

Seminário Internacional Parceria Público Privada (PPP)
na Prestação de Serviços de Infra-Estrutura

MRE – BID - BNDES

14 de novembro

Fernando Haddad, Assessor especial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –
DISCURSO DO PAINEL **Aspectos Legais do PPP**

ÍNTEGRA

Eu gostaria de saudar os organizadores do evento, o Ministério das Relações Exteriores, o BID e o BNDES pela boa idéia de começarmos a discutir a lei de parcerias e suas conseqüências do ponto de vista econômico e social e político, uma vez que envolve uma mudança significativa na gestão de recursos públicos e no relacionamento do setor privado e do setor público.

- Vou usar o meu tempo para contar um pouco da elaboração da lei, quais foram os princípios que nortearam a confecção dessa peça que foi submetida à consulta pública e que deverá ser encaminhada ao congresso, creio que até a semana que vem.
- Começo pelo fato de que nós tentamos observar dois aspectos considerados de grande utilidade, quase uma necessidade no Brasil em relação à experiência internacional. As leis internacionais, como regra geral, são bastante genéricas, a nossa também tem um lado de generalidade que foi herdado dessa tradição internacional. Contudo, há duas questões fundamentais, uma que diz respeito ao setor privado, e uma que diz respeito ao setor público, que a legislação de outros países não contempla e nós tivemos o cuidado de introduzir, ou de propor que fosse introduzido no nosso ordenamento jurídico.
- Em primeiro lugar, a plena adequação da lei de parcerias à lei de responsabilidade fiscal e à lei de execução orçamentária. Ou seja, tanto a lei 4320, quanto a lei complementar 101 foram rigorosamente observadas na confecção do nosso diploma, e nós procuramos inclusive introduzir um ritual de contratação de parcerias, rígido o suficiente para que o instrumento não fosse mal utilizado nem por esta, e nem pelas futuras administrações. Lembro que, tratando de uma lei geral de contratação e licitação de parcerias, ela também se aplica a estados e municípios, portanto há que haver um cuidado grande em que se estabeleça um procedimento de contratação que justifique a parceria em detrimento de outras possibilidades contratuais, já contempladas na nossa legislação.
- Um segundo aspecto a ser considerado foi a de garantia do contrato do ponto de vista do setor privado. A legislação dos outros países também não se preocupa demasiadamente com essa questão. Mas nós estamos num país que ainda é uma democracia jovem. Tivemos poucas alternâncias democráticas no poder. O país se habitua a essa alternância e entende que ela, ao contrário de fragilizar, fortalece as instituições. Nós vamos aprendendo com essa alternância, vamos amadurecendo, as próprias forças

políticas vão se educando mutuamente na disputa competitiva, no ambiente democrático e as nossas instituições vão sendo fortalecidas pouco a pouco.

- E eu diria que essa última passagem de bastão, que se deu no final do ano passado para esse governo, completa um ciclo importante no nosso processo de democratização. Dentro desse espírito, dado nosso estágio de amadurecimento, considerou-se útil e necessário que contemplássemos mecanismos de garantias dos contratos, até porque houve pequenas turbulências, aqui ou ali, num estado ou no outro, num município ou no outro. Tínhamos que considerar e contemplar mecanismos garantidores que dessem ao setor privado uma garantia de que esses investimentos poderiam ser feitos, que o fluxo de serviços colocados à disposição da população seria remunerado de acordo com o contrato.
- Esses dois mecanismos, que garantem que as contas públicas permanecerão saudáveis a longo prazo e que os contratos serão honrados pela administração pública em qualquer nível, foram uma preocupação adicional na maneira como nós procuramos desenvolver o projeto de lei. Você não vai encontrar mecanismos iguais aos propostos na legislação da Inglaterra, da Irlanda, Portugal, da Espanha, da África do Sul, enfim, nós consideramos nossos estudos em torno de sete ou oito leis diversos países.
- Considero o nosso um exemplo típico de vantagem do atraso: o fato de ter saído depois de muitos países que já adotam a parceria público-privada é vantagem que está representada na lei. Imaginem o que nós não vamos passar como problemas que já foram enfrentados pelos países pioneiros e que tiveram que depois ajustar a sua legislação, ajustar os seus programas de parcerias, justamente para evitá-los. Penso que nós estamos saindo de um patamar mais amadurecido e com menos riscos de que o instrumento seja mal utilizado.
- A recepção da proposta foi extremamente generosa - acho que a sociedade, de maneira geral, aplaudiu o projeto e nesse período em que ele está submetido à consulta pública, basicamente recebemos propostas de aperfeiçoamento formal do projeto. Lembro de poucas propostas de mudança de conteúdo, de mudança material das orientações e dos princípios que estão ali consagrados.
- O que me parece que houve, por parte da sociedade... E quando eu digo sociedade, gostaria de fazer questão de mencionar alguns interlocutores... Nós tivemos vários escritórios de advocacia especializados em direito administrativo que responderam à consulta; não gostaria de citar nomes, mas eu diria que os principais advogados administrativistas do país se manifestaram em relação ao projeto...
- Algumas das principais consultorias do país, que tem experiência internacional em parcerias, também mandaram propostas, as entidades de classe - principalmente ligadas aos empresários - e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social coordenado pelo ministro Tarso Genro, também mandou proposta. Insisto que a maioria delas visava um aperfeiçoamento formal para que o espírito da regra que estava sendo proposta não fosse, depois, quando da sua interpretação, sujeito a mudanças. Foram aspectos de redação, aspectos formais que foram e estão sendo trabalhados, para encaminhá-la da

forma mais perfeita possível para o Congresso, que certamente contribuirá ainda mais no seu aperfeiçoamento.

- Eu gostaria de encerrar a minha fala considerando dois aspectos importantes da lei que nem sempre são bem entendidos. Muitas vezes o debate ideológico e o debate técnico a respeito das parcerias realça questões que não estão no espírito dessa lei. Uma dessas questões é o binômio estatização versus privatização. Essa lei é rigorosamente neutra em relação à questão da privatização versus estatização. Ela não se insere dentro deste contexto. Muitas vezes eu verifiquei reação legítima da parte dos setores organizados da sociedade, dizendo que a lei das parcerias abria caminho para privatização de setores que deveriam ser mantidos na esfera pública. Eu cito o caso do saneamento, por exemplo; há um movimento nacional bem organizado, legítimo nas suas pretensões, colocando essa questão: “não, o saneamento tem que ser público, temos que manter”.
- A lei, em primeiro lugar, não obriga a contratação e, em segundo lugar, muito menos a concessão do serviço público. Mas mais do que isso, eu gostaria de sublinhar que a lei de parcerias, de certa forma, pode ser vista como um caminho que admite a participação do setor privado em novas áreas de investimento em infra-estrutura, mas que também recupera a capacidade de investimento das concessionárias públicas. A concessionária pública que, hoje, não tem condição de contratar à maneira antiga da 8666, terá condição de se planejar melhor e alavancar investimentos e se valer deste instrumento.
- Nós sabemos que boa parte do saneamento no país é auto-sustentável - senão pela tarifa, como deve ser, por subsídio cruzado ou alguma coisa desse tipo. A lei permite que se avance no investimento das concessionárias, usando o mecanismo da parceria. Por que que eu digo isso? Rigorosamente quando eu contrato pó de café para administração pública, está se firmando um contrato de parceria. Eu entrego café, você paga o valor entregue. Nós estamos falando aqui de uma parceria muito específica, nós estamos falando de uma mudança conceitual, em que investimentos são remunerados. Não enquanto é feita a execução da obra, mas à medida em que é disponibilizado o serviço, a partir da entrega da obra. Isso, do ponto de vista da quantidade e do ponto de vista da qualidade. Vejam vocês que é uma mudança muito importante de conceito e mais justa inclusive do ponto de vista do contribuinte.
- Ao invés de aumentar a carga tributária para realizar uma obra que vai ser utilizada por gerações, eu diluo a remuneração dos serviços prestados por aquela obra ao longo da sua utilização, que pode ser de 30 anos, de 25 anos, de 20 anos. Então, é até mais justo, do ponto de vista do ônus que representa para a sociedade, um investimento de porte. Essa mudança, que é o que nós chamamos de PPP, escapa do conceito de privatização ou estatização: ela tanto permite que se promova novas rodadas de concessão, para o setor privado, como ela admite uma nova modalidade de contratação pelo setor público, ou por concessionárias públicas.
- Uma outra questão que se confunde muitas vezes, é que bastaria uma pequena mudança na lei de concessões para admitir o aporte de recursos orçamentários para viabilizar aqueles investimentos que não são auto-sustentáveis no curto ou médio prazo. Também é um equívoco. Eu citaria vários

exemplos, começando pelo mais óbvio, que é o da habitação, de que é impossível imaginar uma concessão pública para se pensar em investimento em habitação. A lei de PPP deve favorecer enormemente a área de habitação, se bem utilizada.

- Meu tempo esgotou-se, mas eu gostaria de fazer menção ao debate sobre marco regulatório. Marco regulatório é também algo muito importante para avançarmos. Principalmente no setor de minas e energia, o setor elétrico, ele é crucial. Nós temos um sistema nacional que é todo interligado, tem as linhas de transmissões que esta integrando o país. Ali você precisa, realmente, de um marco regulatório muito bem ajustado para dar largada nos investimentos de que o país precisa para consolidar o fim do risco de novos problemas no setor elétrico. Então há também muita confusão na imprensa a respeito disso, porque estamos todos voltados pra questão do setor elétrico e ali, efetivamente, nem concessões, nem parcerias ocorrerão sem o marco regulatório bem definido, e aprovado pelo congresso tudo bonitinho.
- No caso de outros setores - saneamento, habitação, transporte - essa questão não se coloca da mesma maneira; eu não estou diminuindo a importância ou a necessidade de avançarmos na questão da regulação, mas eu estou dizendo que o contrato de parceria em muitos casos é o seu próprio marco regulatório. Portanto, a tarefa seguinte à aprovação da lei é cuidarmos para que os contratos sejam muito bem definidos, para que protejam o setor privado sim, mas que também protejam o setor público. Temos que também nos valer da experiência internacional para verificarmos qual a melhor maneira de contratar para dar segurança para as partes.
- Essa é uma tarefa importante a ser considerada no momento seguinte, além das óbvias: montar uma carteira atraente de projetos, ter um conselho gestor efetivo, que aprecie os projetos dos vários ministérios e dê uma organicidade para as propostas de parceria visando ao planejamento estratégico do estado, entre outras que poderiam ser mencionadas. Eu encerro minha fala aqui, agradecendo, mais uma vez, o convite para conversar sobre esse assunto.