

O PFL, a Política de Telecomunicações e as Privatizações*

Brasília, 20 de maio de 1996

1. Sumário

O Partido da Frente Liberal, PFL, deixou claro no episódio de votação da “lei mínima” das telecomunicações na Câmara dos Deputados que foi mesmo política, e não apenas técnica, a sua decisão de abrir mão da presidência da Comissão de Constituição e Justiça - a mais importante da Casa - em troca do mesmo posto na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática.¹ Com a troca, o partido estava se posicionando para tentar o comando da política de telecomunicações, mesmo que isso representasse o confronto com o Ministério das Comunicações, o Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB e parte importante do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB.

2. Pequeno Histórico

O primeiro sinal do significado da decisão do partido a abolição, no primeiro substitutivo do relator Arolde de Oliveira (PFL-RJ), do dispositivo inscrito no projeto de lei originário do Executivo que impunha limite de 49% à participação do capital estrangeiro, com direito a voto, nas futuras empresas privadas exploradoras dos serviços de telecomunicações regulados pela lei mínima: telefonia móvel celular, serviços limitados e de transporte de sinais de telecomunicações por satélite.

Até esse momento, no entanto, a disputa entre PFL e PSDB parecia sob controle, já que Oliveira admitia, em conversas privadas, que a inclusão do fim da restrição somente entrara em seu relatório para atender determinação da bancada do seu partido, por razões doutrinárias. O relator diria que, mediante destaque para votação em separado, os partidários do limite conseguiriam a restauração da proposta original do governo.

* Este texto, elaborado pela ECCO - Estudos e Consultoria de Comunicações Ltda. foi originalmente distribuído, com pequenas alterações, pela Góes & Consultores Associados.

¹ Para uma visão mais detalhada da nova composição da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados, ver “PFL tenta apressar Reforma das Telecomunicações”, ECCO - Estudos e Consultoria de Comunicações, 28 de março de 1996.

Até esse momento, também, o substitutivo seguiria sua tramitação normal, sendo votado primeiramente no plenário da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática. Dali seguiria para as Comissões do Trabalho, Finanças e Constituição e Justiça.

O cenário começaria a mudar quando, o Plenário da Câmara atendeu o Executivo e aprovou o regime de urgência-urgentíssima para a tramitação da matéria. A votação aconteceria na sessão do dia 8 de maio, como primeiro item da ordem do dia.

Supunha-se que a votação em regime de urgência-urgentíssima vinha precedida de acordo na base governista, nessa altura reforçada pela incorporação do Partido Progressista Brasileiro, PPB, depois da posse de Francisco Dornelles (PPB-RJ) no Ministério da Indústria, Comércio e Turismo.

Foi então que o PFL começou a mostrar sua nova estratégia diante do governo no setor de telecomunicações. No dia da votação, articulou-se com o PPB e mudou o relatório de Oliveira em dois pontos fundamentais: (i) ficava estabelecido que o órgão regulador, previsto no texto, seria independente, já que pela redação original isto não estaria suficientemente claro; (ii) incorporava-se ao substitutivo uma emenda do deputado Roberto Campos (PPB-RJ) determinando que os recursos obtidos pelo Ministério das Comunicações com a cobrança pelo direito de exploração dos serviços de telecomunicações e pelo uso de radiofrequências fossem repassados ao Tesouro Nacional, ao invés de serem destinados ao Ministério para o exercício de suas funções regulatórias. Os dois pontos, somados, foram interpretados pelo ministro Sérgio Motta como uma tentativa de deixar o mercado sem qualquer regulação, daí sua reação irada ao tomar conhecimento do acordo.

O novo texto acabaria gerando, como seria de se esperar, reações contrárias inclusive no âmbito da bancada governista. A questão do limite ao capital estrangeiro provocou também ruído nos debates, mas ela não seria a essencial. O problema estava, como destacaram os principais jornais nos dias seguintes, na relação entre Sérgio Motta e seu PSDB com o PFL, tendo como foco o comando da política de telecomunicações.²

² Ver: "PSDB e PFL acirram as divergências", in *Gazeta Mercantil*, 10/05/96, pág. A-9. Ver também: "FHC libera voto na disputa da telefonia" e "Tucanos querem acordo com o PPB", in *FolhaBrasil*, Folha de São Paulo On-Line, 11/05/96.

Assim, o que pode ter parecido à primeira vista uma descoordenação do Executivo no Plenário da Câmara, que iria atrasar ainda mais o processo de abertura principalmente da Banda B da telefonia móvel celular, foi, na realidade, uma ação bem urdida pelos liberais do PFL para enfrentar a liderança da social democracia, representada por Motta no campo das telecomunicações.

Ao pedir a urgência-urgentíssima, o Executivo queria somente apressar a votação. Ao alterar o texto do relator, o PFL, com a ajuda do deputado Roberto Campos, mais do que produzir mudanças de conteúdo, quis deixar claro para o governo que, doravante, nada se fará nas telecomunicações sem que o partido tenha voz ativa, dividindo o poder, na área, com o Ministério.

Com a votação, no dia 14, do substitutivo final, acordado entre o Executivo e o PFL, as duas questões que polarizaram o debate - a restrição ao capital estrangeiro e o órgão regulador - foram assim definidas: o capital estrangeiro terá a restrição original de 49% no controle do capital votante das empresas, mas apenas por um período de três anos não prorrogáveis, após o qual o mercado será totalmente aberto. Durante este período o Poder Executivo terá poder discricionário, podendo ampliar, “de acordo com o interesse nacional”, as restrições à entrada do capital externo.

Por sua vez, o órgão regulador - teoricamente independente e autônomo - será financeiramente vinculado ao Ministério das Comunicações, já que os recursos provenientes das concessões dos serviços regulamentados serão por ele geridos. O Poder Executivo, também, ficou com a incumbência de regulamentar, por meio de um projeto de lei a ser enviado ao Congresso num prazo máximo de seis meses, as competências e atribuições deste órgão, assumindo até lá as suas funções.

3. Perdas e Ganhos

A mídia deu destaque especial, como de praxe, ao aspecto conflitivo da votação, principalmente ao eleger, cada veículo a seu modo, perdedores e ganhadores. Não houve unanimidade nessa avaliação, pendendo a atribuição de vitória ora ao ministro das Comunicações, Sérgio Motta, ora ao PFL.

A redução ao binômio perdedores e ganhadores empobrece a análise do fenômeno, porque o texto final foi resultado de uma negociação. Negociações, por definição, implicam em concessões das partes nelas

envolvidas. No caso, o governo cedeu na abertura ao capital estrangeiro e a dupla PFL-PPB na forma de criação e sustentação do órgão regulador.

Para o governo, a imposição de alguma limitação ao controle das empresas pelos investidores externos era fundamental. A última rodada de negociações da Organização Mundial do Comércio, OMC, sobre a abertura internacional das telecomunicações não foi conclusiva, tendo seu fechamento adiado para fevereiro do próximo ano. Até lá, permanecem como válidas as restrições que cada país já estabeleceu à entrada de capital externo em suas empresas de comunicações. Sob a ótica do Ministério das Comunicações, o País não poderia comparecer perante a OMC desguarnecido de uma posição semelhante a dos demais países integrantes da organização. Estaria, portanto, em desvantagem.

Mas essa posição ficou estabelecida de maneira temporária no texto aprovado pela Câmara. Analistas do setor avaliam que a fórmula contemplada pelo texto - durante três anos o governo poderá limitar em, pelo menos, 49% a participação de capital estrangeiro, com direito a voto - deverá servir como forte elemento condicionador do perfil a ser estabelecido para a privatização das empresas do Sistema Telebrás (telefonia fixa local, interurbana e internacional). Nesse sentido, houve uma vitória do PFL, a médio e longo prazos.

Há ainda que se considerar que alguns pontos introduzidos pelo deputado Arolde de Oliveira em seu substitutivo, amplamente discutidos e sem consenso na Comissão de Ciência e Tecnologia, foram ofuscados pela disputa política e não tiveram a atenção do plenário durante a votação. A possibilidade de privatização, em curto prazo, da Banda A, que teve como única modificação a ampliação do prazo para a criação das subsidiárias específicas de telefonia celular - de 18 para 24 meses -, não obteve nenhuma repercussão dentro do plenário.

Houve também a inclusão pelo PFL de outro artigo que não foi debatido nem na Comissão, devido ao pedido de urgência, nem no plenário: a vinculação da lei mínima às leis 8.987/95 e 9.074/95, leis que regulam o processo para as concessões de serviços públicos, e que criaram novas regras para a participação do capital privado. Regras como a licitação prévia para toda concessão de serviço público, a cobrança pelo direito de explorar esses serviços, o leilão como critério no julgamento das licitações, o caráter de não exclusividade às concessões - exceto quando existir inviabilidade técnica e econômica, e a liberação da contratação de empresas terceiras por parte da concessionária para auxiliar nos encargos de prestação de serviços -

o que amplia enormemente as possibilidades de investimentos e o poder da concessão.

4. Observações Finais

◆ O episódio da votação da telefonia celular colocou em evidência expressivas divergências de caráter ideológico entre os partidos que compõem a base de sustentação do governo. Tais divergências parecem ser mais profundas no que se refere às ações inseridas nos processos de privatização.

◆ Há indícios de que confrontos similares poderão emergir novamente na tramitação da “lei mínima” no Senado. Não é improvável que as questões do órgão regulador e da limitação ao capital estrangeiro voltem à discussão.

◆ Podem-se identificar, ainda, indícios de provável ocorrência de um novo embate quando da discussão do projeto a ser enviado pelo Executivo sobre a “lei geral” das telecomunicações, que contemplará, principalmente, os parâmetros de privatização do Sistema Telebrás.

◆ É provável que a ação contundente dos liberais do PFL e do PPB confira a esse projeto um caráter mais liberalizante, especialmente quanto à abertura aos investimentos estrangeiros. A repetição do confronto verificado nessa votação entre os sub-blocos PFL-PPB (liberal) e PSDB-parte do PMDB (social democrata) poderá estar presente como elemento de destaque numa eventual revisão futura dos termos em que foi estabelecida a coalizão partidária de sustentação da administração Fernando Henrique Cardoso.