

O tecnicismo e as comunicações no Brasil: implicações e efeitos para as políticas públicas

Octavio Penna Pieranti*

Paulo Emílio Matos Martins**

**Jornalista, doutorando em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE/FGV e mestre em Administração Pública pela mesma instituição.*

***Professor titular da EBAPE/FGV e coordenador do Programa de Estudos de Administração Brasileira.*

Introdução

Políticas públicas e comunicações não são termos frequentemente associados na pesquisa acadêmica brasileira. Tradicionalmente é instável a regulação da mídia pelo Estado no país, oscilando entre o autoritarismo e a coerção e o simples não estabelecimento de regras. A análise das políticas públicas nesse cenário ganha complexidade, na medida em que público e privado, no âmbito das comunicações, nem sempre podem ser diferenciados seja por se tratar essa de uma atividade que, mesmo no âmbito privado, enfoca atores públicos, seja pela participação, no contexto brasileiro, de atores do âmbito público-estatal na gestão dessa atividade privada.

Este artigo tem por objetivo debater a dimensão técnica das políticas públicas voltadas para as comunicações no Brasil a partir

de 1964, ano de instauração do regime militar. Este corte temporal coincide propositalmente com as mudanças por que passaram as comunicações naquela década, com a promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações em 1962, seguido, nos anos seguintes, de uma ampla reformulação pelo regime militar do manancial legal existente, bem como da infra-estrutura voltada às comunicações. Findo o regime militar, a redemocratização do país promoveu reformas parciais tanto da legislação em vigor, quanto da infra-estrutura disponível. Assim, a década de 1960 pode ser vista como ponto de partida para o entendimento do presente e das políticas públicas para as comunicações seja por seu caráter formador das novas estruturas, seja pelo contraponto em que se constituiu para o legislador de 1988. Note-se que são focos centrais desta pesquisa as políticas públicas voltadas à imprensa e à radiodifusão. Questões relativas à telefonia são debatidas quando essenciais à compreensão desses outros setores, sendo, porém, secundárias para o objetivo aqui delimitado.

A dificuldade em se discutir políticas públicas para as comunicações não se restringe ao pequeno número de estudos acadêmicos voltados ao tema. Mesmo a terminologia que envolve essa problemática é confusa. Algumas fontes utilizadas referem-se à *política nacional de comunicações* e outras à *política de comunicações* – em ambos os casos, portanto, referem-se a algo único, não fragmentado e consolidado no âmbito nacional. Outras fontes sequer se referem a uma política específica, por acreditar que a ação do Estado neste setor deve ser mínima. Neste artigo optou-se pela terminologia *políticas públicas*, já que, ao longo da pesquisa, não foi possível constatar a existência de uma só política nacional, mas também foi reconhecida a ação do Estado, por vezes decisiva, no setor.

Na próxima seção deste artigo, são debatidos preceitos e postulados que orientam a formulação de políticas públicas para as Comunicações – notadamente para a radiodifusão e para a imprensa. Depois, a análise recai sobre a dimensão técnica das políticas públicas para as comunicações, em um primeiro momento de 1962 até o fim do regime militar e, a seguir, do início da Nova República até o presente.

As políticas públicas para as comunicações

Quando a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação da UNESCO se reuniu pela primeira vez, em dezembro de 1977, os países latino-americanos estavam, em sua maioria, imersos em regimes ditatoriais, alguns dos quais já começavam a dar sinais de desgaste. O documento final, produzido pela comissão e apelidado de *Relatório MacBride*, em homenagem ao presidente da comissão, o jurista irlandês Sean MacBride, refletia a missão grandiosa proposta pela UNESCO – “estudar a totalidade dos problemas da comunicação nas sociedades modernas”.

As políticas públicas para as comunicações, de acordo com as conclusões da comissão da UNESCO, estão relacionadas essencialmente ao modelo de desenvolvimento adotado por cada nação. Em um primeiro momento, a comunicação é vista como processo técnico, consequência do estabelecimento de infra-estrutura necessária para a transmissão de dados:

“O problema fundamental consiste na relação que se deve estabelecer entre a comunicação – obras de infra-estrutura e atividades – e os objetivos nacionais ou, em outras palavras, a incorporação do desenvolvimento da comunicação aos planos de desenvolvimento geral. Como a comunicação não é um setor separado e autônomo, a interdependência, talvez mais marcada nesse campo e em outros, impõe a necessidade de formular algumas políticas de comunicação que não se limitem à informação e ainda menos aos meios de comunicação social, mas sim que levem em consideração todos os meios que pode utilizar uma sociedade para atingir seus objetivos gerais de desenvolvimento.” (UNESCO, 1983: 340)

Ao vincular as políticas públicas para as comunicações aos planos de desenvolvimento e aos objetivos nacionais, o relatório sugere a importância do Estado como peça-chave nesse processo. A construção da infra-estrutura, voltada principalmente para a radio-difusão, para a telefonia e para sistemas outros de transmissão de dados, demanda investimentos, em parte estatais, bem como reco-

Políticas públicas para as comunicações não podem se restringir à criação de infra-estrutura e a investimentos a ela vinculados.

nhecimento por parte daquele ator de que as Comunicações são fundamentais para a estratégia de desenvolvimento a ser adotada. Nos países periféricos, segundo o documento, a ação do Estado é a maneira principal de se criar a infra-estrutura necessária às comunicações seja por causa da carência de recursos para altos investimentos na por vezes incipiente iniciativa privada, seja por questões de foro ideológico.

Ressalte-se, aí, que a montagem da infra-estrutura necessária às comunicações é intensiva em capital e cara em tecnologia de ponta. Se, até a década de 1980, estava em pauta nos países em desenvolvimento o investimento em questões como transmissão via satélite, atualmente os gastos voltam-se para modelos de transmissão digital de som e imagem. É essa, portanto, a primeira dimensão das políticas públicas para as comunicações, tal como debatidas pela UNESCO – a relativa à infra-estrutura.

Políticas públicas para as comunicações não podem, contudo, se restringir à criação de infra-estrutura e a investimentos a ela vinculados. São de responsabilidade delas as condições para a difusão de idéias, aliada ao já mencionado processo técnico de transmissão de informações. Para a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação da UNESCO, o contexto jurídico, em que pesem aí não apenas as leis, como também a garantia, na prática, de direitos fundamentais delas decorrentes, deve assegurar o pluralismo e as condições para que a sociedade tenha à sua disposição fontes de informação e de idéias diversas e para que possa escolher livremente entre elas. A segunda dimensão das políticas públicas para as comunicações refere-se, portanto, ao grau de liberdade de expressão no contexto nacional. Dahl (2001) corrobora esse posicionamento, ao frisar que liberdade de expressão e acesso a fontes diversificadas de informação são duas das seis instituições fundamentais à poliarquia, o modelo de democracia desenvolvido pelo autor.

Note-se que é o Estado o responsável por garantir a liberdade de expressão e o acesso a fontes de informação diversificadas. Como frisa o *Relatório MacBride*, o Estado, por meio do Poder Judiciário ou de seu equivalente, é o responsável por garantir a liberdade de imprensa e a existência de múltiplas fontes de informação, sendo esse princípio muitas vezes violado:

“A formulação da política de comunicação se baseia normalmente numa legislação nacional, que às vezes tem caráter constitucional e geral, e outras vezes é mais detalhada e específica. Liberdade e crença de opinião, de palavra, de expressão, de imprensa (...). Uma vez proclamadas, essas liberdades, sujeitas ou não a deveres, e acompanhadas ou não de garantias relativas aos meios materiais necessários para o seu exercício segundo os países, provocam, entretanto, algumas limitações que podem ser mínimas ou, pelo contrário, abarcar diversos aspectos relacionados com o seu exercício. Mas, às vezes, seria errôneo atribuir importância excessiva às disposições constitucionais, já que esses textos solenes costumam se revestir de caráter meramente formal e são apenas simples declarações de intenção ou princípios.” (UNESCO, 1983: 345)

A liberdade de expressão não depende, assim, apenas de uma legislação consoante com os princípios da poliarquia enumerados por Dahl. Por mais que seja garantida por legislação apropriada, essa liberdade é limitada por contingências político-sociais, tais como o esforço e o interesse de cada governo em permitir o funcionamento de instituições e a vigência de princípios ligados à poliarquia e dissociados da máquina estatal, já que, como lembra a UNESCO, as políticas a serem adotadas em cada país para as comunicações são diretamente afetadas pelo grau de liberdade de expressão de que dispõe a sociedade. Encontram-se essas políticas intimamente ligadas ao grau de liberdades experimentadas pela sociedade, porque, a julgar pelo relatório da UNESCO, o ambiente democrático se reflete também nos meios de comunicação, valendo consignar que a liberdade de imprensa nada mais é que a extensão da liberdade de expressão, direito fundamental de toda a

sociedade, assim garantido nas constituições de diversos países. De acordo com a UNESCO, em posicionamento ecoado por autores como Wheeler (1997), Kunckzik (2002) e Kovach e Rosenstiel (2003), os jornalistas são vitais para a existência de uma opinião pública informada, de acordo com preceitos democráticos, ao resguardar o direito de a sociedade receber informações. Aceita essa função, a imprensa é caracterizada de distintas formas, como, por exemplo, “cão de guarda público” (WHEELER, 1997) e monitor independente do poder (KOVACH; ROSENSTIEL, 2003).

Esse conceito é essencial aos meios de comunicação de massa. A liberdade de imprensa pressupõe não apenas a liberdade de informar independentemente das idiosincrasias e ações dos membros da Administração Pública, como também a independência em relação a interesses privados, sendo o atendimento do interesse público o cerne da atividade jornalística. Consagrado esse postulado, não se ignoram críticas quanto à sua validade na prática. Herman e Chomsky (2003) demonstram ceticismo ao tratar da independência da imprensa, lembrando que o jornalismo contemporâneo estrutura-se de acordo com a lógica empresarial e necessariamente subjugando-se, portanto, a interesses privados nem sempre compatíveis com os públicos.

Ao abordar esse conflito de interesses, Arbex Júnior (2001) aponta a confusão entre a liberdade de imprensa e a de empresa. O primeiro conceito refere-se a uma liberdade pública, fruto de conquistas em ambiente democrático, não podendo ser privatizado, ou seja, interpretado como bem de empresas específicas. Em geral, porém, segundo o autor, a liberdade de imprensa é discutida como se fosse o direito que os empresários do setor têm de transmitir informações que julgarem ser de interesse. Essa, porém, é a liberdade de empresa, vinculada às idiosincrasias de pessoas específicas. Mais ampla, a liberdade de imprensa, como enfatiza também o relatório da UNESCO, é uma extensão da liberdade de expressão. Garantido esse direito, jornalistas tornam-se aptos a informar a sociedade do modo que acharem condizente, sem filtros prévios ou simultâneos, devendo se mirar apenas em códigos de ética específicos. A liberdade de imprensa pode ser resguardada, na prática,

por instrumentos específicos, como, por exemplo, a ‘cláusula de consciência’. Em países onde vigora essa proteção legal, jornalistas podem se recusar a cumprir ordens ou divulgar notícias com determinado viés, se julgarem que essas atitudes ferem sua honra ou não refletem a veracidade dos fatos. Em alguns casos, há proibição explícita de demissão de jornalistas com base nas crenças que professam. No Brasil, não vigora nenhum desses dispositivos legais.

Note-se, então, que para que seja garantida a liberdade de imprensa não basta, apenas, a vigência de leis que a assegurem, ainda que essas sejam essenciais, e sua garantia por parte do Estado. A liberdade de imprensa está não só associada ao manancial legal vigente em cada país, como também à organização das empresas jornalísticas, ao dia-a-dia dos profissionais dessa área e, principalmente, à relação entre os interesses privados de empresários e anunciantes e à defesa do interesse público, (que deveria ser) feita pelos jornalistas.

Passados mais de vinte anos da elaboração do relatório da UNESCO, pouco foi produzido no sentido de aprofundar as discussões acerca de parâmetros para as políticas públicas para as comunicações. Pela relação que a área tem com a democracia, não se aplicam modelos-padrão que considerem apenas o resultado das políticas e os investimentos feitos. Especificamente a garantia da liberdade de expressão, alicerce das informações a serem transmitidas, não se restringe à elaboração

de políticas para esse fim, consolidando-se de forma lenta e gradual. Políticas para restringi-la, sim, podem ser implementadas com sucesso razoável (em desacordo com os princípios democráticos discutidos anteriormente) e em curto espaço de tempo. Cabe, agora, considerar a dimensão técnica das po-

Passados mais de vinte anos da elaboração do relatório da UNESCO, pouco foi produzido no sentido de aprofundar as discussões acerca de parâmetros para as políticas públicas para as comunicações.

líticas públicas para as comunicações, tal como apresentadas no relatório da UNESCO, e sua centralidade no contexto brasileiro.

A montagem da infra-estrutura para as comunicações no Brasil

Depois de nove anos de negociações, o Código Brasileiro de Telecomunicações, promulgado em 1962, foi encaminhado para a análise do presidente da República João Goulart como reflexo do entendimento entre militares e civis. Em sua essência, caracterizava-se, de acordo com Pieranti (2005), por ser um marco legal técnico, não estabelecendo sequer limites rígidos para as diferentes formas de preenchimento das frequências.

“O presidente João Goulart estabeleceu 52 vetos ao analisar a lei. Na nova versão, incisos, parágrafos e até artigos inteiros seriam suprimidos. Em linhas gerais, João Goulart questionou possíveis imprecisões jurídicas do texto e defendeu uma maior margem de manobra para o Estado. Criticava o estabelecimento de prazo fixo para a duração das concessões, devendo ser esse prerrogativa do Poder Público; defendia a verificação antecipada da veracidade das informações veiculadas; reclamava da possibilidade de renovação das concessões sem anuência da autoridade concedente e pleiteava liberdade para que o Poder Executivo tratasse das tarifas.”
(PIERANTI, 2005: 34)

A tentativa de intervenção de João Goulart motivou os empresários da radiodifusão a se organizar e criar a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert). A ação da Abert e da bancada da radiodifusão no Congresso Nacional possibilitaram a derrubada, um a um, em votação histórica, de todos os vetos do presidente João Goulart. Tal como queriam os empresários, foi aprovado o código que atualmente regula a radiodifusão – e que já regulou a telefonia - no país.

Até a instalação do regime militar, era incipiente a infra-estrutura brasileira voltada às comunicações. De acordo com Haroldo

Corrêa de Mattos (1984), ministro das comunicações no governo de João Figueiredo, o serviço telefônico era oferecido por mais de 800 concessionárias locais que não dispunham de homogeneidade técnica; havia, em média, menos de 2 telefones por 100 habitantes no país; a radiodifusão era local ou regional; e não havia registro completo das emissoras brasileiras de rádio e de televisão.

A partir de 1964, com a subida dos militares ao poder, consolidava-se o corolário de que as comunicações, conforme Mattos (1984), tinham, como objetivos, a promoção da integração e do desenvolvimento nacionais, a difusão da informação, educação e cultura e a garantia da segurança nacional. O *know how* para atingir esses objetivos vinha sendo desenvolvido nas unidades militares pelo menos desde a década de 1920, com o preparo de oficiais como especialistas na área de telecomunicações, principalmente no que se refere à telefonia. Esse esforço levou militares a postos de destaque na estrutura de regulação das telecomunicações antes de 1964 e foi mote para a criação, em 1959, da Arma de Comunicações do Exército Brasileiro (MATHIAS, 1999).

Não bastaria o preparo técnico dos militares, porém, sem uma reforma nas estruturas responsáveis pela regulação das comunicações. Em 1967, já durante o regime militar, foi criado o Ministério das Comunicações, cujo posto máximo, à exceção do que ocorreu no governo de Costa e Silva, foi sempre ocupado por um militar até o fim do regime. A ação técnica, esquivando-se de mergulhar no debate acerca da liberdade de expressão, tornou-se a tônica do novo ministério, em postura que se afirma até o presente.

Nas décadas de 1960 e 1970, o Estado montou empresas estatais para capitanear os investimentos nessa área e modificou o aparato tecnológico voltado à transmissão de dados. Data dessas décadas a criação da Embratel em 1965, da Telebrás em 1972 e da Radiobrás em 1975, por meio das quais foi possível consolidar e ampliar a comunicação via satélite e as linhas de transmissão de dados, viabilizar a TV a cores e aumentar a capilaridade da radiodifusão e da telefonia nacionais. Com essas inovações, tornou-se possível a integração de pontos remotos do país, contribuindo para a difusão da imagem ansiada pelos militares.

Às empresas privadas coube a modernização de seu próprio aparato técnico, em consonância com os investimentos em infra-estrutura feitos pelo Estado. As empresas que não se adequaram aos novos empreendimentos do regime viveram fase de declínio, o caso e, por último, falência. Essas mudanças se tornam mais claras no âmbito da televisão: findo o regime militar, era amplamente diferente a ocupação do espectro de frequências no Brasil - em parte decorrente, segundo Pieranti (2004), da inadequação das empresas, por vezes com estruturas administrativas arcaicas, em parte graças a pressões do regime. No mais das vezes, essas causas corriam em paralelo, como, por exemplo, no caso da Rede Tupi. Incapaz de se adequar às mudanças e imersa em dívidas, a rede de TV pioneira e outrora toda poderosa da mídia brasileira teve suas concessões cassadas.

Em parceria com a iniciativa privada – notadamente com novos expoentes do empresariado, dispostos a investir na radiodifusão sem ter, em sua maioria, experiências anteriores nessa área –, o Estado proporcionou uma expansão das emissoras de rádio e de televisão. Segundo dados confrontados do IBGE e de Euclides Quandt de Oliveira (1978), ex-ministro das comunicações, em 1978 eram 910 as emissoras de rádio em ondas médias, um crescimento de 42,9% se comparadas com as 637 de 1961; 213 emissoras de rádio FM contra 26 em 1961 (crescimento de 719,23%); e 115 geradoras de TV contra 23 de 1961 (crescimento de 500%).

A ação técnica, esquivando-se de mergulhar no debate acerca da liberdade de expressão, tornou-se a tônica do Ministério Comunicações.

Estado, a expansão das emissoras, distribuídas, no mais das vezes, para políticos e empresários aliados, permitia, em tese, atingir os objetivos listados anteriormente. Para a iniciativa privada, mormente relacionada a oligarquias regionais, preenchia-se lacuna histórica e escancarava-se oportunidade em mercado em desenvolvimento. Ainda que o regime militar tenha proporcionado a criação das emissoras educativas estatais

tanto no âmbito federal quanto no estadual, criando, inclusive, legislação para esse fim, a expansão da radiodifusão foi alicerçada sobre base eminentemente privada.

Como frisa Pieranti (2005), no que tange à dimensão do conteúdo, a política pública central do regime militar restringiu-se à coerção, manifestada de formas diversas, tais como censura e apreensão de edições. A dimensão técnica adquiria primazia no atendimento dos objetivos a que se propunha o regime no âmbito das comunicações, além de ser a dimensão para a qual haviam se preparado os quadros militares nas décadas anteriores.

A Nova República e o tecnicismo

Aos poucos o Estado brasileiro, já sob os auspícios democráticos, diminuiu os investimentos em infra-estrutura e as políticas que visavam ao atendimento das necessidades técnicas das Comunicações. O lançamento dos satélites *BrasilSat-I* e *BrasilSat-II*, em 1985 e 1986, foi o último suspiro da política do regime militar voltada à modernização da infra-estrutura para as comunicações, contrastando com a diminuição dos investimentos nos anos subseqüentes.

A redução dos investimentos em tecnologia não foi substituída por uma ampliação do debate acerca da dimensão das comunicações relativa ao conteúdo. Promulgada, a Constituição Federal de 1988 até estabelecia avanços nesse sentido, ao assegurar a liberdade de imprensa e a proibição de monopólios e oligopólios nos meios de comunicação de massa brasileiros. Passada a euforia dos últimos anos da década de 1980, a falta de regulamentação do documento legal impossibilitou aprofundar o debate acerca da questão do conteúdo.

Prova disso é a continuação da distribuição de emissoras de radiodifusão (MOTTER, 1994) e de retransmissoras (COSTA e BRENER, 1997) de acordo com critérios políticos, incidindo no fortalecimento de oligopólios e na contenção do acesso aos meios de comunicação de massa por atores tradicionalmente afastados da lógica de outorga das concessões. De acordo com pesquisa feita pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação – EPCOM

(2002), as seis principais redes de televisão privadas reuniam 140 grupos afiliados, detentores, por sua vez, de 667 meios de comunicação, divididos entre 294 emissoras geradoras de TV em VHF, 15 em UHF, 122 emissoras de rádio OM, 184 FM, 2 OT e 50 jornais e revistas. De acordo com uma atualização parcial dessa pesquisa, feita em 2005 pelo Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações (FNDC), as seis principais redes comerciais de televisão teriam 263 emissoras afiliadas de um total de 332 existentes no país (nessa mídia).

Na dimensão técnica, em um primeiro momento, os investimentos feitos ainda durante o regime militar foram suficientes para atender as demandas, mas, na década de 1990, mostrava-se flagrante a defasagem da infra-estrutura nas comunicações, principalmente no que se refere à telefonia, setor alvo de mudanças por parte do governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse governo dividiu as empresas telefônicas estatais por regiões e privatizou-as. Para isso, separou radiodifusão, que permanecia sendo regulada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e legislação posterior, de telefonia, então regulada pela nova Lei Geral das Telecomunicações de 1997. Para que o Estado mantivesse mecanismos para a regulação do setor de telefonia, criou-se a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) em 1997. Trata-se de autarquia especial que, oficialmente, é independente do ponto de vista administrativo, autônoma do ponto de vista financeiro, comandada por dirigentes com mandato fixo e estabilidade e não subordinada hierarquicamente a nenhum órgão público. Com funções principalmente no setor de telefonia, a ANATEL é responsável, ainda, por administrar o espectro de radiofrequências e estabelecer as condições para a obtenção e para a transferência de concessões, permissões e autorizações.

Característica essencial a esse modelo de regulação é a independência das agências. Nelas o Poder Executivo não deve interferir, caracterizando uma instância pretensamente neutra em relação aos atores interessados, em que as decisões são tomadas levando-se em consideração fundamentalmente aspectos técnicos. Essas são premissas radicalmente opostas ao observado especificamente no cam-

po das comunicações no Brasil, marcado por práticas como clientelismo e pela influência dos atores político-partidários, que se fortaleceram com o modelo de expansão da radiodifusão adotado durante o regime militar e intensificado no raiar da Nova República, como se verá adiante. Referindo-se a esse cenário e à criação da ANATEL, Ramos conclui:

“(...) tentou-se criar um ente estranho, despolitizado, ‘técnico e apartidário’, como se fosse possível separar política de governo de política de agência ‘independente’; separar política executiva de política regulatória. Ao que consta de especulações do período, essa separação deveria ter sido ainda mais radical com a extinção do ministério das Comunicações, fundido a um genérico ministério da Infra-estrutura, deixando para a ANATEL a condução quase total da política setorial.” (RAMOS, 2004: 9)

Afastou-se o Estado dos investimentos em telefonia, repassando-os à iniciativa privada, e criou uma instância de regulação permeada por empresariado e sociedade civil, mantendo a radiodifusão regulada em conformidade com os princípios consagrados ainda na década de 1960. Em tese, enfraqueceu o Ministério das Comunicações, diminuindo suas funções e restringindo sua área de atuação. A perda de funções do ministério, ocorrida durante a gestão de Sergio Motta, chegou a ser entendida, como ressaltado por Ramos (2004), como parte de uma ampla reestruturação das Comunicações, que culminaria no fim do ministério e na aceitação da ANATEL como entidade responsável pela política para o setor (PRATA; BEIRÃO; TOMIOKA, 1999). Motta faleceu e, passados nove anos da criação da ANATEL, o Ministério das Comunicações não só não foi fechado, como também sua chefia continua sendo posto cobiçado no primeiro escalão do governo federal.

No momento de conclusão deste artigo, encontra-se em debate o modelo de TV Digital a ser adotado no Brasil. Novamente, entram em pauta argumentos técnicos como justificativa para a decisão, ainda que entidades posicionem-se em defesa de um debate acerca da democratização das comunicações, passível de acontecer no caso da TV Digital (FNDC, 2006).

Considerações finais

A associação entre comunicações e desenvolvimento, feita pelo relatório da UNESCO, enfoca essencialmente o aspecto técnico da primeira como forma de promoção do segundo. Sem a necessária infra-estrutura para a transmissão de dados, torna-se mais difícil o acesso dos governos às sociedades, bem como ficam comprometidos os mecanismos para a implementação de políticas públicas e execução de ações outras provenientes da administração pública. Exemplo claro da ligação entre comunicações e estratégias de desenvolvimento ocorreu durante o regime militar brasileiro, não só pelo discurso que buscava associar os dois termos, como também pelas inovações empreendidas no campo tecnológico no sentido de criar e modernizar a infra-estrutura existente no setor. Esse esforço de modernização, com gastos públicos, da tecnologia existente diminuiu consideravelmente nas décadas posteriores, visto que parte dos gastos foi repassada à iniciativa privada.

Note-se que a modernização da infra-estrutura compreendeu basicamente os setores de radiodifusão e telefonia, sendo a mídia impressa responsável por seus próprios gastos. Essa recebeu verbas públicas, no mais das vezes, na forma de anúncios, essenciais à sua sobrevivência.

Não é exagero afirmar que as políticas públicas para a mídia, no Brasil, ampararam-se, durante toda a faixa temporal compreendida nesta pesquisa, em dois grandes alicerces: o estímulo à expansão da radiodifusão privada vinculada a critérios políticos e a ausência de regulação no âmbito da liberdade de expressão. O primeiro compreende a avidez do poder público, por vezes legislando e agindo em causa própria, em dividir o espectro de radiofrequências entre oligarquias regionais. Por um lado, permitiu-se, assim, o desenvolvimento e a expansão do rádio e da televisão nacionais; por outro, utilizou-se um bem público (o espectro) para o atendimento de interesses privados e a troca de favores políticos.

Já o segundo alicerce dessas políticas pressupõe uma predisposição do Estado em evitar a regulação de um direito fundamental, a liberdade de expressão, prevista no texto constitucional.

Desregulada, tornou-se, na prática, confundida com a liberdade de empresa, já que operacionalizada pelo empresário. Durante o regime militar, quando o Estado optou por regular esse direito, descaracterizou-o e anulou-o. Seja pela sensibilidade natural do tema, seja pelo descompromisso dos atores públicos, no Brasil essa liberdade só foi cerceada e jamais regulada como direito fundamental de toda a sociedade.

As políticas públicas para a mídia, no Brasil, ampararam-se em dois grandes alicerces: o estímulo à expansão da radiodifusão privada vinculada a critérios políticos e a ausência de regulação no âmbito da liberdade de expressão.

O Estado brasileiro termina, na prática, por esquivar-se da regulação dos meios de comunicação, abandonando políticas públicas nesse sentido, deixando a difusão de informações ao critério da iniciativa privada e encarando apenas a regulação técnica das comunicações como seu dever central. Ao restringir-se ao método – de que forma se processa a comunicação de massa – o Estado afasta-se do principal – a difusão de informações –, contribuindo para a manutenção do *statu quo* e contendo uma ampla democratização do acesso aos meios de comunicação. ■

Referências bibliográficas

- ARBEX JÚNIOR, José. *Showrnlismo: a notícia como espetáculo*. São Paulo: Casa Amarela, 2001.
- COSTA, Sylvio & BRENER, Jayme. “Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história.” *Comunicação & política*, Rio de Janeiro, n.s., vol. IV, nº 2, 1997, p. 29-53.
- DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília, DF: UnB, 2001.
- EPCOM. “Quem são os donos da mídia”. *Carta Capital*, São Paulo, ano VIII, nº 179, 06 mar. 2002.
- FNDC. “A TV que queremos.” *Mídia com Democracia*, n. 1, jan. 2006, p. 10-14.

Artigo

Octavio Penna Pieranti e Paulo Emílio Matos Martins

- HERMAN, Edward S. & CHOMSKY, Noam. *A Manipulação do público: Política e poder econômico no uso da mídia*. São Paulo: Editora Futura, 2003.
- KOVACH, Bill; ROSENSTIEL, Tom. *Os elementos do jornalismo: o que os jornalistas devem saber e o público exigir*. São Paulo: Geração Editorial, 2003.
- KUNCZIK, Michael. *Conceitos de jornalismo: Norte e Sul*. São Paulo: EdUsp, 2002.
- MATHIAS, Suzeley Kalil. *Forças Armadas e administração pública: a participação militar nas comunicações e na educação*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1999. Tese de Doutorado (mimeo).
- MATTOS, Haroldo Corrêa de. *Política das comunicações*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1984. Conferência (mimeo).
- MOTTER, Paulino. “O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney.” *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, 1994, p. 89-116.
- OLIVEIRA, Euclides Quandt de. *Política Nacional de Comunicações*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1978. Conferência (mimeo).
- PIERANTI, Octavio Penna. *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa: Ação e omissão do Estado no Brasil pós-1964*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/Fundação Getúlio Vargas, 2005. Dissertação de Mestrado (mimeo).
- _____. “Políticas públicas para radiodifusão e imprensa: dos gerais militares ao governo Lula.” In: Encontro de Administração Pública e Governança, I., 2004, Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. 1 CD-ROM.
- PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando; TOMIOKA, Teiji 1999. *Sérgio Motta: o trator em ação*. São Paulo: Geração Editorial, 1999.
- RAMOS, Murilo César. “Agências reguladoras: a reconciliação com a política.” In: Latin American Studies Association, 2004, Las Vegas, Nevada. *Anais*. Las Vegas, Nevada: LASA, 2004.
- UNESCO. *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- WHEELER, Mark. *Politics and the Mass Media*. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.

O tecnicismo e as comunicações no Brasil: implicações e efeitos para as políticas públicas

Octavio Penna Pieranti e Paulo Emílio Matos Martins

Resumo

A análise da dimensão técnica das políticas públicas para as comunicações no Brasil, de acordo com uma perspectiva histórica a partir de 1964 até o presente, é o objetivo deste trabalho, cujo foco central, dentro do âmbito das comunicações, são a radiodifusão e a mídia impressa. Essa análise foi feita com base em princípios e postulados tidos como essenciais ao funcionamento deste setor, como, por exemplo, a independência da imprensa em relação ao Estado e a interesses privados. As considerações finais apontam para o proposital reconhecimento, pelo agente regulador, das comunicações apenas em sua dimensão técnica, ignorando a importância do processo de difusão das informações para a consolidação do regime democrático.

Palavras-chave:

Estado – comunicações – políticas públicas

Abstract

This paper's objective is to analyze the public policies for communications in Brazil in their technical dimension, in accordance to an historical perspective from 1964 to the present. This paper's central focuses are the broadcasting and the press. The analysis was based on principles and postulates recognized as essential to the functioning of this sector, like, for example, the independence of the press in relation to the State and private groups. One of the conclusions presented is the recognition, by the regulating agent, of the communications only in its technical dimension, ignoring the importance of diffusion of the information for the consolidation of the democracy.

Key words:

The State – communications – public policies

E-mails:

octavio@fgvmail.br

pemiliom@fgv.br