

O clientelismo do governo militar nas comunicações*

Suzeley Kalil Mathias**

Introdução***

Existe a tendência, particular no Brasil, mas encontrada também em vários países que vivenciaram regimes autoritários-burocráticos ao longo das décadas de 1960 e 1970,¹ de afirmar que as Forças Armadas não apenas tomaram o poder central em 1964, mas também influenciaram largamente a reforma da administração pública, *militarizando-a*. Neste artigo pretendemos discutir como se deu este processo para o sensível setor das Comunicações. Nossa hipótese é que se houve *militarização* no âmbito das Comunicações, esta não teve o sentido que normalmente se lhe atribui, mas antes as Forças Armadas introduziram novas formas de atuação para realizar velhas práticas no que se refere à tomada de decisão.

É verdade que toda mudança de governo, mormente quando este é basicamente formado por composições com participação majoritária

* Submetido e aprovado para publicação em dezembro de 2001.

** Doutora em Ciências Sociais, Professora de Teoria Política da graduação e pós-graduação em História (UNESP-Franca), pesquisadora do GEDES (CELA-UNESP-Franca) e do NEE (UNICAMP), é autora, entre outros, de *Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*, Campinas, Papi-rus, 1995 e co-organizadora de *Entre votos e botas: as Forças Armadas no labirinto Latino Americano do novo milênio*. Franca, UNESP, 2001.

***Este artigo se inspira no capítulo "Os militares nas comunicações" de nossa tese de doutoramento "Forças Armadas e Administração Pública: a participação militar nas comunicações e na Educação (1961/1990)". Campinas, IFCH-UNICAMP, 1999.

¹ O principal teórico desses regimes, e de quem tomamos o conceito, é Guillermo O'Donnell, que desenvolveu vários trabalhos a respeito, condensados principalmente em *Análise do Autoritarismo Burocrático*. R. J., Paz e Terra, 1990. A melhor síntese desta definição é de Juan Linz, para quem os regimes autoritário-burocráticos "...são sistemas políticos com: pluralismo limitado, não responsável, sem ideologia orientadora, mas com mentalidades distintas, sem mobilização política extensiva ou intensiva, exceto em alguns pontos de seu desenvolvimento, e no qual um líder ou, ocasionalmente um pequeno grupo exerce o poder dentro de limites formalmente mal definidos, mas, na realidade, bem previsíveis." Juan Linz "Regimes Autoritários". In PINHEIRO, P.S. (org.) *Estado Autoritário e movimentos populares*. R.J., Paz e Terra, 1980, p. 121.

castrense e tem como origem um golpe militar, tende a controlar o setor de comunicação e imprensa do país. Nos regimes democráticos há sempre algum controle público. Todavia, é preciso considerar que dadas as características das Comunicações, seu controle responde a necessidades técnicas que pedem a normalização do uso por vários atores de um mesmo espectro eletromagnético, as faixas de onda e, de outro lado, esse controle supõe a prestação de serviços de utilidade pública à população bem como sua defesa em casos extremados. No Brasil, em 1964, quando o presidente da República João Goulart foi deposto, não foi diferente.

Justamente por essas características das Comunicações que a escolhemos para visualizar se houve e como se deu a *militarização* do setor no Brasil. Entretanto, não vamos nos ater ao setor em sua totalidade; nosso objetivo restringiu-se ao sistema de radiodifusão, pois este tem, como característica, além das determinações técnicas, não só a necessidade econômica de cada emissora para se manter, mas também envolve a questão dos conteúdos transmitidos. Essa última característica, que podemos chamar de ideológica, o particulariza frente à telefonia e transmissão de dados.

Neste sentido, nossa proposta aqui é discutir como a política do governo militar para as Comunicações se reflete nas concessões de rádio e televisão no período compreendido entre 1961-1992. A resposta que perseguimos diz respeito às possíveis mudanças nos programas governamentais entre poder civil e poder militar e, mais, se é possível perceber a constituição de uma política pública conseqüente para este setor que reflita, ainda que indiretamente, as expectativas de integração nacional, objetivo explícito de vários governos militares.

Antes de mais nada, é preciso definir o que se entende aqui por *militarização*, para que fique claro qual nossa linha de abordagem para avaliar a hipótese colocada. Assim, aqui adotamos três sentidos para o termo militarização:

1. *militarização* diz respeito à participação física ou à ocupação de cargos da administração pública civil pelos militares. Neste caso, supõe-se que a administração é um meio de transmitir interesses para todo o sistema político. A apreensão do fenômeno é aqui mais fácil, pois trata-se de comparar quantitativamente o peso de cada ator (civil e militar) na burocracia estatal;
2. *militarização* pode ser ainda a realização, por meio das políticas governamentais, das doutrinas defendidas ou formuladas pelos militares. Assim, quando uma política segue padrões geopolíticos ou responde

ao autoritarismo embutido na Doutrina de Segurança Nacional, pode-se dizer que ela realiza um processo de *militarização*;

3. a impressão ou transferência de valores castrenses para a administração pública também é entendida como *militarização*. Em outras palavras, o *ethos* político (ou que vigora na *Polis*) é equivalente ao *ethos* militar.² Neste caso, a definição é profundamente subjetiva e somente pode ser apreendida indiretamente.

No primeiro sentido, apreende-se a participação militar direta no processo de decisão, pois trata-se, na maioria das vezes, da presença física de membros das Forças Armadas em cargos que, por definição, são civis. Nos dois outros sentidos, é muito mais a influência militar sobre o processo de decisão que é enfocado pela análise, pois aqui o ator pode ser um civil (ou um grupo de pessoas) que comungue e transmita valores e comportamentos castrenses.

Em outra oportunidade trabalhamos com a *militarização* do processo de decisão no Ministério das Comunicações tomando o termo no primeiro e terceiro sentidos. Nosso objetivo aqui, considerando os limites disponíveis, será verificar quais os fatores que nortearam a política de concessões na área de comunicações entre 1964 e 1989, procurando, pois, perceber se houve um processo de *militarização* do setor no sentido da segunda definição elencada, isto é, se as comunicações foram um vetor de realização da ideologia castrense durante o governo militar e se esta permaneceu ao longo do primeiro governo civil subsequente, ou se, ao contrário, a lógica prevalecente sempre foi a mesma e, neste caso, intenta-se mostrar seus contornos.

As bases do setor de Comunicações

Se, por um lado, o espectro das faixas de onda responde a leis físicas que têm validade universal, o que implica que sua administração siga estes critérios primários, por outro, a destinação das faixas de onda não segue este mesmo padrão, mas sim interesses que são definidos pelos países, daí cada um ter desenvolvido um sistema próprio.

² Compartilhamos aqui a visão de Oliveiros Ferreira, conforme expressada por exemplo em palestra proferida no NEE-UNICAMP em 27/11/98.

Historicamente, desde as primeiras transmissões radiofônicas, nos anos da I Guerra Mundial, este setor foi sensível ao controle dos militares. Isto porque, além dos limitados conhecimentos sobre as ondas hertzianas, o setor castrense via o desenvolvimento da radiodifusão como uma ameaça à segurança nacional. Prova disso está no próprio desenvolvimento do setor, que ganha impulso exatamente nos períodos de conflito intenso entre os países,³ e no tipo de linguagem que domina o setor.⁴

A história da radiodifusão no Brasil é bastante tortuosa e seu modelo, apesar de nos seus primórdios assemelhar-se ao americano, foi uma construção semelhante à da Europa.⁵ É bom lembrar que não houve uma transposição de modelos dos países centrais para o Brasil, pois na verdade os dilemas colocados se apresentaram simultaneamente para nós e para eles, mas sim um modelo que inspirou a constituição do setor de telecomunicações que, reafirmando, no caso do Brasil foi muito mais europeu do que norte-americano.

Como nos outros países, aqui também as telecomunicações sempre foram vistas como um monopólio do Estado. Isto não implicou, no entanto, em que as atividades do setor fossem realizadas pelo setor público. Ao contrário, mesmo a regulamentação nesta área foi tardia. Pode-se dizer, então, que muito do atraso do setor deveu-se à falta de iniciativa do setor privado em relação aos serviços de comunicação.

Também quanto à interferência e participação dos militares, o Brasil não fugiu à regra geral, mas talvez aqui a ingerência das Forças Armadas nas telecomunicações tenha sido maior e mais duradoura do que nos demais países. O melhor exemplo desta participação está na própria composição da Comissão Técnica de Rádio (CTR), criada em 1931 e que

³ "A disputa técnica, especialmente durante a Primeira Guerra Mundial, permite que o rádio se desenvolva de forma acelerada e, em menos de vinte e cinco anos da primeira transmissão, ele já começa a fazer parte do cotidiano internacional. Rapidamente, os Estados Unidos entram na concorrência, que obedece a linha da melhor performance técnica, e levam vantagem. Grandes conglomerados econômicos, como a Westinghouse, começam a exportar equipamentos transmissores para vários países, entre eles o Brasil." NUNES, M. A. M. "Rádios Livres. O outro lado da voz do Brasil. Dissertação de Mestrado em Comunicação." ECA-USP, S.P., 1995, cap. 2, *digitado*.

⁴ Como, por exemplo, o termo inglês para radiodifusão é *broadcast*, que originalmente designava a 'disseminação' das ordens do comando para a esquadra na Marinha americana, que passou a ser feita pelo rádio, incorporando, pois, o jargão. MACHADO, A. *A arte do vídeo*. S.P.: Brasiliense, 1988.

⁵ ASSIS FERNANDES, F. "65 anos de radiodifusão no Brasil". *Revista Brasileira de Comunicação*. Ano X, nº 56, jan-jun, S.P., 1987, p. 77-81.

controlou o setor de radiodifusão até 1962. Dos três membros que dela faziam parte, dois eram indicados pelos ministérios militares, e o seu presidente sempre foi um membro das Forças Armadas.

Considerando a evolução dos meios de comunicação no país, pode-se dizer que por aqui se desenvolveu um sistema misto, no qual convivem empresas públicas e privadas, mas bastante diferente do sistema europeu, pois inexistem grandes redes públicas nos serviços de radiodifusão, embora o Estado exerça controle bastante amplo sobre o setor tanto por meio de medidas diretas – como a manutenção de cessão de horários gratuitos para o governo nos meios de comunicação – quanto indiretas – as verbas de propaganda dos projetos do governo em seus vários níveis são essenciais à sobrevivência de várias emissoras.

Em contrapartida, este setor parece ser o mais sensível aos processos globais de desenvolvimento. Quiçá isto explique os motivos pelos quais os problemas surgem simultaneamente em países centrais e periféricos. Da mesma forma que no início do desenvolvimento dos meios de comunicação no mundo, atualmente também se coloca para o Brasil, a necessidade de rever os modelos de suas comunicações. Por enquanto, seguindo os passos (fracassados) do neoliberalismo, o país têm simplesmente buscado manter os nichos do Estado encravado nas empresas privadas do setor, ao mesmo tempo em que levou a cabo a venda das estatais.

Em resumo, o que mostra este breve histórico do setor é que a forma de organização dos serviços de telecomunicações de um país não pode ser imediatamente deduzida das características assumidas pelo regime político ou pelo modo de produção dominante naquela sociedade. Isto não implica dizer que tais características não são importantes, mas o são somente quando tomadas em conjunto com uma gama de fatores, entre eles os fatores técnicos que são específicos a esta atividade.⁶

Do ponto de vista jurídico, a despeito de somente ser regulamentada em 1962, por meio da Lei 4.117, as telecomunicações merecem atenção do poder público, que as define, desde o II Reinado, como uma atividade do Estado, o qual poderia outorgar concessões.⁷ Com o adven-

⁶ OLIVEIRA, D. Estado e mercado na radiodifusão, Dissertação de Mestrado, IFCH-UNICAMP. Campinas, 1990, *digit.*

⁷ "Todas as Constituições brasileiras (...) foram unâнимes em determinar a competência da União para a exploração, direta ou por meio de concessão, dos serviços de radiodifusão, que podem ser exercidos por empresas privadas mediante concessão ou autorização, a prazo certo e a título precário." ORTRRIWANO, G. S. "A informação no rádio: critérios de seleção de notícias". Dissertação de Mestrado. ECA-USP, S.P., 1982, mimeografado, p.107.

to da República, adota-se uma política descentralizada para o setor (telefonia), segundo a qual os Estados da Federação adquirem o poder de regulamentar as concessões.

Para os interesses deste trabalho, duas outras leis anteriores ao Código de 1962 precisam ser mencionadas. A primeira é a Lei 2.597, de 12/09/1955, que estabelece as faixas de fronteira e zonas de defesa do país. O seu art. 6 afirma: "São consideradas de interesse para a segurança nacional: (...) e) os meios de comunicação, como rádio, televisão, telefone e telégrafo." Instituiu-se, assim, a necessidade de ouvir-se o Conselho de Segurança Nacional nas concessões dos meios de comunicação. É importante mencionar, também, a Lei 3.654, de 04/11/1959. Por meio desta, criam-se as Armas de Comunicações e Engenharia no Exército. Se antes já eram os militares que dominavam o setor, pois que suas escolas forneciam os especialistas para a área, bem como dominavam legalmente o CTR, agora ganhavam maior legitimidade para interferir no processo.⁸ Note-se que ambas as leis, como também o Código Brasileiro de Telecomunicações (CTB) são anteriores ao golpe militar de 1964 e, portanto, a interferência militar no setor já era não apenas admitida como normatizada.

É a partir da promulgação do CBT, no entanto, que o setor ganha uma política independente do arbítrio do poder constituído. Se antes do Código as concessões e sua manutenção dependiam largamente do humor do presidente da República e de seus auxiliares, depois de 1962, com o setor regulamentado, as medidas tomadas deviam seguir, ao menos formalmente, a letra da Lei.

Talvez isto explique a dificuldade de regulação do setor, pois representava, sob dado ponto de vista, a perda de poder por parte do Executivo Federal. Um exemplo disso é que, votada a Lei, João Goulart após-lhe 52 vetos,⁹ todos derrubados pelo Congresso por um bem montado

⁸ As primeiras escolas de engenharia de comunicação não vinculadas às Forças Armadas somente irão surgir no Brasil na década de 60. Até lá, são os engenheiros militares que dominam o saber técnico na área.

⁹ Entre os vetos, talvez o mais significativo porque exemplifica o desejo de manter o poder sobre os meios de comunicação, tenha sido o do § 3º do Art. 33, que estabelecia os prazos de concessão: "Os prazos de concessão e autorização serão de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão, podendo ser revogados por períodos sucessivos e iguais, se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantida a mesma idoneidade técnica, financeira e moral e atendido o interesse público (art. 29, letra x)." Cf. SANTOS, R. *Vade Mecum da comunicação*. R.J.: ed. Destaque, 1995, p.147.

lobby que envolvia empresários do setor, o Estado Maior das Forças Armadas e partidários da UDN.¹⁰

O CTB passa a funcionar de fato somente a partir de maio de 1963, quando da sua regulamentação geral (Decreto 52.026, de 20/05/1963). É nesta regulamentação que se estabelece o funcionamento do Conselho Nacional de Telecomunicações – CONTEL e de seu órgão fiscalizador, o Departamento Nacional de Telecomunicações – DENTEL – (Art. 17º); se classificam os serviços (Art. 4º), e as competências para exploração (Arts. 7º e 8º).

Se do ponto de vista da legislação tudo estava feito, a estruturação do setor atravessou o governo militar, levando 10 anos para ser constituída, acompanhando as contradições do regime e influenciada pelas oscilações do crescimento econômico do período. “A participação no uso de um satélite internacional (1965), ao lado da constituição de um sistema de troncos de microondas (1969-1973), permitirá, finalmente, a interligação de todo o país através de telefone e televisão.”¹¹ A culminância desta política, todavia, apresenta-se com a criação do Ministério das Comunicações, em 1967; da TELEBRÁS, em 1972, e da RADIOBRÁS, em 1975.

As concessões como política governamental

A utilização das concessões de estações e serviços de telecomunicações como moeda de troca no mundo da política encontra limites técnicos e também no próprio comportamento dos atores envolvidos nas disputas governamentais. Em outras palavras, além das fronteiras técnico-jurídicas, a questão que está embutida na gestão do setor de comunicação envolve a disputa por prestígio a partir do controle de um setor sensível às escolhas políticas, e também descreve as escolhas daqueles que estão no poder, sendo o resultado de uma trama que espelha a política deste mesmo governo.

Para a análise, utilizamos duas séries de dados. O primeiro, diz respeito às estações de rádio e televisão existentes no país entre 1967-85 divididos por unidade da federação. A segunda descreve as outorgas de

¹⁰ BENEVIDES, M.V. *A UDN e o Udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. R.J.: Paz e Terra, 1985, p. 104.

¹¹ OLIVEIRA, D. Estado e mercado na radiodifusão, Dissertação de Mestrado, IFCH-UNICAMP. Campinas, 1990, *digit.*, p. 158.

estações de rádio e televisão, por unidade da federação, no período de 1961 a 1992.¹²

São os dados relativos às concessões os que oferecem maiores possibilidades para análise, pois a partir deles é possível inferir quais as preocupações que regiam as decisões governamentais na área de telecomunicações, respondendo, com maior precisão, a questões relativas às pretensões geopolíticas, econômicas ou clientelísticas que envolvem o comportamento dos atores nesta arena. Em outras palavras, tomando os dados de forma desagregada, isto é, registrando o tipo de concessão e sua localização geográfica (ainda que não nominal), é possível avaliar com maior precisão se existia uma política traçada pelo governo, como este fazia uso de um bem como as estações de rádio e televisão, se as cassações, por exemplo, eram fruto de um programa ditado pelos militares, etc.

Geopolítica das comunicações

Uma das hipóteses que podem exemplificar a participação castrense nas Comunicações diz respeito à segurança territorial. Considerando o discurso esguiado como representativo, a manutenção da integridade territorial e a integração nacional são os dois primeiros objetivos nacionais permanentes.¹³ Estes são garantidos por meio do estabelecimento de vias de comunicação (estradas) e da vivificação das fronteiras, o que poderia ser facilitado por um eficiente programa de telecomunicações.

Corroborando esta visão, o discurso geopolítico – de resto, traduzido pela ESG e por seu principal expoente, Golbery do Couto e Silva –¹⁴ que prevaleceu no Brasil durante o governo autoritário e que apregoava a construção do Brasil como potência hegemônica regional,¹⁵ o que impli-

¹² Os dados aqui discutidos podem ser consultados em nossa Tese de Doutorado, citada. Esses dados foram conseguidos junto ao PRODASEM – Processamento de Dados do Senado – pelo empenho de Tota e do auxílio de Iara Beleli, a quem agradecemos.

¹³ Escola Superior de Guerra. *Manual Básico*. R.J.: ESG/Depto. de Estudos, 1975, principalmente pp.50-1. Veja também COMBLIN, J. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. R.J.: Civilização Brasileira, 1978, especialmente capítulos 1-II e 4-I.

¹⁴ Cf. COUTO e SILVA, G. *Conjuntura política nacional, o poder executivo*. R.J.: José Olympio ed., 1981. Para uma crítica, veja MELLO, L. I. A. "Golbery revisitado: da abertura controlada à democracia tutelada". In MOISES, J.A. & ALBUQUERQUE, J.A. (orgs.) *Dilemas da consolidação da democracia*. R.J.: Paz e Terra, 1989.

¹⁵ MIYAMOTO, S. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papirus, 1995.

ca em uma política desenvolvimentista agressiva em relação aos seus vizinhos, em que os projetos e obras, incluindo o setor de comunicações, perseguiram esta finalidade, ou seja, subordinar os países limítrofes da América do Sul à esfera de influência brasileira. Também devemos considerar que houve um aumento das preocupações governamentais com a fronteira norte do país a partir dos anos 80, o que pode ser corroborado pela nomeação de um adido militar para o Suriname em 1980.¹⁶ Tudo isto, para a área de telecomunicações, traduzir-se-ia em um crescimento das concessões de estações nas faixas de fronteira, implicando em um aumento progressivo das estações nestes locais.

Conforme pode ser consultado nos *Anuários* do IBGE, há um crescimento do número de estações no Brasil no período considerado. Mas, pelo menos em termos de estações de rádio, este é maior nos anos 80, já sob o governo civil. Além disso, o número de estações de rádio existente nas áreas fronteiriças é bastante pequeno, e seu crescimento absoluto é igualmente insignificante. No Acre, por exemplo, acusam-se três estações em funcionamento em 1967, número que sobe lentamente, e chega a apresentar queda entre 1978 e 1981, até atingir treze estações em 1985. Somos, então, levados a crer que não existe nenhuma relação entre a 'política' de comunicações e a participação militar nesta.

Todavia, quando se atenta para o crescimento percentual entre 1967 e 1985, verifica-se que os maiores crescimentos acontecem nos Estados que estão na faixa de fronteira norte, particularmente naquelas regiões com estatuto de território (até 1988). Assim, o Amapá apresenta um crescimento de 400% no período, sendo seguido por Rondônia (333%) e Roraima (300%).

Poder-se-ia, assim, afirmar que existia uma preocupação com a segurança nacional territorial e, portanto, o governo no período buscou implementar projetos no sentido de fazer aumentar as comunicações rápidas no país, estimulando a criação de estações nas regiões próximas às fronteiras. Essa afirmação é corroborada, também, quando nota-se que no Mato Grosso o crescimento das estações apresentado foi de 275%, maior do que do Acre e Amazonas (que apresentaram 200% de crescimento), o que refuta o aumento da preocupação com a fronteira norte,

¹⁶ MIYAMOTO, S. "Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (Geopolítica e política externa no Brasil pós-64)". Tese de Doutorado em Ciência Política, FFLCH-USP, S.P., 1985, p. 277.

mas reforça a visão de estabelecimento de uma relação de hegemonia–subordinação com os países da fronteira oeste.

No caso do Mato Grosso, deve-se considerar também que a região foi território de expansão geográfica (populacional) no período pesquisado, o que influenciou o governo na expansão das telecomunicações para lá. Aqui a hipótese de integração nacional como parâmetro de política pública é reforçada.

Contra essa análise, pesaria o fato de o crescimento no número de estações de rádio apresentado pelos Estados do Sul do país – região de fronteira historicamente considerada estratégica pelo Brasil, principalmente pela possibilidade de conflito entre Brasil–Argentina em função da luta por hegemonia regional – era bastante menor do que aquele apresentado pelo norte, respectivamente 95,6%; 83,6%; e 81,5% para Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Por outro lado, as análises correntes tendem a ressaltar não a preocupação castrense com a questão da segurança de fronteiras. Pelo contrário, elas invariavelmente vão no sentido de afirmar que a política do governo militar para as comunicações privilegiava a *integração nacional* por meio da ‘interiorização’ dos meios de comunicação de massa.

Uma análise apressada tenderia a confirmar essa tese, pois, de alguma forma, as unidades da federação que apresentaram maior crescimento de transmissores são também as mais isoladas. Entretanto, quando olhamos para o todo, notamos que não existe uma relação direta e imediata entre crescimento de radiotransmissores e isolamento regional. Estados como Rio Grande do Norte e Sergipe, por exemplo, apresentam crescimento das estações menor do que o do Brasil e não são exatamente regiões nacionalmente integradas no período em apreço.

Assim, os dados coligidos não permitem confirmar ou refutar tais análises. O mais provável é que prevalecia a falta de uma política coerente para o setor, seja ela determinada ou não pelos atores políticos fardados.

Uma possível explicação, que poderia apontar para o desenvolvimento de uma política pública nesta área, é que a instalação das emissoras responde ao interesse comercial. O grande número de estações de rádio em São Paulo, seguido por Minas Gerais, aponta nesta direção. Porém, ao analisarmos o número de estações no Rio de Janeiro, pioneiro neste tipo de serviço e importante Estado da federação em termos políticos e mercadológicos, vemos que também esta não é uma explicação válida, pois o volume de estações não é proporcional à posição estratégica do Estado – quinta posição no início da série, caindo para sexta ao final –,

além disso o crescimento do número de transmissores apresentado ao longo do período é um dos menores.

Em resumo, é possível afirmar que não havia uma política ditada pelas Forças Armadas no que se refere à radiodifusão. Nesta área, a atuação militar era indireta e dirigida para outros objetivos: desenvolvimento da infra-estrutura – daí datar do período a implantação da centralização no setor de telefonia e das empresas estatais de controle das comunicações (EMBRATEL, TELEBRÁS) e controle social – censura à imprensa.

Concessão técnica como concessão política

Se pelos dados fornecidos pelo IBGE não é possível avaliar como se processou a participação militar no desenvolvimento das políticas públicas, os dados coligidos pelo Senado Federal oferecem maiores possibilidades, pois traduzem de perto como o governo se comportou ao longo do período. Isto porque aqui estamos trabalhando com as outorgas das concessões, o que era, até 1988, prerrogativa exclusiva do presidente da República.

Pela hipótese geopolítica, as concessões de estações de telecomunicações deveriam responder à necessidade de integração do país. É verdade que há outras políticas governamentais que se prestam melhor a este tipo de objetivo, sendo o caso mais forte o do setor de transportes,¹⁷ e que o poder público possui meios de manter a troca de informações nas regiões mais afastadas do país fazendo uso de sistemas de comunicação não comerciais/convencionais.

A hipótese geopolítica alia uma visão técnica com uma questão de segurança, o que deveria falar mais alto aos militares. Por este caminho, as regiões menos desenvolvidas e mais afastadas receberiam um volume maior de concessões, ou pelo menos seria possível perceber um fluxo contínuo de concessões para tais localidades. Assim, deveria haver uma concentração das concessões em estados da federação como Roraima, por

¹⁷ As políticas de transporte na verdade são chamadas de comunicações, pois que respondem exatamente a este aspecto no referente à integração nacional. Como explica Miyamoto, “um sistema de comunicações [viário] eficiente torna possível atingir qualquer ponto do país, em um tempo relativamente curto, protegendo os locais mais sensíveis, principalmente aqueles situados ao longo das fronteiras internacionais, e que possam colocar em risco a soberania nacional...” MIYAMOTO, S. *Geopolítica e Poder no Brasil*, Campinas: Papyrus, 1995, p. 147-8.

exemplo. Porém, os dados relativos às outorgas não parecem apontar nesta direção:

As regiões que menor número de estações de rádio recebem, independentemente do governo, são Amapá e Roraima, seguido pelo Acre e pelo Distrito Federal – este último não pode ser considerado como região não integrada. Em contrapartida, a única concessão feita pelo presidente Médici contemplou o Amazonas – o que alimentaria a hipótese geopolítica. Deve-se considerar, entretanto, o significado do estabelecimento de estações de telecomunicações nessas regiões. É sabido que os Estados amazônicos (Acre, Rondônia, Roraima, Amazonas) não têm população que comporte um elevado número de estações, ainda que o critério de integração nacional seja o regente da política pública para o setor.

Considerando todo o período de análise, o Mato Grosso foi o Estado que mais recebeu outorgas de estações de rádio. Também chama a atenção o grande volume recebido pelo Piauí. Destaque-se, entretanto, que tanto no caso do Mato Grosso quanto do Piauí as concessões foram feitas no final do governo militar, e houve uma alta concentração de concessões no período José Sarney: respectivamente, do total de 71, 34, e do total de 40, 24 se deram neste governo.

Apesar de o aumento expressivo de concessões se apresentar na passagem do governo Geisel para o de Figueiredo, elevando o volume em quase 50%, Minas Gerais possui uma distribuição contínua de outorgas de estações de rádio, não as recebendo somente sob Médici.

Assim, tomando estes dados, a hipótese geopolítica é fraca, pois Minas Gerais não pode ser interpretado como um Estado não-integrado, principalmente considerando que é bastante provável que do volume total de concessões para uma determinada região, a maior parte seja designada para a capital, e Belo Horizonte sempre foi de grande importância econômico-política para a Nação.

Se a preocupação for com a segurança, as faixas de fronteira receberiam um volume maior de concessões independentemente de fatores econômicos ou de política de barganha.¹⁸ De fato, ao olharmos para os dados por governo, parece que isto pode ser verdadeiro, pois é exatamente durante os anos militares que as outorgas para as regiões fronteiriças são maiores, representando por volta de 38,05% das concessões feitas sob

¹⁸ Para efeito desta análise, não consideramos os limites litorâneos como fronteira. São tomados, então, os estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso, Acre, Amapá, Roraima, Rondônia e Amazonas.

governos fardados, contra 29,34% na vigência de governos civis. Reforça esta visão quando notamos que as concessões para o Rio de Janeiro (ou Guanabara antes de 1974) são menores do que, por exemplo para Mato Grosso e, sem a menor dúvida, o primeiro traz maiores possibilidades de retorno econômico.

É possível notar ainda que no período civil (após 1985), a distribuição das concessões é equilibrada do ponto de vista da divisão política, pois os nove Estados da região de fronteira (um terço do país) receberam em torno de 30% das concessões. Este percentual, entretanto, sobe quase 10 pontos sob o regime militar. Assim, os dados parecem sugerir que a política de comunicações dos governos militares respondia a interesses de segurança, mas não aos geopolíticos, realizando o binômio segurança e desenvolvimento do discurso militar e esguiano.

As hipóteses aventadas não respondem, porém a algumas indagações como por exemplo o que determina a média anual de 0,25 concessão no governo Médici contra 6 concessões no governo Costa e Silva, média esta que sobe para 27,8 e 40,33 respectivamente com Geisel e Figueiredo.

Quanto às outorgas de televisão, estas apresentam certo equilíbrio em todo o período, muito embora haja uma relativa explosão no governo José Sarney, repetindo o que aconteceu em relação às estações de rádio, e também repetem a queda nas concessões durante a gestão Médici.

Uma explicação para o comportamento do governo militar pode ser encontrada na necessidade de diversificar a maneira pela qual o Brasil deveria responder à política (contida nos projetos militares para o país) de integração nacional. Neste aspecto, se no governo Médici a ênfase foi emprestada ao desenvolvimento de infraestrutura básica, principalmente em telefonia (implantação de troncos e novas tecnologias, como os cabos de microondas), no governo Geisel buscou-se aliar dever governamental com responsabilidade do mercado. É assim que as emissoras de rádio e televisão ganham espaço concessionário, concessões que procuram aliar integração nacional com fatores comerciais.

Em síntese, é possível afirmar que havia uma preocupação do governo militar com a segurança do país, centrada principalmente na proteção de nossas fronteiras. Ao mesmo tempo, é pouco provável que esta mesma preocupação traduzisse a necessidade de integração nacional pela via das telecomunicações. Porém, a *hipótese mais forte*, principalmente quando avaliamos estes dados em conjunto com o discurso dos Presidentes, *não é a segurança como expressão do desenvolvimento, mas a segurança necessária à permanência no governo, a busca de estabilidade política e, portanto, de adesão*

da sociedade ao projeto de país desejado pelos militares. Neste aspecto, o controle sobre as concessões dava-se menos no momento da outorga e mais depois, quando da manutenção em funcionamento das empresas de radiodifusão. Neste segundo momento, era por meio do controle econômico (concessão de empréstimos e publicidade) que o governo militar exercia seu poder.¹⁹

Clientelismo nas comunicações

Em uma pesquisa feita em 1995, a jornalista Elvira Lobato²⁰ traça um quadro de como se efetivam as concessões de rádio e televisão no Brasil. Embora não seja uma pesquisa exaustiva, ela consegue mostrar que oito grupos dominam o setor, contrariando abertamente o Código das Comunicações.²¹ Entretanto, o mais importante para os objetivos desta pesquisa não é esta violação, mas o fato de reforçar uma tendência apontada pelos especialistas na área: a manipulação das concessões como forma de “troca de favores” no interior do governo.

Segundo Rômulo Vilar Furtado, funcionário do Ministério das Comunicações entre 1970 e 1990, o que o credencia como “um dos maiores caciques da história das telecomunicações do Brasil”,²²

Enquanto existir o Congresso Nacional e, dentro dele, parlamentares desejosos de se reeleger, o critério de distribuição de concessões será político, e os governos darão rádios e TV's em troca de apoio. A utopia socialista de que todos são iguais perante a lei não funciona na vida real.²³

¹⁹ É esta hipótese, por exemplo, que permite explicar porque a Bloc obteve duas concessões e a Abril nenhuma na gestão de João Figueiredo.

²⁰ LOBATO, E. “Raio X das Telecomunicações”. In *Comunicação e Sociedade*, I (3), S.P.: mai-ago, 1995, p.36-41. Também em “Oito grupos dominam as TVs no Brasil”, *Folha de S. Paulo*, 12/06/94, p.1-17.

²¹ O CBT procura evitar a concentração de mercado, daí estabelecer limites no número de concessões que uma entidade pode manter e regular a formação de cadeias e associações (Decreto 236/67). Porém, a própria legislação deixa brechas porque nada diz sobre o número de membros de uma mesma família que podem ser concessionários, já o controle das concessões é feito a partir do número do CPF do maior acionista e não pelo sobrenome ou filiação.

²² O qualificativo é da própria Elvira Lobato, citado em “Política marca história das telecomunicações”. *Folha de S. Paulo*, 03/09/95, p.1-13.

²³ Palavras de Rômulo Vilar Furtado. Apud Elvira Lobato, “Política marca história das telecomunicações”. *Folha de S. Paulo*, 03/09/95, p.1-13.. Interessante observar como um mote essencialmente liberal (“todos são iguais perante a lei”) transforma-se em “ideal socialista” na fala dos que estavam no poder e destaca-se que não somente durante o governo autoritário.

É esta hipótese, que podemos chamar *clientelista*,²⁴ que queremos avaliar agora, procurando mostrar as diferenças, se existem, entre governo militar e gestão civil. Assim, nossa questão é: será que para além das questões de segurança e de competência técnica que deveriam nortear a outorga de exploração de rádios e televisões, o que de fato determinou a ação dos presidentes da República nesta área não foi a necessidade de apoio que estes entendiam como necessário à continuidade de seus projetos governamentais?

Os dados com os quais trabalhamos parecem apontar nesta direção. Ou seja, mais do que para uma política pública desenvolvimentista e preocupada com a segurança (o que corroboraria com o núcleo duro dos discursos presidenciais do período), a ação governamental está voltada para uma questão de mercado político ou de *lobby*, que influencia as escolhas governamentais no sentido da utilização das concessões estatais como moeda de apoio político.

Assim, o número médio de outorgas entre 1963 e 1990, último ano em que o Executivo pôde centralizar as concessões, é de 8,22 estações anuais. Neste aspecto, pode-se notar que há um crescimento substancial em épocas nas quais o poder público parece procurar por apoio político, o inverso ocorrendo nos momentos de hegemonia do grupo no poder. É o que sugere, por exemplo, os dados relativos ao governo Médici: o governo considerado o mais autoritário do período, mas o que possuía maior coesão interna, também foi o que concedeu um número menor de estações de rádio e televisão (média de 0,25 e 1,75 respectivamente para estações de rádio e televisão). Nesta mesma linha, o período seguinte apresenta um aumento substancial tanto relativamente a Médici quanto frente aos governos anteriores. No governo Geisel a média anual foi de 27,8 concessões de rádio e de 7,6 de televisão, e foi nesta gestão que se colocou em prática o projeto de distensão que, como defendemos em outro momento, não era unânime nem mesmo dentro do próprio governo.²⁵

O que chama mais a atenção, no entanto, é o crescimento relativo apresentado em anos como 1977 (Pacote de Abril) e 1982 (eleições diretas para governos estaduais), justamente momentos em que o Executivo

²⁴ Adotamos esse termo a despeito da ambigüidade que o cerca, justamente porque ele representa um sentido negativo que descreve a cultura política brasileira, no sentido de "troca de favores", a utilização de bens públicos como bens privados, justamente o que buscamos analisar aqui.

²⁵ Trabalhamos a questão do projeto distensionista do governo Geisel em MATHIAS, S.K. *Distensão no Brasil: o projeto militar (1973-1979)*. Campinas, Papirus, 1995.

Federal encontrou maiores obstáculos à continuidade de seu projeto, tendo adotado medidas que em pareciam desviá-lo do caminho traçado. Porém, nenhum governo ou período apresentou números tão elevados quanto José Sarney em 1988, ano no qual ultimaram-se os trabalhos constituintes, cujo tema que dominou os debates no Congresso foi justamente em torno da duração do mandato do então presidente da República.²⁶ Para se ter uma idéia, tomando todo o mandato, a média de concessão de rádio é de 62,2, volume que cai para 38,7 quando desconsidera-se 1988. Esta última média de concessão é menor do que a apresentada por João Figueiredo, último general-presidente.

A troca de concessões de rádio e televisão por votos nos cinco anos de mandato durante o governo Sarney, é comprovada por dois outros fatos. O primeiro, é o número recorde de outorgas no dia 29 de setembro de 1988: 59 concessões. O segundo, foi o não cumprimento da promessa de concessão de uma rádio para o deputado Fernando Bezerra Coelho (PMDB-PE) e sua reversão para Osvaldo Coelho (PFL-PE). Como informou o primeiro, a concessão estava praticamente em suas mãos quando foi concedida ao seu adversário no município logo depois de ele ter votado pelos cinco anos de mandato para Sarney, enquanto Fernando Bezerra havia optado pelos quatro anos de mandato.²⁷

O grande número de concessões feitas durante 1988, fez com que a tendência ascendente fosse interrompida imediatamente. Assim, em 1989 José Sarney assinou o menor número de concessões de todo seu governo: 16 rádios e 18 televisões.²⁸ Isto foi mantido no governo Collor, que chegou a 29 concessões de rádio e 20 televisões.

²⁶ Apesar do significado que carrega a adoção de uma nova Constituição, o ano de 1988 foi dominado por essa questão, que pouco tinha a ver com a estrutura mesma do regime a ser adotado e legitimado pela nova Carta. Isso aconteceu basicamente porque a Carta de 1967/9 determinava um mandato de 6 anos para o Presidente da República, enquanto que muitos dos parlamentares, principalmente aqueles representantes da direita, entendiam que se existiam possibilidades concretas de um governo de esquerda, era necessário limitar seu mandato de forma que este não tivesse possibilidade de fazer grandes reformas, defendendo mandatos de 4 anos para Presidente da República. Como medida intermediária, o governo Sarney passou a defender um mandato de 5 anos para si próprio. Um acompanhamento do Congresso Constituinte nesta fase é encontrado em REALE, M. *De Tancredo a Collor*. Ed. Siciliano, 1992.

²⁷ Id., ib. Segundo um estudo do professor Paulino Motter (UnB), 91 constituintes receberam concessões no governo Sarney, 90% dos quais votaram pelos cinco anos de mandato para Sarney.

²⁸ Lembramos que com a promulgação da Constituição de 1988, o Congresso passou a ser corresponsável pelas concessões, pois a lei retirou das mãos do presidente da República esta prerrogativa. Entretanto, segundo informações do PRODASEN, até 1990, primeiro ano da gestão Collor de Melo, as outorgas continuaram a ser feitas sem controle real do Legislativo federal.

Porém, o que mais espanta na “política” de telecomunicações do governo Sarney é a utilização das concessões como forma de reforçar o poder de seu próprio clã no Maranhão, o mesmo fazendo seu ministro das Comunicações no caso da Bahia: das 30 concessões para o Maranhão aprovadas durante seu governo, 16 são controladas por sua família, por meio de testas-de-ferro.²⁹ Reforça ainda mais a hipótese clientelista a maneira pela qual o ministro das Comunicações do primeiro governo civil após 20 anos de regime militar chegou a este cargo. Segundo consta, Antônio Carlos Magalhães não foi escolhido para ocupar esta pasta. Em acordo feito entre ele e Tancredo Neves, ele teria a prerrogativa de escolher qualquer cargo, exceto a Fazenda. Por que, então a velha raposa decidiu-se pelas Comunicações? Para Villas-Boas Corrêa, com quem concordamos, a resposta é simples.

Um ministério que tem os seus inegáveis encantos, especialmente sensíveis a um político. Não há por todo o país um lugarejo por mais pobre e escondido que seja que não tenha a sua agência de correio e telégrafo, o posto telefônico, onde não se ouça rádio e que não se faça a cabeça com as novelas coloridas da televisão (...) Regado com verbas razoáveis, manipulando recursos próprios. Instigando a utilização esperta em áreas de instantâneo apelo popular, como na projetada utilização do sistema de comunicação nacional que funcione como um regulador de preços de gêneros de primeira necessidade. Podendo ser útil ou indispensável às emissoras de rádio e televisão, fazendo o mínimo que é não embarçar o caminho por onde transitem os legítimos interesses de cada um.³⁰

Em outras palavras, Antônio Carlos Magalhães não fez mais do que confirmar a suspeita de que, nas palavras de Elvira Lobato, “emissoras de rádio e de televisão sempre exerceram grande fascínio sobre os políticos, em particular no Norte e Nordeste, porque são *a arma mais poderosa nas campanhas eleitorais*.”³¹

²⁹ Como a legislação não permite que os políticos, e não só a família Sarney, estejam à frente das emissoras, eles fazem uso de contratos de promessa de compra e venda (os chamados contratos de gaveta) para controlar de fato as emissoras.

³⁰ Villas-Boas Corrêa: “Antônio Carlos Magalhães ou a arte da perfeita badalação”, *JB*, 10/3/95, Caderno Especial, p.1.

³¹ “Sarney cria império de comunicações no MA”, *Op.Cit.*, grifos nossos. Ainda nessa mesma direção, ou seja, da busca de controle de instrumentos de poder, Antonio Carlos Magalhães, enquanto investido no cargo de ministro das Comunicações, fez com que a rede Globo revertesse a filiação da TV Aracatu da Bahia, que por 18 anos retransmitiu imagens globais, para a TV Bahia, de propriedade dos Magalhães.

Conforme os dados aqui coligidos mostram, não houve uma substancial mudança entre a prática política dos governos civis e militares. É verdade que estes últimos adotaram uma nova diretriz para o setor, o que permitiu tanto o avanço tecnológico quanto o social, no sentido de que a centralização dos serviços precede sua universalização. As ações do governo militar nesta área permitem falar de uma política desenvolvimentista para as telecomunicações. Em contrapartida, é difícil definir essa política como um processo de *militarização* do setor no sentido acima considerado. Como acompanhamos, na questão principalmente das concessões de estações de telecomunicações, vigorou a mesma atitude tanto durante os governos civis quanto nos militares. É verdade que a unificação do setor promovida pelo governo autoritário facilitou um controle maior e, portanto, uma utilização *politicamente mais eficiente* das concessões e, neste sentido, pode-se dizer que houve um processo de *militarização* do setor porque, embora mantendo-se a mesma atitude política (as concessões como prática clientelista), o setor castrense melhorou e aumentou essa mesma prática porque promoveram um avanço técnico no setor que se traduziu na sua unificação, o que permitiu a melhora na política de clientela.

Em conclusão, os dados disponíveis permitem sugerir algumas explicações razoáveis sem, entretanto, fornecer razões suficientes para a adoção individual de uma delas como aquela que melhor representa a política de comunicações dos governos no período aqui enfocado. A hipótese mais forte é da convivência entre as três aqui apresentadas, com predominância da hipótese clientelista. Se estamos certos, então os governos militares, apesar de terem na área de comunicações um dos seus mais importantes sucessos, não inovaram em relação aos seus congêneres civis, mas reforçaram a continuidade das práticas no poder: eles utilizaram as telecomunicações como um mecanismo de troca de adesão por ganhos econômicos e/ou políticos e assim reforçaram uma cultura política autoritária que ultrapassa as normas dos regimes políticos, permanecendo como uma crosta na construção e desenvolvimento da cidadania.