizou três operações bancárias no exterior: em 1922 a municipalidade recebe um crédito de 3.500.000 dólares do banco norte-americano *Londenburg e Tholmann & Cia*, sob a condição de amortizar o valor em 40 anos; em 1925, o mesmo banco concede um empréstimo de 4.000.000,00 de dólares para a Intendência, tendo como garantia de pagamento, todas as rendas do município; o terceiro empréstimo, no valor de 2.250,00 dólares, foi contraído em

⁶ É interessante observar que na descrição das operações bancárias que formavam a dívida municipal de Porto Alegre, em 1919, a palavra “empréstimo” foi usada somente para o crédito contraído com o banco inglês Frederick J. Benson & Cia, em 1909. Os demais casos são descritos como “resgate de apólices”.

1928. Além destes três grandes empréstimos externos, na década final da Primeira República, a Intendência contraiu empréstimos com o Banco do Brasil, o Banco do Rio Grande do Sul e o com a Intendência de Cachoeira (Bakos, 1996, p. 103-105).

O fenômeno do crescimento da dívida municipal de Porto Alegre aponta para a existência de uma contradição entre o discurso e a política econômica praticada pelo PRR: no discurso, o poder público apresentava-se como promotor de obras e serviços necessários para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul; mas na prática, o uso de empréstimos bancários tornou-se recorrente, tanto para o Estado, quanto para as municipalidades. Na intenção de compreender esta contradição, na sequência do texto, vamos reduzir a escala de análise deste fenômeno e concentrar nossa atenção no uso de empréstimos para a expansão do serviço de abastecimento de água implantado pela municipalidade de Porto Alegre em 1904.

O balanço financeiro do serviço municipal de abastecimento de água (1904-1930)

A partir da encampação da Companhia Hidráulica Guahybense (1904), a municipalidade porto alegreense defrontou-se com uma grande responsabilidade. Ela assumiu o controle de um serviço altamente complexo, cuja oferta impactava na economia urbana e nas condições sanitárias da população.

A decisão pela encampação foi antecedida de estudos por meio dos quais a Intendência estimou a demanda por água potável existente na cidade e definiu prioridades de investimento para ampliar a oferta. Dentre as prioridades, constavam a mudança no ponto de captação, a construção de um novo reservatório, a aquisição de novas bombas de recalque e ampliação na área urbana atendida pela rede hidráulica.

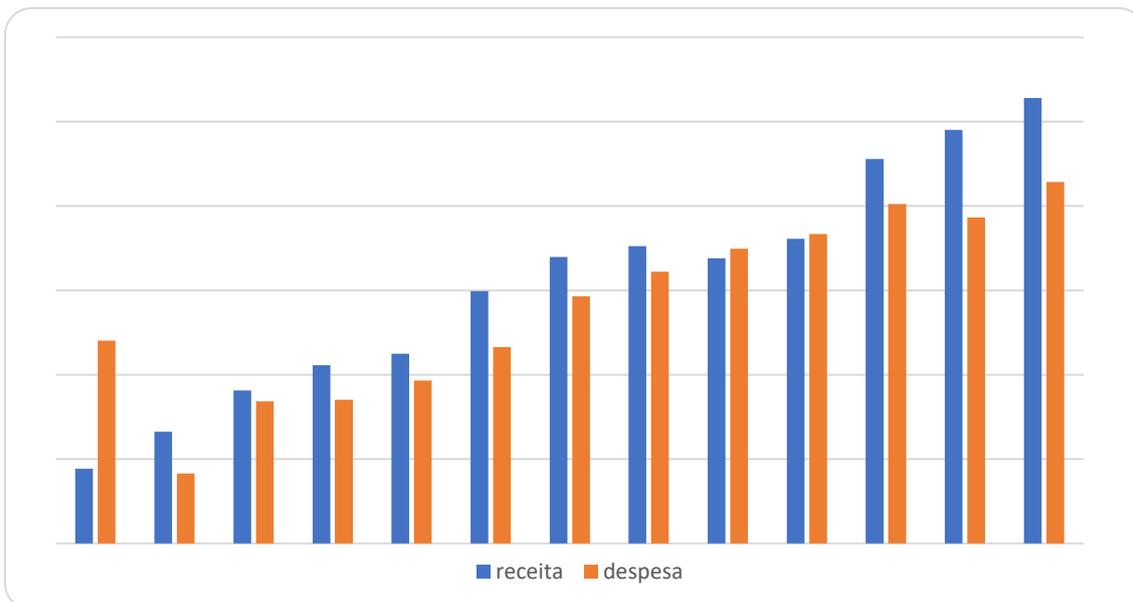
O conjunto de obras executadas foi concluído em 1907 e resultou na ampliação do volume captado e na expansão da rede para áreas do sítio urbano desprovidas de água potável. Mas apesar destes importantes avanços, o abastecimento de água controlado pela municipalidade ainda estava restrito ao perímetro central de Porto Alegre.

Seguindo a lógica das economias de rede, a extensão das adutoras permitiu o aumento no número de imóveis conectados e possibilitou a ampliação na receita gerada pelo serviço. Em junho de 1907, existiam 2.697 penas recebendo água da municipalidade, em 1909, o número havia subido para 4.661. Nos decênios seguintes o crescimento no número de penas foi constante e assegurou um contínuo aumento nas receitas municipais.

O serviço de abastecimento de água ofertado pela Intendência de Porto Alegre estava vinculado à Hidráulica Municipal – seção administrativa criada em 1907. Os funcionários da Hidráulica se ocupavam das atividades necessárias para captação, filtração e distribuição da água potável. Eles também forneciam as informações técnicas por meio das quais o Intendente e o Conselho Municipal acompanhavam o desenvolvimento do serviço.

O monitoramento da despesa e da receita gerada pelo abastecimento de água ganhou importância nos Relatórios da Intendência. A partir de 1907, os Relatórios redigidos pelo Intendente passam a contar com uma seção específica para informar a situação financeira da Hidráulica Municipal e descrever os principais trabalhos técnicos realizados. No **Gráfico 3** apresentamos dados sobre o balanço financeiro da Hidráulica Municipal, extraídos dos Relatórios da Intendência.

Gráfico 3. Receitas e despesas do serviço municipal de abastecimento de água (1904-1923)



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos Relatórios da Intendência Municipal de Porto Alegre.

As informações destacadas no gráfico acima oferecem elementos importantes para a compreensão da gestão financeira do serviço de abastecimento de água administrado pela municipalidade a partir de 1904. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que ao longo de toda a Primeira República existiu em Porto Alegre uma empresa privada atuando no abastecimento de água. Esta empresa, denominada Companhia Hidráulica Porto-Alegrense, possuía sua própria rede de distribuição e captava águas nas nascentes do Arroio do Sabão. Mas a existência desta empresa privada não impediu a gradual expansão da rede hidráulica municipal.

Uma vez implantado, o serviço municipal iniciou seu ciclo financeiro e o gráfico registra um começo deficitário. Em 1904, a despesa ultrapassou a receita. Neste ano, para viabilizar o projeto de expansão da rede, a Intendência adquiriu imóveis, construiu dois novos reservatórios e comprou máquinas, material de construção e equipamentos hidráulicos em grande quantidade.

Depois de um começo deficitário, a receita do serviço progrediu gradualmente, impulsionada pela ampliação no número de imóveis conectados à rede e pelo esforço da Intendência para reduzir os custos operacionais. No que diz respeito ao custo do serviço, iniciativas como uso de carvão nacional para o funcionamento das caldeiras, a instalação de bombas de recalque mais econômicas e o aumento no uso de hidrômetros foram medidas que contribuíram para a contenção da despesa.

A necessidade de conter o consumo excessivo de água potável por meio da instalação de hidrômetros foi registrada em diversos Relatórios da Intendência. Justificando sua preocupação, Montaury argumentava que os hidrômetros ofereceriam vantagens econômicas e higiênicas e citava exemplos de cidades do Brasil e do exterior que tornaram

o uso deste equipamento hidráulico obrigatório. No Relatório de 1915, depois de apresentar dados referentes ao consumo de água na cidade, o Intendente afirmou:

Considerando a média total mensal de 8.320 penas com o mesmo coeficiente de habitalidade, a quota diária por pessoa foi de 353 litros. Comparando este coeficiente com idênticos de outras grandes capitais e cidades como Berlim, Hamburgo, Dresden e Bruxelas, em que se faz representar, respectivamente, pelos algarismos 113, 180, 92 e 71 litros por habitante, com Buenos Aires que no período de 1907 a 1912 foi de 129 litros, verifica-se a elevada quantidade suprida pela Hidráulica Municipal, devido ao desperdício ocasionado pelas torneiras livres. [...] motivo pelo qual se torna preciso regularizar o suprimento, sujeitando-o a medida do seu volume, à semelhança do que se faz em todas as cidades europeias e americanas (Município de Porto Alegre, 1915, p. 11).

A comparação entre a situação de Porto Alegre e a situação de outras cidades era uma prática recorrente nos Relatórios redigidos pelo intendente Montauray. Esta prática não pode ser dissociada das finalidades principais dos Relatórios que eram basicamente duas: (1) assegurar a transparência no uso dos recursos públicos municipais; e (2) conquistar o apoio do Conselho Municipal para as propostas e solicitações apresentadas pelo líder do poder executivo.

No caso dos hidrômetros, o Conselho Municipal foi favorável ao uso do aparelho. No período de sete anos, entre 1915 e 1922, a média no consumo de água em Porto Alegre decaiu de 353 para 240 litros diários, por habitante (RÜCKERT, 2015). No entanto, se considerarmos que em 1922 existiam apenas 1.484 aparelhos de medição instalados para um total de 10.729 penas abastecidas pela municipalidade, podemos inferir que a municipalidade encontrou dificuldades para efetivar o uso do hidrômetro em larga escala.

O que teria impedido a Intendência de investir na aquisição e instalação de hidrômetros em larga escala? Acreditamos que fatores como o custo elevado do aparelho, a necessidade de mão de obra especializada para a instalação, a resistência dos proprietários de imóveis, a existência de outras prioridades na rede hidráulica e as limitações orçamentárias tenham reduzido a capacidade da Intendência atacar o problema das “torneiras livres”.

O histórico das receitas e despesas da Hidráulica Municipal, apresentado no **Gráfico 3**, indica que na segunda metade da década de 1910, as despesas da municipalidade com o abastecimento de água aumentaram numa proporção maior do que a receita, de tal forma que em 1918 e 1919 o serviço apresentou déficit no seu balanço financeiro. Nos Relatórios da Intendência, o crescimento das despesas foi atribuído aos efeitos da Primeira Guerra Mundial no comércio internacional. Durante o conflito, o custo do combustível, dos lubrificantes e da energia elétrica aumentou expressivamente e a importação de máquinas e equipamentos necessários para a manutenção do sistema de captação e da rede hidráulica foi dificultada (Município de Porto Alegre, 1917, 1918 e 1919).

Os números apresentados pelo intendente comprovam que ao longo da década de 1910 houve um aumento no custo dos insumos necessários para o funcionamento da Hidráulica Municipal. No entanto, na nossa interpretação, a conjuntura da Primeira Guerra

Mundial não foi o único motivo para o crescimento da despesa anual com o abastecimento de água.

Analisando as informações referentes ao uso e ao pagamento do empréstimo externo de 1909, constatamos que o custo dos juros e da amortização foi alocado no balanço financeiro anual da Hidráulica Municipal. Nos Relatórios referentes à 1912, 1915 e 1917, ao descrever as despesas com o abastecimento de água, o intendente incluiu o item “juros e amortização da dívida”.

Quadro 1. Relação entre a despesa com o abastecimento de água e a dívida municipal

Ano do Relatório	Despesa da Hidráulica Municipal	Valor da despesa usado para “juros e amortização”
1912	340:938\$438	168:059\$995
1915	465:931\$884	160:000\$000
1917	586:129\$373	234:000\$800

Fonte: Município de Porto Alegre, 1912, p. 12. Município de Porto Alegre, 1915, p. 12. Município de Porto Alegre, 1917, p. 19.

Os dados apresentados no Quadro 1 evidenciam a existência de uma relação direta entre as despesas da Hidráulica Municipal e o pagamento do empréstimo externo de 1909. Eles também nos permitem afirmar que parte expressiva dos recursos aplicados na construção da rede de esgoto e na geração de energia elétrica foi extraída da receita anualmente gerada pelo abastecimento de água – uma extração contabilizada na forma de “juros e amortização”.

A partir de 1920, o balanço financeiro do abastecimento de água voltou a apresentar um superávit. Em 1923 a receita gerada pelo serviço foi de 1.016:195\$170. Foi a primeira vez que a receita ultrapassou a cifra de um milhão de réis. Três anos depois, o abastecimento gerou para os cofres da municipalidade o valor de 1.568:048\$457. Os números indicam que havia uma crescente demanda por água potável na cidade de Porto Alegre e nos permitem inferir que a Intendência obteve êxito nas estratégias adotadas para controle das despesas e a ampliação da oferta.

O balanço financeiro do serviço oferecido pela Hidráulica Municipal, apesar de registrar saldos positivos em quase todos os anos, encobre um problema complexo. A receita gerada não oferecia margem para investimentos de grande porte. E para uma cidade em constante expansão, como era a Porto Alegre da Primeira República, a expansão da oferta dependia de novos investimentos.

No Relatório de 1916, o intendente Montaury advertiu para a necessidade da mudança no ponto de captação e recomendou a instalação de filtros rápidos no sistema da Hidráulica Municipal. A mudança no ponto de captação foi justificada pelo crescimento da zona urbana e pelo risco de contaminação da água por resíduos industriais descartados próximos ao local de captação. E a instalação dos filtros rápidos, por sua vez, foi considerada

uma medida necessária para ampliar o volume de água ofertada. Naquele contexto, o sistema de filtração por decantação natural dificultava o tratamento do grande volume de água que a cidade consumia diariamente e comprometia a meta de expansão do serviço.

Um projeto para a instalação dos filtros rápidos havia sido aprovado em 1920 quando a Intendência iniciou negociações com a empresa norte-americana *Ullen & Cia*. Cinco anos depois, a Intendência revisou o projeto e decidiu contrair empréstimo no exterior para executar as obras (Município de Porto Alegre, 1925, p. 2). Agindo de forma diferente do que ocorreu em 1909, quando a municipalidade assumiu todo o custo das obras de saneamento, a Intendência solicitou uma contrapartida do Estado para os novos investimentos no abastecimento de água. O governo estadual respondeu com a Lei n. 363, de 17 de novembro de 1925, autorizando a obtenção de um empréstimo de no máximo “um milhão de libras esterlinas ou seu equivalente em dólares, ouro americano” e colocou-se como avalista do empréstimo. As negociações resultaram na liberação de um empréstimo no valor de 4.000.000,00 (quatro milhões) de dólares para ser pago no prazo de 40 anos, acrescido de juros no valor de 7,5% ao ano e de uma Comissão anual de 2% destinada ao fundo de amortização.

O objetivo da Intendência, ao contrair este novo empréstimo, era executar um amplo “programa” de modernização do abastecimento de água que nas suas linhas gerais já estava definido em 1920. Mas a execução das obras superou os orçamentos previstos pela municipalidade e foram necessários novos empréstimos. Inicialmente, a Intendência contraiu um crédito de 1.700:000\$000 réis com a municipalidade de Cachoeira (Lei n. 158 de 07 de outubro de 1927). O destino do recurso foi o pagamento dos serviços prestados pela empresa *Ullen & Cia* durante a instalação dos filtros rápidos. Mas o valor não foi o suficiente para viabilizar a conclusão do “programa” de modernização e ampliação da rede hidráulica municipal.

Em 1928, para concluir as novas obras e saldar débitos anteriores, Porto Alegre contraiu um novo empréstimo externo – o terceiro na década de 1920. Autorizado pela Lei n. 204 de 14 de janeiro de 1928, o Intendente Alberto Bins conduziu negociações que resultaram num crédito de U\$ 2.250.000, valor que convertido para a moeda nacional, rendeu 16.685:021\$500 réis (Bakos, 1996, p. 104). Parte deste recurso foi usada para pagar juros do empréstimo contraído em 1922 com o banco *Londenburg e Tholmann & Cia*, outra parte foi aplicada nas obras hidráulicas que estavam em curso.

Em 1928, o Intendente Alberto Bins apresentou ao Conselho Municipal um detalhado relatório das atividades realizadas pela “3ª Seção da Comissão de Obras” – a repartição municipal encarregada das obras voltadas para o abastecimento de água. Naquele ano, ao mesmo tempo em que finalizava a instalação dos filtros rápidos, a municipalidade executava diversas obras hidráulicas, dentre as quais constavam (i) a mudança no ponto de captação; (ii) a duplicação da parte mecânica da Usina Elevatória; (iii) a duplicação da linha de recalque; (iv) a remodelação da rede central com a incorporação do reservatório adquirido da Companhia Hidráulica Porto Alegrense; (v) a construção da nova rede na zona Rio Branco-Parthenon; (vi) a construção da nova rede da zona Menino Deus; (vii) o abastecimento do porto e das novas avenidas projetadas; e (viii) a ampliação gradual da rede construída na área dos bairros São João e Navegantes (*A Federação*, 15 de outubro de 1928, p. 23-25)

Considerações finais

Quando analisamos o histórico das finanças municipais de Porto Alegre, na Primeira República, nos deparamos com uma situação contraditória: os Relatórios da Intendência registram um constante aumento das receitas, e, particularmente, das receitas procedentes dos “serviços industriais”; no entanto, a municipalidade tornou-se dependente de créditos bancários e a dívida consolidada aumentou, sobretudo na década de 1920. Como demonstramos no transcurso do texto, o endividamento foi interpretado pelos líderes do PRR como um investimento, na medida em que os empréstimos permitiam a contínua ampliação das receitas geradas por serviços como o abastecimento de água, a geração de energia e a coleta de esgotos, dentre outros.

Os documentos consultados indicam que a receita gerada pelo abastecimento de água foi a mais importante no conjunto dos “serviços industriais” administrados pela municipalidade. Mesmo diante de situações atípicas, como foi o período da Primeira Guerra Mundial, a receita gerada pela Hidráulica Municipal assegurava o pagamento dos custos operacionais do serviço e pagava os juros decorrentes dos empréstimos bancários contraídos pela municipalidade. Os números registrados nos Relatórios da Intendência não deixam dúvidas de que uma parcela da receita anualmente gerada pelo abastecimento de água foi usada para amortização de juros da dívida pública municipal.

O uso da receita do abastecimento de água para o pagamento de empréstimos bancários e a aplicação dos créditos contratados para investimentos na oferta de “serviços industriais” estavam interligados e se complementavam. Na prática, eles ampliavam o potencial de intervenção do poder público no desenvolvimento da economia e na organização do espaço urbano; e, indiretamente, reforçavam a autoimagem do governo como defensor do interesse público e promotor do bem-estar social.

Dentro do modelo de gestão das finanças públicas adotados pela municipalidade de Porto Alegre, coube à repartição da Hidráulica Municipal produzir as receitas por meio das quais a Intendência investiu na oferta de outros “serviços industriais”. Neste sentido, constatamos que o abastecimento de água administrado pela municipalidade de Porto Alegre, no transcurso da Primeira República, impactou indiretamente em outros setores da economia urbana, dentre os quais destacamos a geração de energia elétrica e a coleta de esgotos – ambos financiados com recursos procedentes dos cofres municipais.

Referências bibliográficas

- Axt, G. (2011). *Gênese do Estado Moderno no Rio Grande do Sul (1889-1929)*. Editora Paiol.
- Axt, G. (1995). *A indústria de energia elétrica no Rio Grande do Sul. Dos primórdios a formação da empresa pública, 1887-1959*. Dissertação de Mestrado em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Bakos, M. (1996). *Porto Alegre e seus eternos intendentes*. EDIPUCRS.
- Herrlein, R. (2000). *Rio Grande do Sul, 1889-1930: um outro capitalismo no Brasil meridional?* Tese de Doutorado em Economia, Unicamp.
- Love, J. (1975). *O regionalismo gaúcho e as origens da Revolução de 1930*. Perspectiva.
- Meirelles, H. (2013). *Direito Municipal brasileiro*. Malheiros.
- Meirelles, H. (2007). *Direito Administrativo brasileiro*. Malheiros.

- Osório, J. (1982). *Constituição Política do Estado do Estado do Rio Grande do Sul Comentário*. Câmara dos Deputados/Universidade de Brasília.
- Rückert, F. (2021) Entre lo público y lo privado: el negocio del agua en Rio Grande do Sul, Brasil (1861-1917). En Rückert, F.; Banzato, G. & Santos, F. (Orgs.). *Agua y políticas públicas en Argentina, Brasil y México*. Editorial Universidad de Jaén.
- Rückert, F. (2015). A Intendência de Porto Alegre e o controle das águas na Primeira República. *Clio*, v. 33, 139-157.
- Santos, M. (2018). *A urbanização brasileira*. Edusp.

Fontes documentais

- Município de Porto Alegre. (1898) *Relatório apresentado ao Conselho Municipal pelo Dr. José de Aguiar Montauray de Aguiar Leitão na sessão ordinária do anno de 1898*, Porto Alegre, Oficinas Typographicas d'A Federação.
- Município de Porto Alegre. (1899) *Relatório apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro Intendente José de Aguiar Montauray na sessão ordinária do anno de 1899*, Porto Alegre, Oficinas Typographicas d'A Federação.
- Município de Porto Alegre. (1901) *Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1902 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1901*, Porto Alegre, Oficinas Typographicas d'A Federação.
- Município de Porto Alegre. (1903) *Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1904 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1903*, Porto Alegre, Oficinas Typographicas d'A Federação.
- Município de Porto Alegre. (1904) *Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1905 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1904*, Porto Alegre, Oficinas Typographicas d'A Federação.
- Município de Porto Alegre. (1905) "Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1906 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1905", In *A Federação*, 06 de novembro de 1905.
- Município de Porto Alegre. (1907) "Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1908 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1907", In *A Federação*, 23 de novembro de 1907.
- Município de Porto Alegre. (1908) "Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1909 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1908", In *A Federação*, 18 de novembro de 1908.
- Município de Porto Alegre. (1910) "Relatório e Projecto de Orçamento para o exercício de 1911 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1910", In *A Federação*, 13 de dezembro de 1910.

- Município de Porto Alegre. (1912) “Acto n. 89 de 20 de dezembro de 1912”, In *A Federação*, 24 de dezembro de 1912.
- Município de Porto Alegre. (1913) “Relatório e Projecto de orçamento para o exercício de 1914 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1913”, In *A Federação*, 27 de novembro de 1913.
- Município de Porto Alegre. (1915) “Relatório e Projecto de orçamento para o exercício de 1916 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1915”, In *A Federação*, 26 de novembro de 1915.
- Município de Porto Alegre. (1917) “Relatório e Projecto de orçamento para o exercício de 1918 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1917”, In *A Federação*, 17 de novembro de 1917.
- Município de Porto Alegre. (1919) “Relatório e Projecto de orçamento para o exercício de 1919 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1918”, In *A Federação*, 01 de janeiro de 1919.
- Município de Porto Alegre. (1919) “Relatório e Projecto de orçamento para o exercício de 1920 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1919”, In *A Federação*, 23 de novembro de 1919.
- Município de Porto Alegre. (1920) “Introdução do Relatório apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1920,” In *A Federação*, 01 de novembro de 1920.
- Município de Porto Alegre. (1921) “Relatório apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1921”, In *A Federação*, 15 de outubro de 1921.
- Município de Porto Alegre. (1922) “Relatório e Projecto de orçamento para o exercício de 1923 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1922”, In *A Federação*, 16 de novembro de 1922.
- Município de Porto Alegre. (1923) “Relatório e Projecto de orçamento para o exercício de 1924 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1923”, In *A Federação*, 03 de novembro de 1923.
- Município de Porto Alegre. (1924) “Relatório e Projecto de orçamento para o exercício de 1925 apresentado ao Conselho Municipal pelo Intendente Engenheiro José de Aguiar Montauray na sessão ordinária de 1924”, In *A Federação*, 15 de outubro de fevereiro 1924.
- Município de Porto Alegre. (1925) *Relatório apresentando ao Conselho Municipal pelo Intendente Eng.º Octávio Francisco da Rocha em 15 de outubro de 1925*, Porto Alegre, Officinas Gráficas d’A Federação.

Município de Porto Alegre. (1927). “Relatório apresentando ao Conselho Municipal pelo Intendente Octávio Francisco da Rocha em 15 de outubro de 1926”, In *A Federação*, 16 de outubro de 1927.

Município de Porto Alegre. “Relatório apresentando ao Conselho Municipal pelo Vice-Intendente em exercício Alberto Bins em 15 de outubro de 1928”, In *A Federação*, 15 de outubro de 1928.