

*Discurso na solenidade para sanção da
Lei de Concessão e Permissão da Prestação
de Serviços Públicos*

PALÁCIO DO PLANALTO, BRASÍLIA, DF, 13 DE FEVEREIRO DE 1995

*Senhor Presidente do Senado, Senador José Sarney; Senhores Ministros;
Senhores Senadores; Senhores Deputados; Senhoras e Senhoras;*

A lei que sanciono hoje, que promulgo, sobre concessão de serviços públicos, é uma peça que faltava no nosso ordenamento jurídico, como bem me alertou o Advogado-Geral da União. Estou dando à sociedade brasileira um novo instrumento para o seu desenvolvimento.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, como resultado da necessidade de industrializar o País e fugir do subdesenvolvimento, os Constituintes previram a elaboração dessa lei. Essa exigência constitucional foi mantida em todas as Cartas Magnas posteriores: na de 46, a previsão estava no art. 151; na de 67, no art. 167; e na atual, no art. 175. Ao longo da história, inúmeros projetos de lei sobre essa matéria foram discutidos no Congresso.

Tenho a satisfação de sancionar a lei que propus há três ou quatro anos. A partir de hoje, o País passa a se reger por um conjunto de regras uniformes e organizadas sobre o assunto.

A seriedade e a complexidade do tema explicam os cuidados, os receios e as demoras dos legisladores, que, conscientes de seu poder e de

sua missão, estão sempre propensos a melhorar a obra. Sem dúvida, o Congresso contribuiu, ao examiná-la. Foram inúmeras as discussões na Câmara, no Senado, com os assessores, com os ministros, em vários governos. Houve um trabalho muito intenso na Câmara dos Deputados, que refez a proposta inicial minha, do Senado; um trabalho muito grande e uma ajuda inestimável do Relator da lei no Senado, Senador Fogaça, assim como do Relator da lei na Câmara dos Deputados, Deputado Aleluia, que fez uma obra muito importante de construção e nos ajudou na Câmara dos Deputados; uma dedicação enorme de alguns técnicos, como a Doutora Marília, que aqui se encontra, e o Doutor Eduardo Jorge, que levaram esses quatro anos tentando acertar detalhes, que, muitas vezes, alteram substancialmente as decisões que são tomadas, para que pudéssemos, finalmente, sancioná-la.

Nas décadas de 50 e 60, para garantir o desenvolvimento do Brasil, optou-se por realizar os indispensáveis investimentos em infra-estrutura através do setor público. Foi a fase de criação e expansão das estatais, as famosas “bras”: Petrobras, Eletrobrás, etc. Porém, a poupança do Estado não comporta mais toda essa responsabilidade. Há mais de uma década já se sabe que é necessária a participação do capital privado. Hoje, esse capital está forte, amadurecido nesse esforço de desenvolvimento e crescimento. Ele é necessário. E, no novo contexto, cresce a importância, para o País, desta Lei de Concessões.

Na verdade, é o primeiro passo importante para a mudança da feição do Estado brasileiro. Com esta lei, a sociedade ganha uma alternativa concreta aos investimentos estatais para expansão e melhoria da prestação dos serviços públicos: a participação do capital privado.

Haverá um sistema equilibrado de direitos e garantias, de forma a dar estabilidade ao investidor. A economia do País já está madura o suficiente para que se possa convocar a parceria da iniciativa privada nessa responsabilidade de financiamento do desenvolvimento.

Reitero: a transformação deste país, depois da Segunda Grande Guerra, com a ação muito decidida do Estado e com a poupança nacional feita através de mecanismos de impostos e de contribuições, que permitiu um grande salto em nossa infra-estrutura, hoje está estagnada

pela falta da poupança pública. E a única alternativa viável é o apelo à poupança privada. Essa é a nova fase que estamos vivendo. E, para essa nova fase, era preciso haver uma regulamentação adequada.

São exemplos de setores que serão diretamente beneficiados: a energia elétrica, os transportes, a construção de rodovias, portos e aeroportos, o saneamento básico, o abastecimento de água, enfim, um amplo conjunto de serviços públicos.

Hoje, o Brasil gasta mais de 1 bilhão de dólares por ano com canteiros de obras atrasadas ou paralisadas. Devem-se acrescentar a esse pesado custo os encargos financeiros de dívidas assumidas para realizar investimentos que ainda não estão dando retorno, nem financeiro nem social. Essa situação não pode permanecer.

Cabe, também, lembrar que a construção civil é uma atividade intensiva em mão-de-obra; portanto, retomadas as obras atrasadas e paralisadas, além de haver elevação do nível de encomendas para a indústria, aumentará a oferta direta de empregos. Ou seja, junta-se aquilo que é imperativo, ou seja, cortar os gargalos que dificultam o crescimento econômico, com aquilo que é ainda mais necessário, que é a oferta de empregos, num país em que, sabidamente, temos uma população não empregada e alguma parcela não empregável, o que assim não pode continuar.

Aliás, a preocupação com os aspectos sociais permeia esse trabalho. Estou vetando um dos artigos da lei aprovada, para continuarem a beneficiar-se as populações de baixa renda com tarifas e preços públicos favorecidos, pois não é só através de salários que se faz a distribuição de renda.

Com a concessão, o particular prestará serviços públicos em nome do Estado, através de contratos, explorando bens que reverterão ao poder público, mesmo que os empreendimentos tenham sido realizados com o capital privado. O particular se remunerará pela cobrança das tarifas.

A essência das privatizações tradicionais é a alienação, pelo Governo, de um patrimônio público, mediante leilão. Entretanto, na concessão, os bens públicos permanecerão como propriedade do Estado. Logo, são processos diferentes. Naturalmente, um não substitui o outro, mas a

avenida que se abre com esta Lei de Concessões, para que dinamizemos as ações em termos de infra-estrutura, é enorme e é imediata. Não se trata de uma discussão muito mais longa a respeito dos processos de privatização, que necessariamente requerem cuidados num programa de desestatização, que, aliás, nós também modificamos. E modificamos para ter um controle imediato pelo Governo e um empenho mais direitado do Governo; e repusemos, na lista de privatizações, algumas empresas. Já este ano vamos dar um grande impulso a esse processo. Evidentemente, isso não seria suficiente, se não fosse a Lei de Concessões, para que viéssemos a ter realmente uma cooperação mais ativa do capital privado na reformulação da nossa infra-estrutura.

Esta medida provisória, entre outros dispositivos, inclui a participação do usuário na fiscalização dos serviços públicos. A noção nova do que seja, hoje, a ação pública é essencial. O usuário tem que ser parte ativa no controle da utilização e da qualidade dos serviços públicos. Ela estabelece as condições básicas para o novo modelo institucional do setor elétrico e inova, ao criar as regras de prorrogação de concessões, fixando critérios distintos para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

As prorrogações não são recuos. Ao contrário, para obtenção da autorização para prorrogação, a União exigirá das concessionárias, em contrapartida, uma série de ajustes, com o adimplemento dos seus encargos junto aos órgãos públicos e a regularidade nos seus compromissos referentes ao serviço de energia elétrica.

O objetivo desta lei não era, nem podia ser, o de sufocar as geradoras de energia elétrica, sobretudo as estaduais. Nós não temos como objetivo destruir, mas construir. E criamos, naturalmente, condições para que essas empresas pudessem se adaptar às novas regras, e não condições de inviabilidade para essas empresas.

Tudo isso foi objeto de muita negociação, mas o resultado me parece que foi positivo, porque vai permitir avanços importantes.

A medida provisória condiciona a prorrogação a uma racionalização das concessões através de um reagrupamento prévio. E isso é muito importante. Todos os que têm maior familiaridade com o setor elétrico sabem da importância desse reagrupamento prévio.

Com isso, evita-se a transferência para a iniciativa privada dos mercados mais lucrativos e a permanência com a União dos deficitários, ainda que se abra mão de direitos anteriormente adquiridos, o que faz, na prática, que a lei entre em vigor para as concessões vigentes. Ou seja, aqui também se resolve um problema complexo, que foi objeto de muita discussão e de muita crítica anterior à feitura da lei. Na verdade, nós tomamos o cuidado de agrupar essas concessões de tal maneira que não se possa vir a inquirir o Governo, amanhã, de estar cedendo concessões nas porções de maior lucratividade e deixando com o Estado as partes mais difíceis. Não será assim.

Com esta medida provisória, as concessionárias de serviços públicos já incluídas no Programa Nacional de Desestatização, tais como a Light, a Ecelsa e a Rede Ferroviária Federal, passam a ter condições mais favoráveis de alienação de suas ações, pois os licitantes terão a garantia da assinatura de um novo contrato de concessão. De outra maneira, nós não teríamos como privatizar sem, na verdade, provocar um prejuízo grande ao patrimônio público, porque estaríamos tentando privatizar algo que já não teria mais caminho pela frente. Aqui, nós restabelecemos esses caminhos, e, naturalmente, as avaliações terão de ser feitas tendo em vista também a perspectiva de uma exploração mais estável.

Além destes dois instrumentos legais, tenho certeza de que o projeto de lei que encaminho hoje ao Congresso Nacional, propondo a criação do produtor independente de energia elétrica, também trará grande impacto positivo sobre a economia. Esse projeto, associado à medida provisória, introduz a livre concorrência no mercado de geração de energia elétrica, que até hoje era vedada, e contatos diretos entre produtores e grandes consumidores.

Aqui agradeço o empenho do Ministro Raimundo Brito nesta matéria, que foi decisivo para que rompêssemos uma hesitação antiga, que tinha as suas motivações. Na verdade, vamos dar um passo muito importante com a criação do produtor independente. Nós, realmente, estamos marchando para um mercado mais competitivo.

Reitero o que disse há pouco: só pode haver mercado competitivo e só pode haver tanto concessões como privatizações se houver uma au-

toridade pública que seja capaz de disciplinar a matéria. Mais adiante me referirei a isso.

O meu Governo, ao incentivar o investidor privado a produzir eletricidade, está tomando, em tempo, medidas para evitar riscos futuros de racionamento de energia, que ocorreriam ainda neste Governo ou no próximo, conforme o nível de desenvolvimento que conseguirmos alcançar. Esse conjunto de medidas permitirá a retomada das obras paralisadas, o que afastará o perigo da falta de energia que muitos antevêm.

Com o objetivo de começar efetivamente o equacionamento do passivo financeiro e social que encontrei nos serviços públicos, também estou enviando, hoje, ao Congresso Nacional projeto de lei que trata do caso específico da termoeletrica de Candiota III. O Ministro Brito batalhou por esse objetivo e o alcançou. A solução desse caso, que muito ajudará em nossas negociações com o Clube de Paris, será nos moldes da nova estratégia de desenvolvimento, que declaro iniciada.

Em suma, nós estamos, hoje, Presidente Sarney, dando passos muito importantes no sentido de fazer o que todos almejamos e o que sempre prometemos, e estamos conseguindo fazer isso com o concurso do Congresso, com o concurso dos técnicos, com o concurso dos interessados em geral na matéria. Nós, efetivamente, estamos começando a reconstruir as bases nas quais se vai assentar o progresso do Brasil.

Essas bases, que vão ser certamente orientadas por um espírito de competição e desenvolvimento tecnológico, não vão prescindir de uma ação enérgica do poder público. Dentro de pouco tempo, apresentaremos também uma matéria importante, que é a reformulação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), de que o Ministro Raimundo Brito já está cuidando.

Essa matéria é fundamental. Os que têm experiência de Governo, como aqui temos muitos, sabemos disso, sabemos que, se não tivermos um modelo capaz de definir a autoridade regulatória, não teremos como avançar por um caminho de competição e de privatização. As coisas vêm casadas, vêm juntas. A tradição do direito brasileiro não se assenta, como no direito americano ou anglo-saxão, em agências regu-

latórias. Ela se assenta noutros tipos de agência, muito mais ligadas diretamente ao núcleo político do Estado ou, quando o Estado se transforma em Estado-empresário, na ação direta das empresas do Estado. E, às vezes, confunde os dois. No nosso caso, tanto na telefonia quanto na questão do petróleo, quanto na questão da eletricidade, nós confundimos os dois na nossa tradição.

É chegado o momento de, respeitando a tradição do nosso direito, começarmos a separar a função regulatória e, fundamental, a fiscalizadora do que venha a ser a ação do investimento e a ação de competição, nessa tarefa de reconstrução do Estado. A palavra moderna, da moda é reengenharia. Essa reengenharia nós já estamos praticando. Como se viu, pela própria descrição que fiz de que um projeto levou quatro anos tramitando, sabe-se que é difícil. O Presidente Sarney, que viveu essa responsabilidade de Presidente da República, sabe disso, porque sentiu na pele essas dificuldades, como o Presidente Itamar Franco também sentiu. Nós temos efetivamente que, ao inovar, não destruir. Não adianta uma inovação que seja feita simplesmente na base da destruição de um patrimônio. A inovação tem que ser para acrescentar, e não para destruir.

Com esse espírito, estamos começando a refazer as bases do Estado brasileiro. Se eu quiser retomar um pouco retoricamente o que disse num discurso que fiz, não me lembro se na posse ou no Senado: na verdade, é o legado do Estado varguista, que, à sua época, correspondeu a um grande avanço e que agora precisa ser reformulado, para que o nosso Estado possa atender aos anseios do mundo contemporâneo.

Mas não temos nenhuma razão de dúvida. Nós já estamos fazendo, e faremos nesses próximos anos, e vamos continuar, durante todo o tempo, a introduzir as inovações necessárias para que o Brasil assuma a sua contemporaneidade e para que o resultado disso seja o que aqui já se começa a antever: um benefício para a coletividade, para o consumidor, para a população. Não se trata, simplesmente, de fortalecer o Estado ou a iniciativa privada. Trata-se de saber como se faz para que o Estado e a iniciativa privada, juntos, possam melhorar as condições de vida do povo brasileiro.

Fico realmente muito contente por ter podido assinar este conjunto de medidas. Agradeço a presença de todos e a participação de quantos

foram aqueles que se debruçaram horas sem fim para que pudéssemos chegar à elaboração desta lei.