

Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo

Subversão do setor elétrico

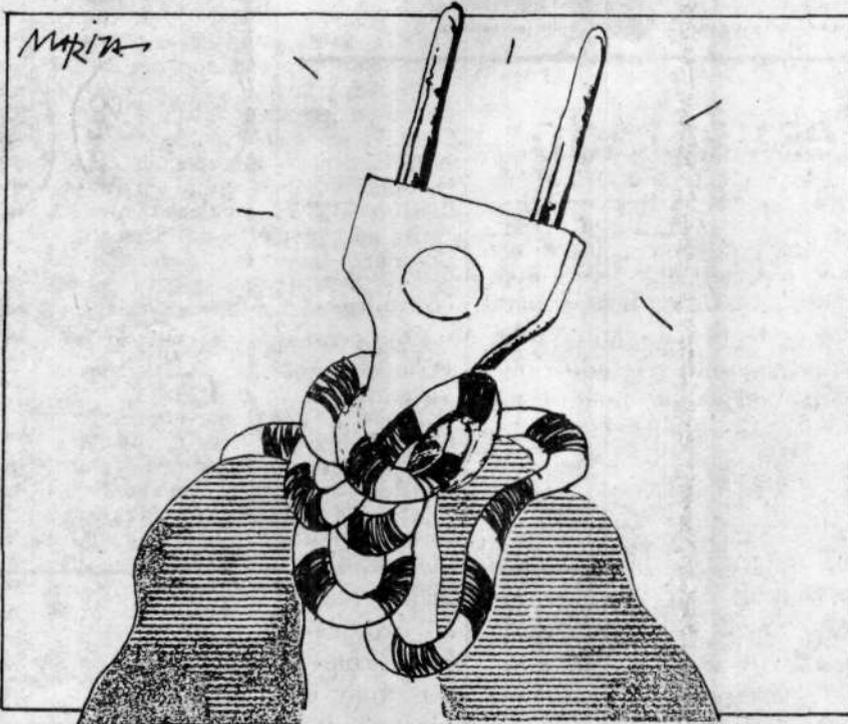
MIGUEL REALE

UMA das medidas saneadoras do plenário da Constituinte deverá referir-se ao setor hidroelétrico nacional, cujo alto papel foi totalmente olvidado pela Comissão de Sistematização, subordinando-o a normas genéricas que importam em irreparável dano para as concessionárias de energia elétrica e à economia do país.

Não digo que o sistema de energia em vigor seja isento de erros graves, mas há nele alguns valores fundamentais que vieram sendo determinados em mais de meio século de aplicação do Código de Águas de 1934, não podendo ser absolutamente esquecidos. Em primeiro lugar, temos um complexo unitário de regras que põe em realce o caráter nacional do setor, que tem no Ministério das Minas e Energia o seu centro de referência, inclusive visando a estabelecer uma política que possa compor em unidade os interesses da União e das concessionárias dos serviços de eletricidade, quase todas de natureza pública, sendo umas federais, outras estaduais.

Não há dúvida que merece reparos a excessiva centralização hoje existente, havendo necessidade de serem preservadas as concessionárias, as quais, nos termos da Carta Magna (e esse princípio o projeto da Comissão o consagra) devem ter remuneração que efetivamente lhes garanta a justa remuneração devida ao serviço concedido, não só para mantê-lo em funcionamento adequado, mas também para permitir sua expansão e aperfeiçoamento. Por esse motivo, são procedentes as críticas suscitadas por um ordenamento legal, de constitucionalidade duvidosa, que sacrifica as empresas mais eficientes, a fim de delas extrair recursos para novos investimentos federais, ou, então, para socorrer entidades deficitárias, em geral devido à má administração. Tais vícios do sistema vigente não autorizam, todavia, a destruí-lo, para nada ser posto em seu lugar.

Ora, que é que resulta do projeto da Comissão de Sistematização? Por não se ter levado em conta a especificidade do problema, o setor hidroelétrico ficou sujeito a tratamento idêntico ao dispensado a outras atividades públicas ou privadas, segundo uma diretriz descentralizadora, que transferiu para os Estados as mais relevantes fontes de



receita que, hoje em dia, cabem ao governo federal.

Na execução de um federalismo de marcado cunho estadualizante (e ninguém contestará as boas razões dessa linha de pensamento, tão forte e nocivo é o atual centripetismo da União) foi-se, porém, além da linha de natural equilíbrio, suprimindo-se, com uma penada, o imposto único sobre energia elétrica, principal suporte das despesas que cabem sobretudo ao governo federal realizar, a fim de que o Brasil possa aproveitar os nossos imensos recursos hidráulicos. Olvidado o caráter nacional do sistema, a Comissão de Sistematização, além de suprimir o referido tributo, sujeitou as concessionárias ao pagamento do ICM, que é estadual, além de permitir que sobre elas incidam impostos municipais, como o predial e o de serviços. Como o ICM é variável de Estado para Estado, tornar-se-á impossível uma real tarifa única para o país.

Ao invés de dar-se nova configuração ao Imposto Único de Energia Elétrica, como base do sistema, e de manter-se as atuais isenções fiscais de que gozam as concessões de serviço de eletricidade, para não haver aumento descomunal de tarifa, descentralizaram-se, sumariamente,

as normas tributárias vigentes no setor, sem se perceber a necessidade que há de assegurar-se o sentido nacional dos serviços de energia elétrica, uma vez que todas as concessões são outorgadas pelo governo federal, atendendo a necessidades nacionais e regionais.

A pretexto de que as empresas públicas e as sociedades de economia mista não podem gozar de privilégios fiscais, anularam-se todas as imunidades ou isenções tributárias que beneficiam, atualmente, as concessionárias dos serviços de eletricidade. Como, de outro lado, se reconhece, justamente, que as tarifas devem cobrir os custos dos serviços, sua remuneração e expansão, o resultado será transferir para as tarifas as vultosas importâncias requeridas para o pagamento dos novos impostos estaduais e municipais.

Como poderá a União prover o país da energia reclamada por nosso desenvolvimento? A única válvula prevista no projeto de Constituição são os empréstimos compulsórios de que trata o art. 175, os quais ficam, desse modo, destinados a substituir as fontes de receita de que a União foi privada.

Os nossos constituintes não percebem, em suma, que o sistema

federativo está vinculado, sincronicamente, com o sistema de tributação, de tal modo que, transferida ou diminuída uma fonte de receita, não podem deixar de ser transferidos ou diminuídos os serviços correspondentes. Ora, como a União continua a arcar com a maior parte dos encargos energéticos, mas é excluída da respectiva receita, já podemos prever o emprego abusivo de empréstimos compulsórios a pretexto de "investimentos públicos de relevante interesse nacional", tal como genericamente é dito no mencionado art. 175, parágrafo 1º, inciso I.

Na realidade, o que vai ocorrer serão adicionais e mais adicionais de imposto de renda, visto como os referidos empréstimos compulsórios, nos termos do projeto até agora aprovado, só poderão se basear num dos fatos geradores de tributação nele previstos.

Note-se, outrossim, que o projeto cria uma nova forma de propriedade, "os potenciais de energia hidráulica", como se determina no art. 205. Passaram eles a ser bens da União, que podem ser atribuídos aos Estados. Abandonou-se, assim, a solução tradicional do Código de Águas que confere à União uma servidão sobre os cursos d'água, para fins energéticos, sem necessidade de criar-se essa estranha forma de propriedade, equiparada às jazidas ou minas.

Trata-se de dispensável inovação no plano teórico, que aumenta, em tese, o patrimônio da União, ao mesmo tempo que se reduz a sua capacidade de obter recursos através do uso do patrimônio a ela diretamente conferido. Há, pois, uma contradição flagrante.

O certo é que, tratando-se de corrigir a atual centralização excessiva, passou-se para o extremo oposto, deixando de ser considerado o sistema de energia elétrica com a especificidade que lhe é própria e perdendo-se de vista a configuração nacional desses serviços.

Manifesta é, pois, a urgência de emendas constitucionais que venham a atender à natureza especial do sistema nacional de energia elétrica, sob pena de correremos o risco de determinar uma crise de consequências funestas em campo tão essencial dos interesses nacionais.

MIGUEL REALE, 76, jurista e professor emérito da Faculdade de Direito da USP, é membro da Academia Brasileira de Letras (ABL).

A crise exige definição rápida e definitiva

WALDER DE GÓES

TANTO sob o ponto de vista principista, quanto sob o ponto de vista prático, um plebiscito para referendar o sistema de governo escolhido pela Assembléia Constituinte não faz sentido.

A emenda constitucional que atribuiu poderes constituintes aos deputados e senadores eleitos em 86 só não deu à Assembléia o poder de abolir a federação e a República. Tem muita gente dizendo que instituir o parlamentarismo significaria abolir a República. Não é isso. A antinomia não é República parlamentarismo. Há repúblicas presidencialistas e repúblicas parlamentaristas.

A Assembléia Constituinte tem, pois, poder e legitimidade para alterar a forma de governo. Por que, então, submeter sua escolha a plebiscito? Por se tratar de matéria polêmica? E o que dizer das dezenas de outras matérias polêmicas? Um plebiscito, sob esse aspecto, significaria aceitar que se questione o poder e a legitimidade da Assembléia. Uma vez derogada pelo povo a opção dos constituintes sobre a forma de governo, todas as suas demais decisões também poderiam sê-lo.

Por outro lado, não parece questionada a opção pela democracia representativa. O atual processo de elaboração constitucional o demonstra. Ora, se se trata de democracia representativa e se os representantes foram eleitos sem restrição do poder

de alterar a forma de governo, então não se pode fazer o plebiscito. Ele afetaria a integridade do mandato. O plebiscito é, aliás, um recurso extraordinário que se utiliza para opções fundamentais naquelas situações em que o poder representativo não está funcionando ou, estando, não se encontra formalmente autorizado a proceder a decisão em causa.

Mas é do ponto de vista prático que o plebiscito menos se justifica. A idéia de plebiscito veio à tona pela mão dos presidencialistas da Constituinte. Eles já sabem que a maioria do povo é presidencialista e, assim, já sabem qual será o resultado do plebiscito. O que eles querem é manipular o povo, usá-lo como instrumento de seus designios. Poder-se-ia alegar que as sondagens de opinião podem não refletir a realidade e que ninguém está autorizado a deliberar ou aconselhar deliberação pressupondo a vontade do povo. Ora, mas assim estaríamos voltando à discussão dos parágrafos anteriores. Quem disse que a maioria é favorável à estabilidade no emprego, às vitoriosas cláusulas sobre a reforma agrária, às restrições ao capital estrangeiro? Nesse caso tudo precisaria ser submetido a plebiscito.

Tratar-se-ia, aliás, de uma segunda manipulação. A primeira foi a própria aprovação do parlamentarismo. Ela só foi possível porque muitos presidencialistas tornaram-se parlamentaristas de ocasião, negando o

presidencialismo apenas para derrotar Sarney. Derrotado o presidente, voltam agora à preferência pelo presidencialismo. Casuismo puro. Se eram parlamentaristas, por que não aprovaram o voto distrital, que é condição de eficácia do regime parlamentar?

A vocação manipuladora dessas elites está passando dos limites. Se elas estão sinceramente pensando no povo, basta decidir segundo a gritante evidência do que ele realmente quer: um poder político consistente e digno. Um poder digno se caracterizaria por ausência do clientelismo, dessa ligeireza moral e ética com que se atendem interesses privados exclusivistas. Um poder político consistente se caracterizaria por sua legitimidade, por seu claro caráter majoritário, capaz de enfrentar a conjuntura de crise.

Esta é, claramente, a grande demanda do povo: um poder político digno e consistente. Um plebiscito poderá torná-lo mais inexecutável a curto prazo. E a crise, por grave, exige que um poder digno e consistente se organize o mais rapidamente possível. Ora, se se programa um plebiscito, certamente será instável a forma de governo, qualquer que seja, a vigir desde a promulgação da nova Constituição. Se o parlamentarismo, ele morrerá sob o fragor da campanha eleitoral para a Presidência e, antes disso, enfraquecerá a governabilidade a curto prazo. Se o presiden-

cialismo, ele poderá ser confirmado, mas será frágil até que isso ocorra.

A idéia de plebiscito também não se ajusta aos deliberados quatro anos para Sarney. Faz-se o plebiscito e faz-se também em 88 uma eleição para prover o cargo do presidente da República. Não faz sentido. O povo quer votar para presidente. Depois de vinte anos sem eleições presidenciais, não há dúvida de que essa demanda é quase unânime. As expectativas estão todas arregimentadas. Se se fazem eleições presidenciais e plebiscito, de duas, uma: o povo elege um presidente para governar e ele não governará, aprovando-se o parlamentarismo; elege-se um presidente para governar e se aprova o presidencialismo, comprometendo-se a eficácia do governo no período precedente à consulta e demonstrando-se o caráter inócuo do plebiscito, pois a eleição de um presidente, com tantas expectativas quanto a seu desempenho, já equivale a aprovar o presidencialismo.

O que se quer da elite política é que ela assuma suas responsabilidades históricas. Decida-se por uma forma de governo, presidencialismo ou parlamentarismo, dando-se-lhe logo caráter definitivo e arregimentando-se todas as forças para apoiá-la. Somente assim o governo, parlamentarista ou presidencialista, será eficaz e poderá enfrentar os problemas que aí estão.

WALDER DE GÓES, 49, é jornalista e professor-titular de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).