

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**TESE  
APRESENTADA POR**

**OCTAVIO PENNA PIERANTI**

**TÍTULO**

**REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO DE MASSA:  
NOVAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS E REDEFINIÇÕES CONCEITUAIS  
PARA O CONTEXTO BRASILEIRO**

**PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO: PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS**

**ACEITA EM:**

---

*ASSINATURA DO PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO*

---

*ASSINATURA DO CHEFE DO CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA*

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

*“Se a Escola é de Estado, por que não será de Estado  
também o jornalismo, que é a escola dos adultos?”*

**Antonio Gramsci**

## AGRADECIMENTOS

Dizem que uma tese é um trabalho solitário. Nada mais falso.

Sem um conjunto de fatores que culminaram em um ambiente propício, esta tese, pelo menos, não teria sido possível. Como avançar sem o estímulo e os constantes exemplos de dedicação dos meus pais, Maria Izabel e Octavio; sem as lições de vida e as defesas de princípios de tantas referências, como meu avô Octavio; sem o apoio, o carinho e a paciência da Miriam? Devo a todos o meu muito obrigado.

Em tempo de convergência tecnológica e de acesso a uma quantidade imensurável de informações, é sempre curioso notar que parte da história do país ainda resiste apenas na memória dos seus personagens seja por não avaliarem a sua importância, seja por não poderem revelá-los ao longo dos anos. Tive a felicidade de poder entrevistar nove desses personagens e reconheço que, sem a sua paciência e dedicação para recuperar cada minúcia solicitada, esta tese teria fracassado na tentativa de traçar um amplo painel da administração pública brasileira no campo das comunicações.

Por mais que as novas plataformas digitais ofereçam informações em larga escala, isso pouco representa sem reflexões aprofundadas. Nesse sentido, agradeço aos pesquisadores que se dedicam às políticas de comunicação. Devo um obrigado especial a James Görgen, Juliano Maurício de Carvalho e Suzy dos Santos, interlocutores sempre presentes e dispostos a debater as encruzilhadas naturais de uma pesquisa de Doutorado.

A análise das políticas de comunicação não deve ser dissociada de um enfoque regulatório. Para que eu pudesse desenvolver essa percepção, precisei mergulhar no estudo da administração e seu mundo de regras nem sempre objetivas. Esse caminho tem forte influência da EBAPE/FGV, instituição que aposta na diversidade e me propiciou um ambiente decisivo para a conclusão desta pesquisa. Agradeço aos seus professores e técnicos e, em especial, ao Professor e amigo Paulo Emílio Matos Martins não apenas por sua orientação no Mestrado e no Doutorado, mas também – e principalmente – por seus questionamentos, críticas e provocações, fundamentais à minha formação como pesquisador. No âmbito da administração, também não posso deixar de reconhecer que a minha atuação como servidor público contribuiu para o entendimento dos problemas aqui tratados, daí a lembrança dos colegas de trabalho que me estimularam nessa empreitada.

## RESUMO

O objetivo desta tese é analisar as convergências e as divergências, no contexto brasileiro, entre os conceitos de controle, regulação técnica e econômica e controle social dos meios de comunicação de massa. Essa análise pode ser dividida em duas partes interdependentes: na primeira, buscou-se discutir e redefinir esses conceitos; na segunda, optou-se por situá-los no contexto brasileiro. A primeira parte foi realizada a partir de uma ampla revisão bibliográfica, na qual se buscou abordar diferentes correntes teóricas e perspectivas, como a liberal, a marxista e a neo-institucional. Na segunda, fez-se uso do método histórico e de entrevistas para traçar um amplo painel da administração pública no campo das comunicações, resgatando-se a formação das estruturas atuantes no âmbito da regulação do setor; as mudanças de regras; o desenvolvimento da comunicação de massa no país; os desafios da gestão pública; e o emprego de mecanismos inerentes aos conceitos centrais aqui tratados. Muitas vezes, essa abordagem forçou a contextualização do campo das comunicações em função de uma realidade mais ampla, enfocando-se, também, o cenário brasileiro e o internacional da administração pública. A conclusão deste trabalho também se divide em duas partes. Na primeira, enfatiza-se a necessidade de uma abordagem crítica de antigas perspectivas teóricas, como a centrada na lógica do direito e outra adepta do juízo de valor acerca de uma suposta “natureza” dos meios de comunicação de massa. Na segunda parte da conclusão, foram ressaltadas condicionantes específicas do contexto brasileiro, como a imprecisão dos marcos legais e uma proximidade histórica entre Estado e mercado, e sua relação com o emprego dos conceitos aqui estudados.

## ABSTRACT

The objective of this thesis is to analyze, in the Brazilian context, the similarities and differences between the concepts of control, technical and economic regulation and social control of the mass media. This analysis can be divided into two dependent parts: in the first, these concepts are discussed refined; and in the second, they are placed in the Brazilian context. The first part is based on an extensive literature review, which considered different theories and perspectives, such as the Liberal, the Marxist and the Neo-institutional approaches. In the second, the historical method and interviews are used to trace a broad panel of public administration in the field of communications, considering the following aspects: the formation of regulatory authorities; legal changes; the development of mass communication in the country; the challenges of public management; and mechanisms inherent to the central concepts treated here. Often, this approach forced the contextualization of the communications field in light of a broader reality, focusing on the Brazilian and international scenarios of public administration. The conclusion of this work is also divided into two parts. Firstly, it emphasizes the need for a critical approach of old theoretical perspectives, such as the one based on the logic of law and rights and the other centered on value-judgment logic about a supposed "nature" of the mass media. In the second part of the conclusion, specific limitations of the Brazilian context are highlighted, such as the imprecision of normative documents and the historical proximity between state and market, and their relation to the concepts studied here.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. METODOLOGIA.....	16
<b>2.1 A Comunicação sob a ótica da Administração</b> .....	16
<b>2.2 A Administração Pública nas lentes da História</b> .....	19
2.2.1 O uso da historiografia .....	19
2.2.2 O emprego da história oral .....	24
<b>2.3 Limitações do método e da investigação</b> .....	28
3. DIREITOS E DEVERES .....	32
<b>3.1 Liberdades de expressão e de imprensa</b> .....	32
3.1.1 Uma perspectiva liberal .....	32
3.1.2 Uma perspectiva autoritária.....	38
<b>3.2 A empresa de comunicação e o pluralismo</b> .....	43
<b>3.3 Novas perspectivas para a regulação</b> .....	52
3.3.1 A legitimidade do Estado e o conceito de regulação.....	52
3.3.2 A regulação técnica e econômica da comunicação de massa .....	61
4. SOCIEDADE E MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA.....	65
<b>4.1 A valorização da sociedade civil</b> .....	65
4.1.1 Hegemonia e meios de comunicação de massa .....	65
4.1.2 A redefinição da esfera pública .....	69
4.1.3 Interesse público e governança.....	76
<b>4.2 Comunicação e direitos fundamentais</b> .....	84
4.2.1 Limites dos conceitos de liberdade de expressão e de imprensa.....	84
4.2.2 Uma nova perspectiva de direitos.....	93
5. EM BUSCA DE DEFINIÇÕES .....	98
<b>5.1 Qual Estado?</b> .....	98
<b>5.2 Retomando o significado dos conceitos para a comunicação de massa</b> .....	106
<b>5.3 Limitações das definições</b> .....	113
6. UM NOVO TEMPO, UM NOVO MARCO LEGAL.....	117
<b>6.1 Estado e empresários repensam a comunicação de massa</b> .....	117
<b>6.2 O Código Brasileiro de Telecomunicações e o decreto-lei nº 236/67</b> .....	129
<b>6.3 O Contel e a montagem de uma nova estrutura regulatória</b> .....	144
<b>6.4 Serviço público, de interesse público ou vinculado a interesses nacionais?</b> .....	156
7. O ESTADO INTERVÉM E REGULA .....	168
<b>7.1 O decreto-lei 200/67 e a descentralização administrativa</b> .....	168
<b>7.2 O novo Ministério das Comunicações</b> .....	179
<b>7.3 O regime militar e a exploração das telecomunicações</b> .....	193
7.3.1 A montagem e a operação da infra-estrutura estatal.....	193
7.3.2 O desenvolvimento da radiodifusão .....	205

7.4 A comunicação estatal: emissoras educativas e Radiobrás .....	218
8. O ESTADO CONTROLA.....	227
<b>8.1 Suporte ao controle</b> .....	227
<b>8.2 Reforma legal e marcos da censura</b> .....	233
<b>8.3 A organização da estrutura censória</b> .....	239
<b>8.4 Na redemocratização, o ocaso e o fim</b> .....	246
9. UMA RUPTURA NÃO REGULAMENTADA .....	253
<b>9.1 Embate inicial: a Assembléia Nacional Constituinte</b> .....	253
<b>9.2 A Constituição Federal de 1988</b> .....	259
<b>9.3 Implusão do controle?</b> .....	264
<b>9.4 Explosão do controle social?</b> .....	270
10. DESNACIONALIZAÇÃO À BRASILEIRA .....	284
<b>10.1 Sob os auspícios do NPM: Reforma do Aparelho de Estado</b> .....	284
10.1.1 Princípios do NPM e a Reforma do Aparelho de Estado .....	284
10.1.2 Discussões dogmáticas do NPM .....	293
<b>10.2 A reforma chega às telecomunicações</b> .....	303
10.2.1 Privatização do Sistema Telebrás.....	303
10.2.2 Reforma da legislação .....	313
<b>10.3 O Ministério das Comunicações</b> .....	327
<b>10.4 A ruptura da radiodifusão com o nacionalismo</b> .....	334
11 CONCLUSÃO.....	347
REFERÊNCIAS .....	359
<b>1. Entrevistas</b> .....	359
<b>2. Instrumentos normativos</b> .....	359
Constituições Federais.....	359
Emendas Constitucionais.....	360
Atos Institucionais .....	360
Leis .....	361
Medidas Provisórias não convertidas em lei .....	371
Decretos-lei.....	371
Decretos .....	374
Outros .....	381
Projetos de lei não convertidos em lei.....	381
<b>3. Publicações</b> .....	381
ANEXO 1: Lista de siglas utilizadas.....	406
ANEXO 2: Cronologia resumida a partir de 1962 .....	411
ANEXO 3: Evolução salarial de carreiras ligadas à regulação das comunicações – Nível superior .....	414
ANEXO 4: Evolução salarial de carreiras ligadas à regulação das comunicações – Nível médio .....	415



## FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

<b>Tabela 1: Diferenças entre regulação de conteúdo e censura .....</b>	<b>55</b>
<b>Gráfico 1: Emissoras de Rádio no Brasil (1946-1951).....</b>	<b>130</b>
<b>Gráfico 2: Crescimento Percentual das Emissoras de Rádio no Brasil (1946-1951). 131</b>	
<b>Gráfico 3: Crescimento Percentual das Emissoras de TV no Brasil (1959-1962).....</b>	<b>131</b>
<b>Tabela 2: Vetos de João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT)</b>	<b>135</b>
<b>Tabela 3: Formas de outorga de acordo com instrumentos normativos utilizados...</b>	<b>161</b>
<b>Figura 1: Organização do Ministério das Comunicações em 1968.....</b>	<b>180</b>
<b>Gráfico 4: Crescimento no Número de Emissoras de TV no Brasil (1964-1985).....</b>	<b>211</b>
<b>Gráfico 5: Crescimento no Número de Emissoras de Rádio no Brasil (1964-1985)...</b>	<b>212</b>
<b>Gráfico 6: Crescimento no Número de Emissoras de Rádio no Brasil (1964-1985)..</b>	<b>213</b>
<b>Gráfico 7: Crescimento no Número de Emissoras de Rádio no Brasil (1964-1985)..</b>	<b>214</b>
<b>Gráfico 8: Oscilação no Número de Emissoras Federais no Brasil (1982-1988).....</b>	<b>225</b>
<b>Gráfico 9: Uso de papel imprensa no Brasil em milhares de toneladas (1945-2004). 232</b>	
<b>Gráfico 10: Outorgas para exploração de serviços de radiodifusão (1985-1988).....</b>	<b>255</b>

## 1. INTRODUÇÃO

“A liberdade do lobo é a morte das ovelhas”. Recorrente no debate sobre a comunicação de massa, a metáfora envolvendo presas, predadores e a liberdade sugere um questionamento: como conciliar meios de comunicação, Estado e sociedade, preservando-se direitos fundamentais?

Como proteger as ovelhas? Se o lobo é uma ameaça a elas, sua liberdade deve ser restringida para que as ovelhas sobrevivam. Essa restrição é estabelecida por um ente mais forte e respeitado por ambos, capaz de impor limites e proteger os “desamparados”. Sua intervenção ocorre de forma direta ou indireta, mais ou menos autoritária, em conformidade com as limitações que lhe são impostas por seu próprio poder e pelas regras que a ele se aplicam. Ou seja: cabe a ele regular a relação entre lobo e ovelhas.

Por que, porém, as ovelhas devem ser defendidas? A pergunta, em rota oposta ao parágrafo anterior, muda a premissa da relação e implica em uma outra interpretação. Se, antes, imaginava-se que as ovelhas deveriam sobreviver e ser amparadas, há os que dizem que elas só devem fazê-lo, caso estejam preparadas, com suas próprias forças, para resistir. Pode ser alegado que elas dispõem de algum grau de consciência para não cair nas artimanhas do lobo e, caso não disponham, deve-se respeitar a seleção natural. O ente mais forte, capaz de intervir na relação, não só se torna desnecessário, como também indesejável. Cabe a lobos e ovelhas, enfim, buscar o ponto ótimo de seu convívio.

As interpretações anteriores pressupõem que se estabelece uma relação de força entre lobos e ovelhas, entretanto pode-se, também, acreditar no convívio pacífico entre ambos, contradizendo-se o próprio ditado popular. Ora, lobos dispõem de outros alimentos e são capazes de respeitar o direito à vida das ovelhas. Não se pode descartar que eventualmente algum lobo venha a se atirar contra uma ovelha, mas, neste caso – e apenas neste caso –, um ente mais forte deve intervir, aplicando punições e fazendo valer as regras. O padrão, porém, deve ser a não intervenção. Por outro lado, quando não houver regras claras, ou o ente mais forte age sempre que bem entender, ou o lobo impera face à inexistência de normas que viabilizem a regulação.

Pode-se, também, argumentar que o ente regulador apenas se legitima por sua força, impedindo que lobos e ovelhas cheguem a um acordo. Volta-se, então, à presunção de que

o acordo é possível, mas, neste caso, acredita-se em mecanismos que fortaleçam as ovelhas, dando-lhes a capacidade de limitar a ação da matilha. Muito provavelmente garantidos pelo ente mais forte, esses mecanismos não são operados por ele, mas devem ser por ele e pelos lobos reconhecidos como legítimos. É claro que, nesse processo, direitos dos lobos devem ser respeitados, assim como os das ovelhas. Em caso de colisão desses direitos, outro ente deve ser capaz de estabelecer os limites necessários.

Instituiu-se, então, um cenário de *checks and balances* que envolve lobos, ovelhas e um ente regulador. Trazida para o campo da comunicação, a metáfora representa, de forma simplista, a relação entre Estado, meios de comunicação de massa e sociedade. Naturalmente diversas outras variáveis e um questionamento mais aprofundado sobre os papéis desses atores deve ser levado em consideração. Esta tese trata exatamente deste cenário – ou melhor, de parte dele, como se verá adiante – no caso do Brasil.

É inegável o papel de fundamental importância desempenhado pelos meios de comunicação na contemporaneidade. A profusão de informações, geradas e transmitidas em ritmo semi-instantâneo, passou a ser entendida como fundamental às sociedades modernas. A comunicação de uma mensagem é apenas a ponta do processo – neste trabalho, o interesse é pela relação jurídico-institucional a que se submetem meios de comunicação e Estado, determinante para as informações acessadas pela sociedade.

Desde as primeiras publicações lançadas no Brasil, ainda no fim do século XVIII, os meios de comunicação de massa sempre estiveram fortemente ligados aos diferentes governos. Comandados e financiados por seus representantes ou vigiados por eles, jornais e jornalistas brasileiros sofreram, na prática, restrições significativas à liberdade de imprensa. Ainda que nas Cartas Magnas existisse a concessão – quase um favor – à liberdade de imprensa, essa sempre esteve vinculada a interesses, interpretações pouco claras e limitações. Dentre essas estavam afrontas à segurança nacional, aos bons costumes ou à moral – conceitos de interpretação vaga.

Essas condicionantes não se restringiram aos períodos de autoritarismo. Independentemente das garantias democráticas vigentes, meios de comunicação teórica e oficialmente não ligados a governos receberam empréstimos bancários, compra adicional de espaço publicitário e favorecimento em financiamentos públicos para sanarem suas dívidas. Não sem a anuência explícita ou a complacência escamoteada dos meios de

comunicação de massa e de seus donos, a opressão política e o domínio econômico são marcas da atuação do Estado nesse setor desde o início da República até o fim do regime militar. Quando, graças à Constituição Federal de 1988, a liberdade de imprensa foi formalmente redefinida e garantida, a força econômica, ainda assim, não deixou de se constituir em eficiente forma de pressão.

A situação brasileira configura-se um bom exemplo dos motivos que embasam, de forma genérica, a discussão sobre a regulação dos meios de comunicação de massa em todo o mundo. É essa ação que, em tese, pode limitar a voracidade com que agentes públicos – ligados à administração pública em suas mais diversas esferas – e privados – por vezes vinculados a grupos econômicos fortes – agem sobre a mídia. Além disso, a forma de regulação da mídia é determinante tanto para a compreensão, no contexto nacional, de sua natureza, quanto para o entendimento que se tem de suas funções.

No Brasil, qualquer tentativa de discussão desse tema tem sido publicamente rechaçada por parte dos próprios meios de comunicação de massa, graças à confusão entre os termos regulação e controle. Quando o governo federal anunciou apoio ao projeto de lei que instituía o Conselho Federal de Jornalismo; à criação de uma agência reguladora do audiovisual, a Ancinav; e a intenção de implementar uma nova classificação indicativa, os meios de comunicação de massa denunciaram esses atos como atentados à liberdade de expressão e à democracia e como tentativas de controle dos próprios meios pelo Estado. A história guarda, ainda, diversos outros exemplos semelhantes.

O Estado brasileiro é acusado de adotar, nessas e em outras ocasiões, estratégias típicas de governos de outrora, notadamente os que precederam a promulgação da Constituição Federal de 1988. Podem-se atribuir as recorrentes reações dos meios de comunicação de massa às tentativas de regulação da mídia pelo Estado como um temor real de volta ao contexto autoritário, o que encontraria fundamentação na própria história nacional. Seria, nesse caso, aceitar que a tradição autoritária está tão arraigada no cenário político nacional que setores diretamente atingidos pelo regime militar e pela ditadura getulista, como a mídia, prontamente reagem a qualquer tentativa de fortalecimento do Estado ou de instrumentos regulatórios.

Há, porém, um outro entendimento. A confusão proposital entre regulação e controle e o bloqueio a avanços nesse debate não apenas favorecem a falsa imagem de

fortalecimento do cenário democrático e dos direitos fundamentais, como também impedem a ação do Estado e da sociedade em caso de erro ou de descumprimento, por parte dos meios de comunicação de massa, de suas finalidades. Sem a possibilidade de interferência no setor, via mecanismos legalmente constituídos, por parte do Estado ou da sociedade, vige apenas a auto-regulamentação pelo mercado ou, mais precisamente, são as próprias empresas as (únicas) responsáveis por sua atuação.

Note-se que mecanismos de controle interessam, em tese, a membros da administração pública, que deveriam ser alvos naturais de fiscalização pela imprensa. Não por acaso, a legislação aprovada pelos parlamentares oferece as brechas necessárias para a operação de mecanismos de controle, ainda que esses, por razões diversas, não venham a ser empregados. Qualquer possibilidade de restrição à liberdade de imprensa funcionaria, nesse sentido, como forma de defesa, na medida em que se anula ator responsável por fiscalizar e eventualmente criticar o Poder Público.

Por mais que a dicotomia – falseada – entre regulação e controle tenha se tornado bandeira sedutora no debate público, as peculiaridades desse debate, resumidas anteriormente e aprofundadas nos próximos capítulos, forcem uma abordagem centrada em desdobramentos desses conceitos. Nesta tese, buscou-se trabalhar com os seguintes termos: controle, regulação técnica e econômica e controle social dos meios de comunicação de massa. É preciso reconhecer que esses conceitos têm fronteiras próximas: todos se baseiam em marcos legais; restringem, de alguma forma, a transmissão de informações ou a vinculam a outros princípios; e se relacionam a um direito fundamental.

Mesmo assim, defende-se, aqui, a tese de que controle, regulação técnica e econômica e controle social dos meios de comunicação de massa são conceitos passíveis de serem delimitados, ainda que, no Brasil, inexista uma estrutura regulatória – englobando o quadro normativo e as organizações públicas atuantes no setor - apropriada para lidar com a interdependência que deve caracterizá-los. Não por acaso, a pergunta de pesquisa que norteia esta tese é: como se limitam os conceitos de controle, regulação técnica e econômica e controle social dos meios de comunicação de massa e como eles são aplicados no Brasil?

O objetivo final desta tese é analisar as convergências e as divergências, no contexto brasileiro, entre os conceitos de controle, regulação técnica e econômica e controle social

dos meios de comunicação de massa. Para a consecução desse objetivo maior, foi preciso atingir os seguintes objetivos intermediários:

- Revisar a literatura e explicitar as contradições inerentes aos conceitos trabalhados;
- Descrever e analisar a estrutura regulatória da comunicação de massa no Brasil;
- Identificar como esses conceitos foram levados em consideração por essa estrutura;
- Reconhecer que mudanças as rupturas políticas e as transições pactuadas no país provocaram na interpretação sobre os meios de comunicação de massa e, conseqüentemente, na aplicação desses conceitos.

A perseguição desses objetivos esteve condicionada a algumas suposições iniciais:

- Do ponto de vista metodológico, a falsa dicotomia entre regulação e controle não se sustenta, sendo necessário buscar abordagens mais complexas da questão, sujeitas a fontes interdisciplinares e métodos de investigação condicionados pelo local e pela época da análise – portanto, métodos não universais, já que não passíveis de generalizações;
- Os conceitos em questão limitam-se no que tange ao tipo de restrição imposta à informação. Em contrapartida, os conceitos também se complementam, já que são responsáveis por estabelecer novos nortes à difusão da informação;
- A estrutura regulatória tal como aqui delineada, ou seja, o conjunto composto pelo quadro normativo e pelas organizações públicas atuantes no setor, está relacionada com a aplicação desses conceitos no Brasil;
- Os conceitos aqui trabalhados estão fortemente vinculados a um debate sobre direitos fundamentais inerentes à comunicação de massa.

Em relação à delimitação desta tese, há que se destacar alguns pontos. Quanto à sua amplitude, McQuail (1998) divide as pesquisas relativas aos meios de comunicação em três níveis: o primeiro é o macro, referente ao sistema como um todo – e principalmente aos meios mais representativos -, encarado no âmbito nacional; o segundo é o intermediário, relativo a um grupo específico, como periódicos nacionais ou rádios locais; e o terceiro é o micro, inerente aos estudos de caso tradicionais. A pesquisa aqui proposta encaixa-se no primeiro nível. Conforme frisa o autor, trata-se de uma escolha pouco usual, porém interessante, caso se queira analisar as transformações por que passa o setor ao longo das

décadas. Parte-se do pressuposto, em pesquisas nesse nível, que há um grupo de condicionantes similares às quais se sujeitam todos (ou a grande maioria) dos meios de comunicação de massa atuantes na época pesquisada.

Acredita-se, aqui, corroborando a percepção de McQuail (1998), na viabilidade de uma investigação que leve em consideração o Brasil como um todo, sem ignorar suas imensas diferenças regionais, porém sendo possível estabelecer um padrão nacional – ou seja, um padrão das estruturas de alcance nacional - para o problema em questão. Essa alternativa encontra respaldo em diversas reflexões acadêmicas, a exemplo da feita por Schwartzman, para quem “a complexidade e a aparente singularidade da realidade política brasileira pode ser abordada por meio de uma perspectiva analítica genérica e razoavelmente bem-articulada” (SCHWARTZMAN, 1988, p. 51).

Será alvo desta pesquisa primordialmente a dita grande imprensa e a radiodifusão. O primeiro grupo é entendido, nesta tese, como a reunião de jornais e revistas de periodicidade regular, “cuja dimensão, em termos empresariais, atinja uma estrutura que implique na dependência de um alto financiamento publicitário para a sua sobrevivência” (AQUINO, 1999, p. 37). Por radiodifusão entendem-se emissoras de rádio e de televisão. São analisados, portanto, o que Caparelli (1989) chamou de macromeios, em oposição aos micromeios como jornais alternativos; publicações irregulares, de tiragens pequenas quando comparadas às maiores de seus segmentos e não comercializadas ou submetidas à assinatura por processos regulares; canais ou emissoras comunitários; universitários; institucionais; ou de comunicação interna de empresas.

Ainda que a aplicação dos conceitos aqui trabalhados resulte, na prática, da influência de pressões diversas, são enfocados nesta tese os mecanismos adotados pelo Estado ou o papel deste ator, ainda que não de forma central, em instrumentos operados por outros. O controle social dos meios, por exemplo, interessa a esta pesquisa no que se refere à participação direta ou ao processo de legitimação pelo Estado, por mais que se reconheça – por óbvio - que a participação da sociedade é crucial ao sucesso desta forma de controle. O Estado, enfim, adquire um caráter ativo neste estudo, no sentido de que suas ações são centrais à investigação. São de interesse secundário para esta pesquisa as reações dos meios de comunicação a essas ações.

No que se refere a recortes temporais, quando for discutida especificamente a realidade brasileira, a pesquisa concentrar-se-á primordialmente na fase que vai de 1962, ano de promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações, marco de uma profunda reformulação das comunicações, até o ano de 2008, que antecede a defesa desta tese. A análise é precedida de uma contextualização sobre o período anterior a 1962.

Por fim, nesta introdução, cabe ressaltar a relevância da regulação das comunicações para o debate público contemporâneo no Brasil. A efervescência do tema decorre de uma série de inovações recentes empreendidas no âmbito da administração pública (aprovação de novas regras para a classificação indicativa dos programas; criação da EBC, responsável por operar uma nova “TV Pública”; decisão quanto ao padrão tecnológico para a TV Digital, dentre outras); de iniciativas fracassadas (a exemplo da criação da Ancinav e do Conselho Federal de Jornalismo); e de articulações para o rearranjo dos espaços de discussão sobre o setor (como o Fórum Nacional de TVs Públicas e a Conferência Nacional de Comunicação). Por outro lado, essas novidades contrastam com uma excessiva timidez no que se refere à alteração da legislação arcaica atualmente vigente e à aplicação de alguns dispositivos constitucionais.

A ótica jurídica é essencial, portanto, a esse debate, que pode ser enunciado a partir da percepção de que o estabelecimento na Constituição Federal de cláusula pétrea referente à liberdade de expressão não implica sua efetiva regulação; a garantia, no texto legal, desse direito – considerado essencial para a democracia, como se verá adiante – promove avanço restrito para a sociedade, caso não seja acompanhado de definição e regulação específicos. Torna-se, assim, necessária a discussão acerca desses conceitos, de sua complementaridade e de suas limitações. Por isso, esta tese propõe-se a elaborar um amplo painel de um setor pouco abordado em trabalhos acadêmicos no campo da Administração no Brasil – a mídia, no tocante à sua relação com o Estado e com a sociedade.



## 2. METODOLOGIA

### 2.1 A Comunicação sob a ótica da Administração

Se, no campo da Comunicação, a pesquisa da mídia como uma instituição social só se consolidou na década de 1970 (MCQUAIL, 1985), na área de Administração ela ainda carece de uma quantidade mínima de estudos para ser posicionada como um objeto natural de investigação. De 1996 a 2006, a área de Administração Pública foi uma das mais produtivas, considerando-se o número de artigos aprovados, do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD). Nesse período, foram apresentados nessa área 533 artigos (em média mais de 50 por ano), dos quais apenas dois, ambos de 2005, enfocavam a mídia brasileira. Nenhum deles, contudo, versou sobre a regulação da comunicação de massa ou sobre políticas públicas para o setor.

O quadro era similar, até 2006, na Revista de Administração Pública (RAP), publicada pela Fundação Getúlio Vargas desde 1967. Em 38 anos, a publicação foi semestral, trimestral e, desde 1996, é bimestral, gerando mais de 160 edições, que reuniram mais de mil artigos. Até 2006, em nenhum desses 38 anos, nas mais de 160 edições e dentre esses mais de mil artigos, havia sido publicado qualquer trabalho sobre os meios de comunicação de massa sob a mesma perspectiva do exposto em relação ao EnANPAD.

A ausência de debate acadêmico, no campo da Administração, sobre a regulação da comunicação de massa não se restringe ao Brasil. A revista bimensal norte-americana *Public Administration Review* (PAR), por exemplo, nasceu na década de 1940, cerca de vinte anos antes da RAP. Em mais de 60 anos de publicação, até 2006, só foi possível encontrar um trabalho (na verdade, uma transcrição de palestra), publicado na longínqua década de 1950, que remetia à relação entre imprensa e Estado. É impossível constatar que *jamaís* o tema aqui tratado tenha sido discutido em outras publicações e fóruns do campo da Administração, porém é sintomática a sua ausência dos instrumentos expressivos de divulgação aqui mencionados.

Uma hipótese para explicar a baixa incidência do tema seria justamente a dúvida quanto à viabilidade de se caracterizar a mídia como objeto válido para investigações no campo da Administração. Convém, nesse caso, recorrer à definição de “fato administrativo” formulada por Guerreiro Ramos:

“(...) é um complexo de elementos e de suas relações entre si, resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas, escalonadas em diferentes níveis de decisão, no desempenho de funções que limitam e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista objetivos sistematicamente estabelecidos” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 7).

Para o autor, três tipos de elementos compõem o fato administrativo – os aestruturais, os estruturais e os estruturantes. Os primeiros constituem uma parte dinâmica e mutável, sem que, por si só, consigam dar forma ao sistema, como, por exemplo, instalações físicas, matérias primas e força de trabalho (considerada em sua dimensão não ideológica, apenas como força motriz). Os segundos são responsáveis por aglutinar os primeiros, gerando um sistema consistente. Esse é o caso de estruturas organizacionais, associações, sindicatos, classes e sociedade. Os terceiros, a cuja categoria pertencem as decisões, efetivam o sistema, na medida em que trabalham em prol de uma estruturação permanente, considerada a renovação periódica do todo.

Note-se a transposição do conceito de fato administrativo para o de sistema, feito não sem o aval explícito do autor, para quem “o fato administrativo pode ser considerado também como sistema administrativo, como totalidade, internamente composta de elementos ou subsistemas em interação” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 29). As ponderações do autor demonstram, ainda, a preocupação de se inserir o estudo das organizações e, conseqüentemente, a própria Administração no âmbito maior de uma só ciência e de se evitar a fragmentação do conhecimento e do debate. Ainda que possa ser seccionada para fins didáticos, essa ciência social, ao dar vazão ao campo da Administração, não deve ignorar outros campos, como os da Sociologia, da Política e da Antropologia.

Diversos pesquisadores contemporâneos foram inspirados pela reflexão de Guerreiro Ramos sobre o fato administrativo, inserido em uma lógica que transcende o campo da Administração e passa a buscar explicações em uma Ciência Social mais ampla. Cavalcanti (2005), por exemplo, chegou a afirmar que todas as questões relevantes do campo da administração pública são interdisciplinares e multidisciplinares, demandando uma análise integrada por diferentes áreas do conhecimento. O trabalho aqui desenvolvido compartilha a percepção de Guerreiro Ramos e dos pesquisadores que o sucederam,

valorizando essa perspectiva analítica. Cabe ressaltar, assim, que esta tese seria impossível, caso se ignorassem autores que pontificam em outros campos, como a Sociologia, o Direito e, naturalmente, a Comunicação.

O problema de pesquisa apresentado no capítulo anterior é consoante com a definição de “fato administrativo” formulada por Guerreiro Ramos, visto que envolve a relação entre Estado e meios de comunicação de massa, naturalmente dispostos em diferentes níveis de decisão, com funções e objetivos que servem de norte à atividade humana. O fato administrativo, dentro do recorte proposto nesta tese, refere-se a um sistema específico e é abordado principalmente (mas não apenas) em função dos seus elementos estruturais.

Aliás, essa percepção de Guerreiro Ramos do fato administrativo como um conjunto de elementos “vivos” – no sentido de que, longe de serem estanques, reagem às pressões do ambiente e conformam o sistema – merece ser ressaltada. Para o autor, o fato administrativo e, conseqüentemente, a Administração não se bastavam como construtos teóricos isolados de uma realidade; eram – e são – justamente reflexo dessa realidade, não devendo ser dela apartados com uma pretensão de dar pureza à ciência:

“Sem ser protagonista no processo social não se pode ser integralmente um cientista social. A idéia de um pensamento teórico isolado da prática é uma contradição de termos. Não pode haver raciocínio sem um rudimento de prática, e nem prática sem um rudimento de teoria” (GUERREIRO RAMOS, 1967, p. 18).

Também neste ponto o presente trabalho compartilha da convicção de Guerreiro Ramos. O estudo da regulação da comunicação de massa no Brasil não poderia prescindir de uma minuciosa análise da realidade nacional e dos desdobramentos da tomada de decisões, assim como depende, também, de um aporte teórico proveniente de diferentes áreas do conhecimento, sem o qual seria inviável compreender o problema apresentado.

Por fim, não compete, aqui, esgotar o debate sobre os motivos pelos quais os meios de comunicação de massa ainda não foram devidamente incluídos na agenda de pesquisa da Administração, porém é possível oferecer quatro argumentos, além das considerações de Guerreiro Ramos, para que eles venham a sê-lo. O primeiro tem cunho econômico: a mídia faz parte de um campo econômico, que, como tantos outros, é alvo de políticas públicas

específicas, naturais objetos de estudo do campo da Administração Pública. O segundo é de âmbito político: os meios de comunicação estão intimamente ligados à democracia e a direitos e valores fundamentais à sobrevivência desse regime, também muito estudado pela Administração. Além disso, a emergência da sociedade civil como ator importante no processo de tomada de decisão influenciou uma revisão da gestão pública, ao exigir a criação, a consolidação e a legitimação de novos mecanismos de *accountability* em relação a diversos setores econômicos – dentre os quais, a comunicação de massa. O último argumento diz respeito aos novos desafios que a Comunicação, por suas peculiaridades, pode impor à pesquisa em Administração e, mais especificamente, a questionamentos de modelos e temas que lhe são inerentes e cristalizados. Um deles é a avaliação de políticas públicas, que, direcionada ao campo da Comunicação, requer uma abordagem distinta da tradicional análise de custo-benefício:

“A Comunicação difere-se de outros campos de políticas públicas e, por conseguinte, o enfoque de avaliação de políticas não é adequado, sobretudo porque raramente os objetivos das políticas são frutos de consenso (...). Não existem resultados ótimos em função dos quais julgar os objetivos perseguidos ou o gasto de recursos. O mais importante, como já se disse, é que não há um interesse público único, e os meios de comunicação perseguem muitas metas divergentes e até contraditórias, que serão provavelmente avaliadas de maneiras diferentes por distintos agentes, em especial no que se refere à audiência” (MCQUAIL, 1998, p. 41-42, tradução livre).

Não serão aprofundadas todas essas questões ao longo deste trabalho, porém é preciso, desde já, ressaltá-las como amostra da complexidade do problema pesquisado e de sua importância para o campo da Administração.

## **2.2 A Administração Pública nas lentes da História**

### *2.2.1 O uso da historiografia*

Desde que a Administração Pública começou a buscar a sua emancipação da Ciência Política e estruturou-se como campo do conhecimento, muito já se escreveu sobre os limites de cada uma e sobre os pontos de contato entre ambas. Não se pretende voltar, aqui, a este debate, por se considerar que esse tem um vício de origem: a Administração

Pública, nos moldes das constatações mencionadas na seção anterior, não depende apenas da Ciência Política, mas de diversas outras áreas do conhecimento que, juntas, determinam uma ciência social mais ampla. Diferença crucial para este trabalho é que a Administração Pública, ao contrário de algumas dessas outras áreas do conhecimento, preocupa-se, também, com a prática e com a aplicação de suas observações – daí inserir-se no que se convencionou chamar de “ciências sociais aplicadas”.

Mais interessante, aqui, é introduzir uma terceira variável no diálogo entre Administração e Ciência Política – a História. Ao tratar da Ciência Política, Rhodes (2003) observou que ela tanto pode ser considerada em sua ambição de predizer e postular leis gerais, como também como uma ciência mais interessada no uso da narrativa, por meio da qual são contadas histórias e formuladas explicações assentadas em percepções e ações individuais. Ainda segundo o autor, por mais que estejam recheadas de personagens e acontecimentos, essas histórias estão bem longe da ficção por basear-se em parâmetros reais e evidências e, a partir deles, em explicações geradas por uma argumentação lógica e consistente. Bobbio, como de hábito, foi ainda mais incisivo: “as duas fontes principais para o estudo do Estado são a história das instituições políticas e a história das doutrinas políticas” (BOBBIO, 2007, p. 53).

O estudo da Administração Pública – uma ciência social aplicada, derivada da Ciência Política – não poderia seguir roteiro diferente. Ao versar sobre o Estado, busca respostas na história de cada nação e na correlação de forças que formam a sociedade. Essa relação entre Administração Pública e História não esteve sempre incólume: por décadas, pesquisas foram acusadas de se basear em teorias funcionalistas para induzir a um determinismo juvenil, segundo o qual a história era o mecanismo determinante para a explicação do presente – ou seja, o presente era apenas uma replicação do passado, fruto de tentativas mal feitas de adaptação e desconsideração de pesquisadores quanto às alternativas que fugiam de uma previsibilidade histórica (MARCH; OLSEN, 1984). No entanto, o eventual mau uso da História como perspectiva explicativa não deve implicar em sua desconsideração como um dos pilares para o estudo do Estado e, por conseguinte, para pesquisas no campo da Administração Pública: sem a pretensão de generalizar teorias, advogar a reprodução de realidades ou descontextualizar fatos, este trabalho parte do pressuposto de que para entender a regulação da comunicação de massa no Brasil –

notadamente os conceitos que motivam a pergunta de pesquisa – é preciso estudar a história de um segmento da administração pública nacional e sua contribuição para a conformação de um Estado com características muito específicas.

Mais que isso, este estudo faz uso da história como metodologia de pesquisa. No campo da Administração, a historiografia tem se contraposto às tentativas funcionalistas e aderido ao paradigma da chamada Nova História. Assim, o método pressupõe que a História diz respeito a todas as atividades humanas e que essa não é uma mera narrativa dos acontecimentos centrada em eventos conjunturais, curtos períodos temporais, acontecimentos políticos e personagens de notória relevância (concepção típica da chamada “História Tradicional”), mas, sim, prioritariamente uma análise e uma interpretação das estruturas, seus aspectos econômicos e sociais e os comportamentos coletivos de toda a sociedade. Não devem ser desprezadas opiniões e experiências pessoais, manifestadas, por vezes, em depoimentos orais, discutidos adiante. Isso não anula, é claro, a importância de arquivos, documentos legais, bibliografia em geral e evidências históricas (CURADO, 2001; MARTINS, 2001; VERGARA, 2005). Esta tese ampara-se principalmente nas diretrizes referentes à Nova História, mas não se descartam, em parte, princípios tidos como fundamentais pelo paradigma anterior. São centrais a análise e a interpretação das estruturas duradouras, porém são determinantes, também, observações referentes a personagens e a eventos conjunturais.

A abordagem histórica da realidade brasileira é precedida por três capítulos teóricos desenvolvidos a partir de uma pesquisa bibliográfica centrada principalmente em trabalhos considerados clássicos no âmbito da Ciência Política e para a discussão dos conceitos aqui debatidos. No primeiro deles – o próximo capítulo desta tese – o fio condutor é a vinculação entre comunicação de massa e democracia e as implicações dessa relação para o mercado e para o Estado. O ponto de partida é o tratamento de direitos considerados essenciais por duas perspectivas, chamadas de “liberal” e “autoritária”. Em um primeiro momento, são debatidas as limitações possíveis a esses valores pela estruturação de um mercado capitalista da comunicação de massa e, depois, pela ação do Estado.

O capítulo seguinte trata do papel da sociedade civil no que diz respeito à regulação da comunicação de massa. Inicialmente essa regulação é encarada sob duas perspectivas não opostas: a disputa por uma hegemonia nos meios e a formação de uma arena pública

que transcende os limites do setor focado. Ambas ressaltam uma valorização da sociedade civil como ator político capaz de interferir no processo decisório, o que gerou uma demanda por revisões nas práticas de governança. Por fim, são questionados os limites dos direitos abordados no capítulo anterior, apresentando-se uma nova perspectiva inspirada nessa emergência da sociedade civil.

O terceiro capítulo deste bloco inicia-se com uma discussão sobre o Estado, ator central a esta tese, e suas limitações a partir de uma perspectiva neo-institucionalista. Com base nessas considerações, apresenta-se uma alternativa de conceituação de controle, regulação técnica e econômica e controle social da comunicação de massa, bem como o estabelecimento de limites a esses termos, considerando o seu emprego muitas vezes simultâneo e com diferenças nem sempre evidentes.

O bloco dos cinco capítulos seguintes faz uso da historiografia, complementada por uma pesquisa bibliográfica e documental, para analisar o caso brasileiro e, mais especificamente, o emprego desses conceitos na realidade nacional. Essa análise é entremeada, quando necessário, por considerações teóricas tidas como essenciais para o tratamento do caso em questão.

O primeiro capítulo deste bloco faz uma análise histórica da regulação da comunicação de massa no Brasil até 1962, período imediatamente anterior ao estudado nesta tese. Apesar de não estar inserido no período em que se centra este trabalho, o histórico do setor é crucial para a compreensão da formação das estruturas voltadas à regulação da comunicação de massa. É central, neste capítulo, o processo de formulação e de aprovação de um novo arcabouço jurídico para o setor, responsável pela criação de um novo órgão regulador e pelo aprofundamento de discussões quanto à natureza das telecomunicações.

O capítulo seguinte parte de uma abordagem da reforma administrativa de 1967, que colocou em voga a descentralização e abriu espaço para o rearranjo de forças no campo da regulação da comunicação de massa. Essa nova conformação permitiu a formulação e a implementação de políticas públicas embasadas em intenso investimento estatal, na montagem de uma nova infra-estrutura para as telecomunicações e no estímulo ao desenvolvimento da radiodifusão comercial. Nesse setor, as investidas estatais foram ofuscadas pela força das emissoras privadas, também discutidas.

A seguir, entra em debate a estrutura de controle montada pelo Estado durante o regime militar. Essa estrutura baseava-se tanto em ações de fomento e subsídio das quais a iniciativa privada acostumou-se a depender, quanto em mecanismos autoritários e restritivos do fluxo de informações. Merece especial atenção a censura, normalmente abordada em seu auge e tratada nesta tese, também, quanto às suas limitações e em sua derrocada às vésperas das da retomada das eleições diretas.

A Constituição Federal de 1988 é o grande fio condutor do capítulo seguinte. As mudanças aventadas pela nova Carta Magna e o nascimento de uma perspectiva de controle social contrastam com a manutenção de um *status quo* sobrevivente do regime militar. A sociedade civil ganha, a partir dessa época e dos anos que precederam a redemocratização, um novo papel, relacionado à consolidação de movimentos sociais e de suas conquistas, ainda que nem sempre freqüentes.

O último capítulo antes da conclusão da tese trata do desmonte do projeto de desenvolvimento das comunicações estabelecido durante o regime militar, consumado com a desnacionalização do setor na década de 1990. A análise sobre a privatização das telecomunicações é contextualizada em um cenário de transformações mundiais, que culminaram na revisão do modelo de Estado desenvolvimentista praticado no Brasil até então. O novo cenário da administração pública e os desafios protagonizados por inovações tecnológicas em um cenário marcado por um arcabouço antiquado são alguns dos tópicos tratados neste capítulo.

Para a elaboração da análise aqui desenvolvida, cabe destacar algumas características das fontes utilizadas:

- *Trabalhos acadêmicos* – seguindo a concepção de que a Administração encaixa-se em um amplo rol de ciências sociais a serem levadas em consideração em conjunto, os textos que serviram de base à pesquisa foram produzidos originalmente nas áreas de Comunicação Social, Ciência Política, Sociologia, Direito, Economia e, claro, Administração. Essa opção reflete a interdisciplinaridade e a complexidade de um objeto de estudo como a comunicação de massa, abordada por diversas áreas do conhecimento;

- *Outros textos* – os trabalhos essencialmente acadêmicos foram incapazes de cobrir, sozinhos, as diversas nuances da comunicação de massa no Brasil e as rápidas transformações por que passa esse setor. Assim, foi necessário adotar textos não



acadêmicos, como, por exemplo, relatos biográficos, palestras e reportagens publicadas em jornais e revistas;

- *Relatórios e estudos* – Além dos trabalhos acadêmicos, de palestras, biografias e reportagens, foram utilizados relatórios e estudos não acadêmicos originados no âmbito da administração pública e que, em alguns casos, foram os únicos documentos disponíveis para uma melhor compreensão da tomada de decisões. Um exemplo nesse sentido é a análise do então ministro Corsetti (1971) sobre o futuro das telecomunicações;

- *Instrumentos normativos* – Optou-se por uma constante análise dos instrumentos normativos vigentes no Brasil, mesmo que isso tenha representado um risco de prolixidade e excessivo grau de detalhamento. Essa foi a única forma encontrada de expor ao leitor, atuante em distintas áreas do conhecimento, as regras da regulação da comunicação de massa. Além disso, seria impossível traçar o histórico das organizações públicas participantes do setor sem recorrer aos seus limites legais;

- *Entrevistas* – Nem todas as informações consideradas necessárias à pesquisa foram registradas por escrito, sendo necessário recorrer à experiência e às lembranças de personagens mencionados nesta tese. O uso de entrevistas será analisado a seguir.

### 2.2.2 O emprego da história oral

A partir da segunda metade do século XX, a história oral foi consagrada como metodologia para a realização de pesquisas contemporâneas. A partir de entrevistas feitas com personagens importantes em diversas áreas da vida pública, elucidam-se versões sobre acontecimentos e interpretações sobre estruturas, culminando na validação dos depoimentos como fontes de informação. Acredita-se, nesse sentido, que os personagens e suas narrativas não podem ser desvinculados de seu contexto histórico, determinante de suas convicções, razão pela qual essa relação deve ser sempre buscada (LEVI, 2005).

Não é consensual, entretanto, a apresentação da história oral como metodologia, havendo autores que a consideram uma técnica e outros, uma disciplina (AMADO; FERREIRA, 2005). Os primeiros entendem-na como um conjunto de procedimentos relativos à confecção de entrevistas, como, por exemplo, formas de transcrição de fitas. Os segundos entendem que a história oral inaugurou uma abordagem técnica e procedimentos

metodológicos específicos, conceitos únicos e, a partir daí, tornou-se factível entender a história oral como um campo de conhecimento singular. Partilha-se, neste trabalho, da mesma convicção de Amado e Ferreira (2005): ainda que a história oral não compreenda apenas um conjunto de técnicas, também não origina um campo de conhecimento próprio, funcionando como metodologia que serve de ponte entre teoria e prática.

Existem duas linhas de trabalho, não totalmente excludentes, da história oral (FERREIRA, 1994). A primeira delas entende os depoimentos como alternativas para a complementação de dados históricos não disponíveis em documentos escritos, tendo como focos centrais políticas públicas, estudos acerca das elites e a organização de determinados segmentos sociais. Já a segunda abordagem explora as representações e as formas como são compreendidas, privilegiando uma discussão acerca da relação entre memória e história.

Nesta tese foi adotada a primeira abordagem, ou seja, a utilização de entrevistas como opção para a compreensão de determinados fatos históricos não explorados, na íntegra, por documentos escritos. As entrevistas realizadas foram presenciais, semi-estruturadas, constituídas a partir de um rol de perguntas elaborado previamente e sujeito a alterações, e podem ser classificadas como temáticas (VERGARA, 2005), já que versaram sobre um grande tema em comum (o Estado e as Comunicações), com enfoques diferenciados em função da trajetória profissional de cada entrevistado.

Cabe ressaltar que essas categorias não são consensuais, porém, em certo sentido, as definições são complementares. Lozano (2005) distingue dois estilos de pesquisa inerentes à história oral. Um primeiro é a faceta técnica, com uma variante “arquivista-documentalista”, segundo a qual os praticantes preocupam-se em montar grandes arquivos documentais a partir das entrevistas, e com outra variante chamada “difusor populista”, cujos defensores preocupam-se em divulgar as versões daqueles personagens alijados da história dita oficial. Um segundo estilo é a faceta metódica, que se divide na variante “reducionista”, cujos pesquisadores vêem as entrevistas como forma de complementar a comprovação factual, e na variante do “analista completo”, que se pretende mais preocupada com a sistematização das entrevistas, sua contextualização e o diálogo com outras fontes e disciplinas. É nesta última variante que esta tese encaixa-se.

Foram feitas dez entrevistas com nove personagens que puderam complementar as informações obtidas na pesquisa bibliográfica e documental realizada para esta tese. Na

seleção de entrevistados atentou-se para os seguintes fatores: (a) trajetória profissional; (b) participação em processos decisórios abordados nesta tese; (c) constatação da inexistência de documentos sobre temas específicos, de conhecimento dos entrevistados; e (d) eventual necessidade de complementação das informações anteriormente obtidas, o que poderia ser feito por meio do relato de participantes do acontecimento em questão. Em relação a isso, cabe ressaltar que foi possível entrevistar personagens atuantes em todas as décadas analisadas neste trabalho – dos anos 1960 ao início do século XXI. Depois das entrevistas, a maior parte dos entrevistados optou por prestar novas informações e esclarecer alguns pontos abordados. Convém apresentar um breve perfil profissional de cada entrevistado:

- *Ara Apkara Minassian* é Superintendente de Serviços de Comunicação de Massa (SCM) da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Formou-se em Engenharia Elétrica - Telecomunicações pela PUC-Rio em 1971 – ou seja, na geração dos primeiros formandos deste curso no país – e trabalhou na Embratel, nos Correios e na União Postal Universal (UPU). Em 1995, tornou-se Diretor de Serviços Privados de Telecomunicações e de Serviços de Radiodifusão e de TV por Assinatura do Ministério das Comunicações, órgão que representou, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em debates sobre a privatização das telecomunicações. Em 1997, assumiu a Diretoria de Tecnologia dos Correios e, desde 1999, está na Anatel.

- *Euclides Quandt de Oliveira*, oficial de Marinha reformado (especialista em eletrônica), foi membro do Gabinete Militar do governo Castelo Branco, presidente do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), de 1965 a 1967, e da Telebrás, de 1972 a 1974. Nesse ano tornou-se Ministro das Comunicações, cargo que ocuparia até 1979, em período marcado pelo desenvolvimento da Telebrás, do Sistema Nacional de Telecomunicações e das redes de televisão e pela criação da Radiobrás.

- *Higino Germani*, logo depois de se formar em Engenharia Eletrônica pela PUC-RS em 1971, ingressou no Ministério das Comunicações, onde atuou, nos anos seguintes, como chefe da área técnica de radiodifusão do Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel). Foi diretor técnico da Rádio Nacional de Brasília e da Rádio Guaíba de Porto Alegre e membro do Conselho Técnico da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (Abert). Na época da entrevista, era Diretor Técnico da TV Educativa do Rio Grande do Sul.

- *Israel Bayma* é consultor e membro do Conselho Consultivo da Anatel. Engenheiro elétrico (modalidade eletrônica), atuou como assessor da Companhia Energética de Brasília (CEB) e como diretor de Planejamento e Engenharia da Eletronorte. Na área de telecomunicações e radiodifusão, trabalhou como assessor da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados. Foi assessor especial da Casa Civil da Presidência da República e diretor do Comitê de Incentivo ao Software Livre e Gratuito (CIPSGA).

- *José Antonio de Alencastro e Silva* é general reformado do Exército. No campo das telecomunicações, é lembrado por ter presidido a Telebrás de 1974 a 1985, ano em que deixou a empresa no início da Nova República. Nesse período ocorreu a consolidação do Sistema Telebrás e a implementação de uma política de telecomunicações calcada em investimentos estatais. Foi membro do Contel.

- *José Eduardo Elias Romão* é bacharel em Direito, mestre em Direito Público e servidor público concursado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). De 2004 a 2008, dirigiu o Departamento de Justiça, Classificação, Título e Qualificação do Ministério da Justiça (MJ). Antes, foi assessor da Coordenadoria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de Belo Horizonte, coordenador de programas e projetos na Secretaria da Justiça e Direitos Humanos do governo do estado de Minas Gerais e assessor do Departamento de Política do Ensino Superior do Ministério da Educação (MEC).

- *Murilo César Ramos* é jornalista, doutor e pós-doutor em Comunicação e, desde 1974, professor da Universidade de Brasília (UnB), onde coordena o Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom). Atuou junto ao Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e a outras entidades em iniciativas de regulamentação e de formulação de políticas públicas para a área da comunicação. Por mais de uma vez foi cotado para assumir uma vaga no Conselho Diretor da Anatel.

- *Renato Navarro Guerreiro*, ao se formar em Engenharia de Telecomunicações pela PUC-Rio em 1973, trabalhou no Programa Nacional de Teleducação (Prontel) e, a seguir, ingressou no Sistema Telebrás pela Telepará. Trabalhou na Telebrás, na Telpe e no Ministério das Comunicações, onde foi diretor, secretário e, por fim, Secretário-Executivo. No processo que culminaria com a privatização do Sistema Telebrás, foi nomeado primeiro presidente da Anatel. Atualmente trabalha como consultor.

- *Yapir Marotta* é engenheiro de comunicações formado pelo Instituto Militar de Engenharia (IME) em 1964. Foi diretor regional do Dentel no Rio Grande do Sul, gerente e chefe de divisão na Embratel, assessor de gabinete da Secretaria-Executiva do Ministério das Comunicações de 1996 a 1997, e, desde esse ano, é gerente-geral de Administração de Planos e Autorização de Uso de Radiofrequências da Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa da Anatel.

Infelizmente foi impossível entrevistar alguns dos personagens centrais aos temas aqui abordados. Os ex-ministros das Comunicações Hygino Corsetti e Sérgio Motta e os jornalistas Daniel Herz e Carlos Zanatta, atuantes no âmbito do FNDC, todos já falecidos, poderiam ter ajudado a elucidar acontecimentos importantes. Também não foi possível entrevistar ex-censores, já que representantes da Associação Nacional dos Censores Federais (Anacen) não retornaram as tentativas de contato telefônico.

### **2.3 Limitações do método e da investigação**

A metodologia utilizada nesta tese apresenta algumas limitações. Uma limitação inicial é a presença inequívoca de uma perspectiva, que, por si só, rechaça a suposta neutralidade asséptica. Método crítico e analítico em sua essência, a historiografia depende, como frisa Tuchman (2003), de uma perspectiva e de uma concepção específica acerca da importância dos fatos históricos para a compreensão do presente. A idéia de ponto de vista está implicitamente ligada à especificidade da realidade pesquisada pelo autor, ou seja, baseia-se em análises e interpretações localizadas. Assim, assumir um contexto para a pesquisa – neste caso, o brasileiro – não é um simples limitador do trabalho, nem significa a adoção do estudo de caso como método; trata-se, na verdade, de requisito fundamental à utilização da historiografia, tal como ela deve ser empregada.

Jacobs (2001) inverte a lógica que envolve a perspectiva individualizada na metodologia historiográfica. Se, para alguns, ela pode ser entendida como prejudicial à precisão da pesquisa justamente por valer-se de orientações pessoais alheias ao estudo propriamente dito, pode, também, ser encarada de forma positiva, já que permite análises eminentemente críticas e baseadas em informações diversificadas, sendo um diferencial para o desenvolvimento de pesquisas acadêmicas.

Outra limitação é apontada por Firat (1987), para quem, independentemente da corrente político-filosófica, há uma crença comum na singularidade dos eventos históricos. De acordo com o autor, pesquisadores que fazem uso da historiografia não discordam de que a época e o contexto em que ocorre um evento estão intimamente ligados às suas causas, não podendo, pois, ser reproduzidos ou generalizados. Os eventos históricos devem ser tratados como únicos, conforme suas especificidades. Smith, ao analisar esse ponto, é taxativo: “normalmente fica explícito que as informações não podem ser compreendidas, se não forem relacionadas ao seu contexto” (SMITH, 1991, p. 5, tradução livre).

Mesmo que se concorde com a singularidade dos eventos históricos, cabe frisar que alguns paradigmas e parâmetros permanentes contribuem para a sua consecução. Nesse sentido, a análise de trabalhos clássicos pode ajudar a mapear as estruturas duradouras que subjazem aos eventos conjunturais. Por um lado, a opção pela referência constante a trabalhos clássicos, como a realizada nesta tese, revela a crença de que muito já foi explicado e de que idéias do passado são importantes; por outro, revela descrença na recorrente e supostamente incontrolável quebra de paradigmas e rupturas que alguns autores atribuem à pós-modernidade.

Outras limitações dizem respeito às fontes de pesquisa selecionadas para o estudo do contexto brasileiro. É importante lembrar que o arquivamento de documentos históricos, no Brasil, nem sempre é preciso. Isso cria uma lacuna no que se refere a determinados acontecimentos importantes à compreensão da realidade. Documentos oficiais nem sempre são preservados, tornando-se viável, nesses casos, a análise histórica apenas por meio de palestras, entrevistas e reportagens. Essa dificuldade é ainda maior no caso de documentos produzidos nas décadas de 1960 e 1970, período de consolidação de uma nova estrutura reguladora da comunicação de massa no país. Adicionalmente inexistente, no Brasil, legislação semelhante ao *Freedom of Information Act* norte-americano, que sistematiza o acesso da sociedade a documentos produzidos no âmbito do Estado.

A opção pela análise da legislação tem sido, ainda, colocada em xeque. Historicamente debates sobre o formalismo, conforme abordados adiante nesta tese, apontam que, em algumas sociedades, a existência de instrumentos normativos não garante o cumprimento das regras, ou seja, há um descompasso entre o mundo pretendido e o real. Nesse sentido, Habermas (2003) argumenta que a validade de uma norma jurídica não é

determinada por sua promulgação, mas pela capacidade do Estado de garantir o respeito às regras e a criação de pressupostos institucionais que legitimem a norma. No Brasil, pesquisadores de diversas áreas apontam diferenças entre a teoria e a prática. No setor tratado nesta tese, não apenas é ressaltado o desrespeito às normas, como também um esforço do regime militar para garantir sua própria legitimidade por meio da edição de uma profusão de instrumentos jurídicos. Entrou para o anedotário da história a promulgação de decretos secretos não numerados que respaldavam a censura – uma prática associada ao autoritarismo e bem distante do mundo do Estado de Direito fundamentado em instrumentos normativos (AQUINO, 1999; KUSHNIR, 2004). Como aponta Kushnir:

“Vale aqui, contudo, uma advertência importante: há sempre uma distância entre o texto legislativo e as práticas adotadas. Por vezes, as leis apontam para uma liberdade que não foi praticada. Em outras, o escrito impõe uma dura regra e legaliza um arbítrio vivido. Existe ainda a máxima da ‘lei que pega ou não’, que deve ser considerada. Esse fosso entre teoria e prática é um dado a ser respeitado, mas não exclui a importância do que foi legislado. Mesmo que não tenha sido cumprido, aponta para uma intenção, para um anseio social e/ou estatal e, portanto, para uma face dos direitos a ser contemplada (KUSHNIR, 2004, p. 84)”.

É impossível discordar de Kushnir. Por mais que impere, no país, a crença nas normas que “pegam ou não pegam”, sua simples existência revela uma intenção, uma aspiração que reflete o seu tempo e projetos tidos como importantes. Os dispositivos que “pegam” – e não são poucos no setor ora tratado – são fundamentais para a implementação das políticas públicas e para estabelecer limites à ação do Estado, ainda mais em um contexto nacional como o brasileiro, onde são grandes o foco jurídico da administração pública e o uso da legislação como fonte de legitimação. Por esses motivos, nesta tese optou-se por uma análise minuciosa dos instrumentos normativos, quando necessário, sem que isso implique acreditar que essas normas tenham sido sempre respeitadas. A essa análise formal do texto jurídico são contrapostas, nesse sentido, as entrevistas e referências bibliográficas que evidenciam práticas descoladas da teoria emanada pelos instrumentos normativos.

No que se refere à história oral, uma limitação é a subjetividade naturalmente presente em entrevistas. As análises dos entrevistados são, em parte, dependentes das idiossincrasias dos depoentes, devendo necessariamente ser encaradas de forma relativa como fonte auxiliar no estudo. Por outro lado, a história oral caracteriza-se como alternativa tanto à pretensa objetividade dos documentos oficiais, quanto à indisponibilidade dos mesmos. Pode ser vista, portanto, como forma de contrabalançar a versão oficial, opondo interpretações múltiplas à verdade única ou ao senso comum. Por mais que sejam subjetivas, as entrevistas são consideradas fontes válidas, desde que expostas como passíveis de questionamento. No caso específico deste estudo, é preciso reiterar que algumas percepções não registradas por escrito perderam-se no tempo graças ao falecimento de alguns protagonistas dos episódios aqui tratados.

Por fim, cabe ressaltar uma limitação comum à historiografia e à história oral. Ambos são métodos provenientes de outro campo do conhecimento – a História -, logo carregam princípios e demandam análises incomuns ao campo da Administração. Seu emprego e seu entendimento podem ser, portanto, questionados nesse campo. Além disso, a opção deste estudo por promover a análise a partir de documentos produzidos em diversas áreas do conhecimento pode ser criticada por suposta superficialidade na forma de tratamento de conceitos fundamentais de cada um desses campos. Esta tese, no entanto, pretende focar apenas as contribuições de outras áreas do conhecimento ao debate sobre a regulação da comunicação de massa, abdicando de considerações sobre tópicos externos a essa temática. A opção por esse enfoque foi considerada a única possível, tendo em vista o caráter interdisciplinar da área de origem da tese – a Administração - e do setor pesquisado.



### **3. DIREITOS E DEVERES**

#### **3.1 Liberdades de expressão e de imprensa**

##### *3.1.1 Uma perspectiva liberal*

Quando, em 1644, se dirigiu ao Parlamento inglês no discurso que viria a ser denominado de Aeropagítica – em homenagem ao Aerópago grego –, John Milton inaugurou o que viria a ser considerado o debate moderno sobre as liberdades de expressão e de imprensa. Milton opunha-se, então, à censura estatal ou religiosa e defendia a tolerância e a livre circulação de idéias. A Milton vieram a se somar, quase um século depois, os filósofos iluministas e sua defesa da liberdade nas mais diversas formas. Para Montesquieu, as palavras deveriam ser separadas dos atos, dado seu caráter subjetivo:

“Palavras estão sujeitas à interpretação; há uma grande diferença entre indiscrição e malícia; e frequentemente há tão pouco da segunda na liberdade de expressão, que a lei mal pode condenar um indivíduo, por suas palavras, à pena capital, a menos que ela própria expressamente declare que palavras devem ser punidas” (MONTESQUIEU, 2001, p. 215).

A imprecisão das palavras, na opinião do filósofo, implica em sua quase inimputabilidade, devendo os atos dela decorrentes, quando cabível, sim, serem punidos. Mesmo quando as palavras estiverem escritas, devem receber igual tratamento. Ao mesmo tempo em que condenava a censura prévia e defendia a irrestrita liberdade de expressão, Montesquieu reconhecia a possibilidade de a palavra estimular práticas condenáveis.

Um outro marco seminal no debate relativo à liberdade de expressão é a argumentação de John Stuart Mill no texto *Da Liberdade*, de 1859. Para o autor, não é possível acreditar na infalibilidade humana, principalmente porque a verdade de cada um depende do contexto em que se insere. Deve haver sempre espaço para seu questionamento: “A completa liberdade para contradizer e refutar nossa opinião é a genuína condição que nos autoriza a considerá-la verdadeira para objetivos de ação: e não há outras condições que permitam a um ser com faculdades humanas ter qualquer garantia racional de estar certo” (MILL, 1974, p. 7).

Uma ressalva faz-se necessária neste ponto: Mill não nega a verdade; apenas a relaciona ao contexto de cada um, ou seja, nem todos dispõem de todas as informações necessárias para chegar à verdade. Em diversos momentos, Mill alude à possibilidade de uma opinião ser verdadeira ou falsa, elaborando um raciocínio passível de divisão em quatro etapas: (a) uma opinião cerceada pode ser verdadeira, considerando-se a infalibilidade humana; (b) mesmo que seja falsa, essa mesma opinião pode conter uma dose de verdade; (c) uma opinião aceita e verdadeira só poderá ser assim encarada, caso submetida a críticas – daí a necessidade da permanente liberdade de expressão; e (d) encarada como dogma, a dita opinião não poderá ser levada em consideração para o bem.

Etapas anteriores à liberdade de expressão é o que Mill chama de liberdade de pensamento. Essa não deve ser encarada apenas como necessária aos grandes pensadores, mas também a toda sociedade. Somente essa liberdade é capaz de ensejar a formação do que Mill (1974) chamou de “um povo intelectualmente ativo”, bem como é ela que serve de base para a ampliação da liberdade de expressão. Do que adiantaria a segunda sem a existência da primeira? A simples possibilidade de uma resposta positiva para essa pergunta inviabilizaria a argumentação de Mill no que se refere à inexistência da infalibilidade humana e à ocorrência de múltiplas verdades: se não for possível a contestação da verdade pelo pensamento, tampouco será pela expressão.

Note-se a mudança do fio condutor dos discursos aqui apresentados. Milton estava preocupado centralmente com a censura que se abatia; Montesquieu, com a separação entre atos e palavras, atribuindo a possibilidade de punição apenas aos primeiros; e, por fim, garantida a defesa da palavra contra punições, Mill aborda os fundamentos da liberdade de expressão e a importância do debate de idéias.

Ao longo das décadas seguintes, as definições e funções da liberdade de expressão mereceram novas análises. Capaldi, por exemplo, entende a liberdade de expressão como “a liberdade de explorar, descobrir, coordenar e divulgar aquilo que conhecemos, pensamos ou sentimos” (CAPALDI, 1974, p. IX). A liberdade de expressão refere-se a toda coletividade, não por acaso estabelecendo esse autor conexões entre ela e o interesse comum (e a Rousseau e a seu conceito de “vontade geral”). A idéia de que esse valor deve ser fruto de um debate público racional – daí a centralidade da liberdade de expressão – é essencial para a democracia, como debatido adiante. Face à inexistência, como lembra o

autor, de um método cientificamente comprovado de determinação do interesse comum, é necessária a realização do debate garantido pela liberdade de expressão. Outra abordagem dessa argumentação pressupõe que o real interesse comum só pode ser garantido em uma democracia, sistema que necessita da liberdade de expressão.

Tanto em democracias, quanto em regimes autoritários, porém, oferece-se uma limitação inicial à liberdade de expressão: essa deve ser restringida quando ameaçar a existência da própria comunidade. O exemplo mais evidente é a situação de guerra: nesse momento, presume-se que o governante tenha uma maior capacidade de zelar pela sobrevivência de sua comunidade, cabendo restrições à liberdade de expressão no que possa favorecer a nação inimiga (HOLMES, 1974). Esse ponto será retomado adiante; cabe notar, aqui, que nem o conceito de guerra, nem os que a ele se ligam – sobrevivência e existência, dentre outros – são absolutos e independentes de seu contexto. Se esses são passíveis de discussão, não menos relativas são as limitações da liberdade de expressão - o que, aliás, ocorre com todo direito fundamental.

O conceito de direito fundamental aplica-se, nesse caso, graças ao reconhecimento da liberdade de expressão como essencial à democracia. Em 1887, o ex-presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson constatou esse vínculo, reconhecendo seus impactos para a administração pública: “Para avançarmos nós temos que instruir e persuadir um monarca múltiplo chamado opinião pública – algo bem mais difícil que influenciar um monarca único chamado rei” (WILSON, 2004, p. 27)<sup>1</sup>. Mais de um século depois, qualquer governo ainda dispõe de mecanismos para restringir o fluxo de informação. Por que se defende, então, a liberdade de expressão, ao menos em tese, em uma democracia?

A liberdade de expressão tem sido apontada não só como um pilar da democracia, como também se confunde com outras instituições próprias desse sistema (CONVERSE, 1985). Na verdade, ela só adquire sentido em um ambiente de liberdades outras, distinto dos contextos de Milton, Montesquieu e Mills. Com essa proposição corrobora Dahl (2001), que cunhou o termo *poliarquia*, pelo qual pressupôs um regime político com grande participação, valorização dos direitos individuais e alternância de poder. Das seis instituições políticas apontadas pelo autor como essenciais para uma *poliarquia* no nível de

---

<sup>1</sup> Não por acaso, a primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos é considerada um marco no debate sobre a liberdade de expressão e sobre a vinculação entre comunicação e democracia. O texto impede que o Congresso aprove qualquer lei que limite a liberdade de expressão e a de imprensa, dentre outras.

governos nacionais, duas estão relacionadas com a comunicação de massa: liberdade de expressão e fontes de informação diversificadas. As outras são funcionários eleitos, eleições livres, autonomia para as associações e cidadania inclusiva.

Na proposição de Dahl, assim como na de outros autores contemporâneos, a liberdade de expressão adquire um caráter bem diferente daquele preconizado nos textos anteriores ao século XX. Até então, no que se pode chamar de sua concepção “original”, era encarada como o direito de se expressar livremente em espaços públicos, o que só dependia do próprio interessado. A platéia, ainda que pequena, estava disponível para presenciar os discursos e deles tirar as suas conclusões. A partir do desenvolvimento da imprensa e da consolidação da comunicação de massa eletrônica, passa a incidir sobre esse cenário um intermediário, necessário para amplificar o discurso e atingir uma platéia mais ampla. A liberdade de expressão vincula-se, então, à atividade dos meios de comunicação.

A diversidade de discursos, antes assegurada pela possibilidade de expressão livre e incondicionada, subordina-se, na nova lógica, às escolhas dos meios de comunicação. Na ciência política, essa é uma tensão preocupante. Para Dahl (2001), é pré-condição fundamental a existência de meios de comunicação dissociados do Estado como forma de assegurar a liberdade de expressão e o acesso dos cidadãos ao governo, caminho pelo qual se lhes possibilita influenciar o planejamento estatal. Mais que isso, o direito à livre expressão está ligado às noções de participação e de representação na vida política. Apenas mediante a existência de fontes plurais de informação torna-se possível ampliar o acesso da sociedade à vida pública e diversificar o debate acerca das temáticas de interesse nacionais. Na mesma linha de raciocínio segue Wheeler (1997), para quem a liberdade de imprensa, cuja existência é possibilitada pela liberdade de expressão, permite que os meios de comunicação de massa sejam os responsáveis por assegurar os direitos civis e políticos da população. A partir da certeza de que a diversificação das fontes de informação disponíveis promove escolhas conscientes e a participação dos indivíduos na vida pública, essa tentativa de solucionar o problema acaba por ecoar as palavras quase messiânicas de Tocqueville, que, mais de um século antes, sentenciara sobre a imprensa: “Todos logo se dirigem para essa luz, e esses espíritos errantes, que se procuravam desde havia muito nas trevas, por fim se encontram e se unem” (TOCQUEVILLE, 2000, p. 138).

Para exercer esse papel, os autores citados partem de uma premissa comum: para que sejam garantidos os direitos aqui expostos, a imprensa deve estar dissociada do Estado. Os meios de comunicação de massa não devem, pois, ser controlados pelo Estado, sob pena de não conseguirem empreender com isenção a canalização das demandas da sociedade. Outra preocupação, bem mais recente que a da influência estatal, é a independência em relação a grandes investidores privados, como frisam Herman e Chomsky (2003):

“O postulado democrático é que a mídia é independente e comprometida com a descoberta e o relato da verdade e que não reflete o mundo da forma que grupos poderosos desejam que seja refletido. Líderes de mídia alegam que suas escolhas de notícias repousam sobre critérios profissionais e objetivos livres de tendenciosidade e que têm o apoio para essa contenção na comunidade intelectual. Se, no entanto, os poderosos são capazes de determinar as premissas do discurso, de decidir o que à população em geral será permitido ver, ouvir e pensar, e de ‘gerenciar’ a opinião pública por meio de campanhas regulares de propaganda, a visão-padrão de como o sistema funciona está seriamente contrária à realidade” (HERMAN; CHOMSKY, 2003, p. 54).

A independência da imprensa justifica-se, ainda, graças a uma de suas funções que envolve o Estado, ou seja, seu dever de fiscalização do poder público, sendo por isso chamada de “cão de guarda do público” (KOVACH; ROSENSTIEL, 2003; WHEELER, 1997). Apesar de esse termo remontar à segunda metade do século XX em contextos democráticos, já em 1900 Lenin havia alertado para o papel de fiscalização da imprensa, capaz de “desmascarar todas as infâmias e todos os crimes da autocracia russa” (LENIN, 1976, p. 38). A partir de 12 de abril de 1912, com o lançamento da primeira edição do *Pravda*, os bolcheviques, de forma regular, dispunham-se a cumprir essa função (SERVICE, 2006). A necessária existência de uma imprensa disposta a fiscalizar o poder constituído, assim, não se trata apenas de convicção democrática, apresentando-se naturalmente como parte de um processo de *accountability*. Essa importância da imprensa como mecanismo de controle da administração pública, que transcende a natureza do regime político de cada país, é observada por pesquisadores até o presente. Kunczik (2002), por exemplo, ao ressaltar a importância da imprensa em países em desenvolvimento, chamando-a, nessas nações, de *jornalismo de desenvolvimento*, constata:

“Como transmissor de demandas, o jornalismo de desenvolvimento constitui uma espécie de grupo de pressão nos processos de tomada coletiva de decisão. Ao mesmo tempo, ele controla o governo e a administração ao denunciar o abuso de poder e a corrupção. Em termos locais e regionais, é o equivalente do protesto popular. O jornalista de desenvolvimento é potencialmente um canal mediante o qual o povo pode influenciar os políticos” (KUNCZIK, 2002, p. 347).

Em relação às funções dos meios de comunicação, a perspectiva liberal oferece proposições convergentes. Tocqueville (2000) já reconhecera, como função da imprensa, o encorajamento da participação da sociedade na vida pública. Holmes (1990) avança nesse sentido, desdobrando essa função em três: incentivar cidadãos a desenvolver novas idéias; mobilizar idéias existentes e trazê-las ao debate público; e avançar no debate ao submeter idéias a um processo de críticas mútuas. Peterson (1984) adiciona outras à lista, como informar o sistema político, entreter e servir ao sistema econômico, aproximando compradores e vendedores por meio da publicidade. Graber (1986) enumera cinco pontos: estabelecer um fórum de debates de idéias conflitantes; promover a cidadania mediante fornecimento de informações essenciais à sociedade; mediar a comunicação entre sociedade e governo; abrir um canal para a comunicação de minorias; e constituir-se em fiscalizadora do poder público e de seus atos.

Há inconsistências evidentes nessas listagens. Para Graber, a mediação entre sociedade e governo, reverberando os anseios da primeira, não passa de acessório retórico dos próprios meios, já que seus representantes advogam a defesa do interesse público sem comportar-se como parte de uma relação fiduciária, abrindo canais concretos para que a sociedade possa traçar diretrizes para os meios de comunicação. O pluralismo e a abertura às minorias são prejudicados face à tendência de concentração do mercado, abordada adiante. A suposta fiscalização do poder público não ocorre de forma sistemática, prevalecendo espasmos eventuais manifestados no jornalismo dito investigativo. A autora conclui que a mídia não foi delineada para ser monitora da opinião pública, canal de voz das minorias e fiscalizadora do governo. Para Fiss (1996), a liberdade de imprensa e o status contemporâneo desse ator derivam de seu papel teórico, mas, na prática, isso é

erroneamente confundido com direito à propriedade ou com dinâmicas internas da atividade. A regulação estatal não deve, assim, ser vista *a priori* como um óbice:

“Para desempenhar a sua missão democrática, a imprensa deve ter um grau de autonomia em relação ao Estado, mas essa autonomia não pode nunca confundir-se com ausência de regulação. A estrutura básica deve ser privada, mas alguns subsídios estatais são aceitáveis para criar estações de televisão e de rádio e jornais de opinião que não sejam totalmente controlados pelo mercado. A doutrina legal deve proteger a imprensa de mecanismos de regulação estatais que enfraqueçam o debate público (...)” (FISS, 1996, p. 151, tradução livre).

Essas tensões voltarão a se manifestar ao longo desta tese como questões determinantes para a falta de um consenso sobre os limites dos meios de comunicação e da regulação praticada pelo Estado.

### *3.1.2 Uma perspectiva autoritária*

Originalmente publicado em 1956, o livro *Four Theories of the Press*, de autoria de Fred Siebert, Theodore Peterson e Wilbur Schramm, ultrapassou fronteiras e tornou-se referência para pesquisadores e reguladores em diversos países. Para os autores, existiam duas teorias sobre a imprensa – a autoritária e a liberal – e pelo menos duas derivadas delas – a da responsabilidade social e a comunista soviética. Sem a preocupação de criticar minuciosamente a visão desses autores, até o presente momento este trabalho discorreu sobre os preceitos de uma teoria liberal. Nesta seção será apresentada uma visão da comunicação de massa sob uma perspectiva autoritária.

Em momentos de turbulência política, a defesa axiomática das liberdades de expressão e de imprensa encontra resistência. Com base em conceitos abstratos, como, por exemplo, “sobrevivência”, governos autoritários, julgando-se em meio a ameaças frente a inimigos internos e externos, advogaram para si a imposição das restrições que julgassem necessárias, como forma de garantir a defesa de toda a sociedade. No Brasil, Golbery do Couto e Silva justificou teoricamente o apelo ao que chamou de segurança nacional:

“(...) não há de fato – nem poderia haver em sã consciência – quem negue no Governo a responsabilidade total e, pois, o direito incontestável de agir,

orientando, mobilizando, coordenando, para tal fim, todas as atividades nacionais. E a concentração maior de poder que daí resultar, em mãos dos delegados da vontade do povo, a ampliação da esfera de atribuições reservada ao Poder Executivo, as restrições impostas aos próprios direitos de cidadania na forma prevista nos textos constitucionais são corolários iniludíveis de toda situação de reconhecida gravidade para a Segurança Nacional – a aplicação de tais corolários comportando, como é evidente, grande margem de flexibilidade que lhes permita convenientemente adequar-se ao progressivo aumento ou relaxação das tensões externas ou internas que se estejam a manifestar” (COUTO E SILVA, 1981, p. 22-23).

De forma semelhante, ao defender o macartismo e a doutrina do “perigo atual e evidente”, Buckley Jr. e Bozell (1974) entendem que esse movimento é fruto de uma oposição nacional e consensual ao comunismo. Essa conformidade adquire um caráter positivo, na medida em que impede rupturas bruscas de um sistema aparentemente desejado por todos, na opinião dos autores. O macartismo reflete-se em “*quais as sanções que estão sendo impostas sobre que pessoas a fim de desestimular que espécie de atividade*” (BUCKLEY JR.; BOZELL, 1974, p. 55-6, grifos dos autores).

O debate acerca da segurança nacional ganha força, no pós-Segunda Guerra Mundial, como valor máximo a ser protegido pelo Estado – daí a ação do senador norte-americano Joseph McCarthy. Na abordagem dos autores, esse conceito assume menos a defesa da sobrevivência física e mais a da prevalência de valores associada à manutenção do *status quo*. Os meios de comunicação passam a ser vistos como temidos atores capazes de difundir ideologia estrangeira pouco afeita aos valores nacionais (WRIGHT, 1960). Ainda que não houvesse uma guerra declarada nesse contexto, sua simples ameaça e a possibilidade de ruptura social deveriam permitir a intervenção do Estado. Essa ação romperia, de modo justificado, com dois cânones do pensamento ocidental democrático posterior à Revolução Francesa: a igualdade (apenas algumas pessoas deveriam ser atingidas pela campanha do senador) e a liberdade (de antemão, determinadas atividades estavam proibidas, antes mesmo de serem explicitamente proibidas por lei).

Buckley Jr. e Bozell (1974) concluem que, ao contrário do que dizem os liberais, a liberdade de pensamento (anterior à liberdade de expressão) deve ser absoluta até o ponto em que se faz necessário seu controle por uma questão de moral e de alcance do bem –



mesmo termo, note-se, usado anteriormente por Mill. Esse bem, para Marcuse (1974a), em pólo ideológico oposto ao de Buckley Jr. e Bozell, é resultado da felicidade de todos e da liberdade, entendida genericamente como fruto da autodeterminação humana. Para ele, a expressão pode ser tolerada sem sofrer cerceamento em ambientes restritos, como debates universitários e empreendimentos científicos; confrontada, porém, com a felicidade geral, essa deve prevalecer.

A vedação a um determinado assunto é frequentemente justificada como representativa do interesse de toda a coletividade. Tem-se, então, que, na verdade, não é a liberdade de expressão que está em jogo, porém o que se entende como esse interesse. Em cenários democráticos, compreende-se que ele resulta de debates travados no âmbito da própria sociedade, ao passo que, em contextos autoritários, esse é determinado pelos governantes, únicos capazes de verificar as melhores alternativas para toda a sociedade.

Esse é um pressuposto importante do que Siebert (1984) chamou de “teoria autoritária” da imprensa: o homem só atinge todo o seu potencial como membro da sociedade – daí a negação da liberdade de expressão, por exemplo, como direito individual. Essa supremacia da sociedade sobre o indivíduo é arbitrada pelo Estado, que, gerido por representantes supostamente “sábios” da própria coletividade, pondera questões subjetivas e adota uma razão própria que o torna “livre para perseguir os próprios objetivos sem ser obrigado a levar em consideração os preceitos morais que condicionam o indivíduo singular nas relações com os outros indivíduos” (BOBBIO, 2007, p. 85).

A crença em uma razão absoluta do Estado implica em defender uma verdade única. O debate acerca desse conceito remontaria a filósofos vários - uma digressão pouco relevante a este trabalho; no entanto, cabe ressaltar que a crença nele demanda uma descontextualização histórica, ou seja, uma desvalorização de manifestações individuais. Essa interpretação não se vincula a um pólo ideológico específico e foi evocada por autores diversos, dentre os quais Lenin e Marcuse, para quem, numa democracia com pouco espaço para a divergência, a objetividade “tende a obliterar a diferença entre verdadeiro e falso, entre informação e doutrinação, entre certo e errado” (MARCUSE, 1974a, p. 88).

Se cabe ao Estado distinguir o certo do errado e separar o verdadeiro do falso, torna-se necessário utilizar mecanismos extremos condenados na perspectiva liberal. No caso da comunicação de massa, esses incluem a necessidade de licença específica para a divulgação

de informações, a perseguição por crimes entendidos como traição ao Estado – e sujeitos normalmente a uma pena mais rigorosa por atentar contra o bem coletivo – e a censura empreendida em prol da felicidade coletiva, do bem comum, da segurança nacional ou de qualquer termo que se use para justificá-la. Quando utilizada regularmente, a censura, de acordo com alguns autores, evolui para uma autocensura da imprensa reconhecida como uma manifestação “natural” e, portanto, mais eficiente. Karl Marx (2006) já chamara atenção para o fato, ao atribuir à censura a homogeneização da mente alemã. Mais de um século depois, Kucinski foi didático ao analisar a experiência brasileira:

“A autocensura é mais danosa do que a censura exógena exercida pelo Estado, porque implica o envolvimento da vítima da repressão na proposta repressiva. O jornalista que se autocensura é a primeira e principal vítima da autocensura. A censura exógena do Estado impede o exercício da liberdade, sem necessariamente afetar sua dignidade de ser humano e sua personalidade de homem livre. Já a autocensura atinge diretamente a integridade do ser, porque ele aceita a restrição à sua liberdade e se torna, ao mesmo tempo, agente e objeto da repressão. A invenção da autocensura é uma particularidade de regimes autoritários e, portanto, um dos critérios de demarcação desses regimes. A autocensura jornalística é tão originalmente nossa, latino-americana, que essa expressão não é usual nos léxicos de comunicação e jornalismo das democracias liberais” (KUCINSKI, 1998, p. 68-69).

A defesa do cerceamento da liberdade de expressão segue uma lógica com fundamento próprio. Seu primeiro pilar é o reconhecimento do *status quo* (como no caso do macartismo) ou da necessidade de se romper com ele (sentimento comum nos discursos de Robespierre e Lenin, às vésperas, respectivamente, das revoluções francesa e russa) como fruto de uma luta de cunho nacionalista. A imagem da perda de vidas em defesa da pátria, constante nas histórias nacionais, parece servir de intimação para que, na contemporaneidade, não se aceitem ofensas congêneres. O inimigo pode ser externo ou interno, nesse caso dominado por ideologia estrangeira. A infiltração dessa é sempre

possível, o que serve como justificativa para a repressão política permanente no âmbito nacional (COMPARATO, 1981)<sup>2</sup>.

O posicionamento de Lenin (1976) é emblemático em relação à ligação desse pilar com a comunicação de massa. Nas duas décadas que antecederam a revolução russa, o líder bolchevique ressaltou a importância de se contar com um jornal de âmbito nacional. Por um lado, o autor criticava explicitamente a fragmentação do jornalismo local e trabalhava com a idéia de unicidade do país, sendo necessário integrá-lo de ponta a ponta por meio da imprensa; por outro, encarava como um dos principais papéis desse jornal a capacidade de mobilizar e organizar a sociedade na luta contra o *status quo* vigente.

O segundo diz respeito a valores específicos, que perpassam a nação e são supostamente encarados como essenciais por sociedades tão diversas em suas culturas, ao ponto de legitimarem um argumento de autoridade – se todos os reconhecem como essenciais, como eles não haveriam de sê-lo? Esses são os casos, por exemplo, da moral e dos bons costumes. Ainda que pareçam valores moralmente passíveis de aceitação, o problema desse argumento é a crença de que um ente – normalmente o Estado ou a Igreja (GARDINER, 1974) – deve ser capaz de reconhecê-los e promover sua difusão.

Esses dois são os pilares mais evidentes. Um terceiro, depreendido a partir daqueles, é a necessidade de o Estado primar, de uma forma geral, pelo bem de toda a coletividade como uma extensão de sua capacidade de separar verdadeiro e falso. Note-se que a enunciação desse argumento pouco difere do papel dado ao Estado em regimes democráticos por teóricos já citados aqui; a diferença está, sim, nos métodos empreendidos para garantir esse fim. Enquanto, em regimes democráticos, determinados direitos – como a liberdade de expressão - devem ser encarados como inquebrantáveis, até mesmo por não representarem ameaça concreta (MONTESQUIEU, 2001), e certas instituições, como imprescindíveis – caso da imprensa -, salvo em raríssimas exceções, a perspectiva

---

<sup>2</sup> Alguns autores, como Aquino (1999), chegam a propor uma distinção de entendimentos em função do nível de desenvolvimento do país. Para ela, em nações desenvolvidas, fala-se de um inimigo externo, ao passo que, em nações menos desenvolvidas, o foco é o inimigo interno submetido a influências malévolas estrangeiras. Isso, contudo, não é observado na prática: para ficar em dois exemplos, nos Estados Unidos o macartismo pressupunha uma forte influência comunista no contexto nacional (inimigo interno); e no Brasil, ao longo do regime militar, era manifesto o temor de uma invasão de guerrilheiros cubanos ou da presença, em território nacional, de espiões soviéticos (inimigos externos). Assim, não é possível fazer a distinção de um inimigo “principal” apenas em função do grau de desenvolvimento de cada país.

autoritária reconhece que o subjetivo bem de todos, definido e defendido por governantes, deve estar acima de tudo, justificando, inclusive, o cerceamento da palavra.

Por fim, cabe ressaltar que uma das razões pelas quais se atribui ao Estado, em um ambiente autoritário, o dever de cuidar do bem da coletividade é o entendimento de que essa é incapaz de se defender. Essa interpretação encontra eco nas palavras de Maximiliano Robespierre, líder dos jacobinos durante a Revolução Francesa, ao lembrar que a sociedade deveria ser instruída: “Quais os obstáculos à sua instrução? Os jornalistas comprados que os enganam cada dia com suas informações falsas e irresponsáveis” (ROBESPIERRE, 1974, p. 108). A óbvia conclusão era a necessidade de ação por parte do Estado, responsável por punir jornalistas, censurar a imprensa (e “suas informações falsas e irresponsáveis”), defender a frágil sociedade e divulgar as informações corretas. Como se discutirá no próximo capítulo, a conquista de uma maior relevância por parte da sociedade – não submissa a essa visão paternalista - é uma condicionante para a mudança de perspectiva do controle exercido sobre os meios de comunicação de massa.

### **3.2 A empresa de comunicação e o pluralismo**

O exercício de direitos tão complexos como os apresentados anteriormente está condicionado pela estruturação da comunicação de massa, que, por sua vez, reflete características da conformação de cada Estado Nacional. O desenvolvimento de um mercado capitalista no âmbito da comunicação remonta à Revolução Industrial e à Modernidade. Para sua formação, foram cruciais as transformações por que passaram os Estados Nacionais não apenas no que se refere aos seus processos de produção, como também a mudanças culturais. Ao mesmo tempo em que se criaram novas tecnologias essenciais a uma redefinição da logística de distribuição de bens e serviços, ganharam força a racionalidade administrativa e a legitimação lógico-científica das idéias, consoantes com o Iluminismo e com uma demanda por uma maior estabilidade das regras, carência do Absolutismo. Modernização tornava-se, então, palavra de ordem (SODRÉ, 1990).

É na Modernidade, pois, que se criam condições adequadas para o desenvolvimento da imprensa escrita e posteriormente dos meios de comunicação eletrônicos. A crescente estabilidade político-administrativa – entendida, aqui, menos como manutenção de um mesmo sistema de governo e mais como a certeza de que é necessário manter regras para a

administração pública – passa a oferecer menos riscos aos investidores privados, que, graças às inovações tecnológicas, podem ampliar sua produção. Aos poucos, a concepção iluminista da imprensa passa a dar lugar à formação da empresa capitalista, que, no Brasil, se consolidaria nas primeiras décadas do século XX (SODRÉ, 1999).

O avanço dessas empresas foi impulsionado, ainda, pelo papel do Estado como ente organizador da atividade produtiva a partir do fim da Primeira Guerra Mundial. Na ausência de uma burguesia nacional apta a realizar os investimentos necessários em diversos setores, coube a ele estimulá-la a fazê-lo. No Brasil, o Estado apoiou diretamente as indústrias do setor, tendo facilitado, por exemplo, a instalação de fábricas estrangeiras de aparelhos de televisão e de seus componentes técnicos para viabilizar a expansão desse meio de comunicação (SODRÉ, 1990).

Com a diferenciação das funções sociais, a ampliação do mercado de trabalho e a especificação de modos de vida, a imprensa ampliou seu leque de temáticas – afinal, o mundo não mais se pautava por feudos, bárbaros, invasões e temas afins. Diversificados os instrumentos tecnológicos para a produção em massa e garantida uma estabilidade burocrática interessante à iniciativa privada, faltava o mercado consumidor. A logística necessária à distribuição dos periódicos nas vastas pradarias européias ou nos hectares infindáveis dos latifúndios brasileiros não só não estava disponível, como também, se estivesse, tornaria o negócio inviável para as empresas de então. Era preciso ter um mercado consumidor concentrado, reduzindo os gastos com a distribuição – para isso contribuiu a urbanização das nações européias e norte-americanas, seguidas pelas latino-americanas. A expansão do mercado consumidor esbarrava em deficiências estruturais de alguns modelos de desenvolvimento, dentre os quais o brasileiro. Uma das mais importantes era o analfabetismo, enraizado na sociedade e combatido de forma precária até o presente, porém reduzido com o passar do tempo. Criado um mercado consumidor, alterado o sistema produtivo, difundidas as inovações tecnológicas e garantida uma certa estabilidade político-administrativa, abria-se espaço para a comunicação de massa.

O advento da comunicação de massa está relacionado ao fortalecimento das então frágeis organizações de comunicação. Por meio das novas tecnologias que permitiram a expansão do *negócio* da comunicação, as novas empresas estruturaram-se sob o discurso das liberdades de expressão e de imprensa, vinculando-os à consolidação democrática. A

atraente menção aos direitos explorados na seção anterior reforça o papel positivo que os meios deveriam desempenhar na sociedade. No entanto, ocultado por esse discurso, configurava-se poder até então incomparável, por meio do qual empresários e seus representantes poderiam influenciar e manipular, ainda que de forma relativa, seu público.

Nos séculos XIX e XX, autores marxistas preocuparam-se com a organização da comunicação de massa nos moldes de grandes empresas capitalistas. Em 1841, Marx decretou taxativamente que “a primeira liberdade da imprensa consiste em que ela não seja um ofício (...). Logicamente a imprensa também é um ofício, mas não é o negócio do escritor, apenas o dos impressores e comerciantes de livros” (MARX, 2006, p. 77-8). Se a preocupação central de Marx era com os trabalhadores da imprensa, Lenin (1974), antes da Revolução Russa, criticava a imprensa por sua falta de representatividade, descolada dos anseios da sociedade e adepta do velho regime. Em 1932, Gramsci (2004) reconhecia os intelectuais – dentre os quais, os jornalistas – como prepostos do grupo dominante em sua tentativa de gerar um consenso espontâneo na sociedade e, na falta dele, garantir a ação de um aparelho de coerção estatal. Essa ligação, para ele, ganhava força na industrialização:

“Os intelectuais de tipo urbano cresceram junto com a indústria e são ligados às suas vicissitudes. A sua função pode ser comparada à dos oficiais subalternos no exército: não possuem nenhuma iniciativa autônoma na elaboração dos planos de construção; colocam em relação, articulando-a, a massa instrumental com o empresário, elaboram a execução imediata do plano de produção estabelecido pelo estado-maior da indústria, controlando suas fases executivas elementares. Na média geral, os intelectuais urbanos são bastante estandardizados; os altos intelectuais urbanos confundem-se cada vez mais com o estado-maior industrial propriamente dito” (GRAMSCI, 2004, p. 22).

Essa interpretação foi alvo de críticas. Smythe (1977) alegou que pesquisadores marxistas europeus contemporâneos sempre se preocupam com o caráter ideológico dos meios de comunicação, porém nunca com os seus aspectos econômicos. Em um debate acadêmico que ganhou notoriedade, Murdock (1978) concordou com essa abordagem, mas contra-argumentou que, para corrigir o problema, é necessário justamente apegar-se às classificações e unidades de análise marxistas. Defendeu, ainda, que a argumentação de Smythe foi frágil por simplificar a atuação dos meios de comunicação, não prevendo suas

contradições internas, e por subestimar a força do Estado e a importância do conteúdo da mídia para a reprodução da ideologia dominante, sendo preciso integrar – e não opor – “teorias de ideologia” e “teorias de economia política”. Apesar de considerações sobre a tréplica (SMYTHE, 1978), um legado importante desse debate é a convicção, progressivamente semeada no meio acadêmico, sobre a necessidade de tratar os meios de comunicação como empresas sujeitas às relações típicas de um mercado capitalista, sem desmerecer a abordagem voltada à sua ideologia.

A preocupação dos autores marxistas estendeu-se a outras correntes. No Brasil, em 1920, Rui Barbosa concluiu que “não há, para qualquer sociedade, maior desgraça que a de uma imprensa deteriorada, servilizada, ou mercantilizada” (BARBOSA, 2004, p. 36). Em comum entre esses autores, havia a constatação de que, limitada à estrutura típica de empresas capitalistas, a imprensa passa a ter como finalidade principal o atendimento de interesses privados dos proprietários dos meios de comunicação ou de pessoas por ele defendidas ou privilegiadas. De fato, seguindo essa linha, sem regulamentação que garanta o ofício do jornalista, a exemplo de uma “cláusula de consciência”<sup>3</sup>, e sem um controle social eficiente, a tendência é o estabelecimento de uma censura privada e interna das redações, cabendo a profissionais em posição de confiança decidir o que deve ser publicado e com que viés. Um agravante a essa constatação no Brasil – de Rui Barbosa até o presente – é a aceitação do direito de propriedade apenas em relação aos seus bônus: evita-se, por exemplo, discuti-la em função de sua finalidade social.<sup>4</sup>

Um aspecto central das empresas de comunicação é a sua tendência à concentração, formando oligopólios e monopólios, fenômeno já precisamente observado por Gramsci

---

<sup>3</sup> Com base em uma cláusula de consciência, a legislação de alguns países impede que jornalistas sejam demitidos por se recusarem a escrever reportagens, ainda que por solicitação de seus superiores, incompatíveis com as informações apuradas. Não há dispositivos similares a esse no Brasil.

<sup>4</sup> Em trabalho anterior (PIERANTI; ZOUAIN, 2008), debateu-se a colisão entre o direito de propriedade e a liberdade de expressão no Brasil. Já que toda a propriedade, conforme determina a Constituição Federal, deve ter uma função social – e o não atendimento a ela embasa, por exemplo, processos de desapropriação de lotes para a reforma agrária –, qual deve ser a função social das empresas jornalísticas e como ela pode ser avaliada? Pode-se argumentar que por supostamente dedicarem-se ao atendimento de um “interesse público”, essas empresas já atendem a uma suposta função social; por outro lado, a cada notícia censurada internamente nas redações, está-se abdicando dessa função social e impondo o direito de propriedade – aqui materializado pela censura interna – às liberdades de expressão e de imprensa, tal como concebidas originalmente. Defendeu-se, então, que a inexistência de uma regulamentação clara sobre as liberdades de expressão e de imprensa no Brasil acaba por atrelá-las ao direito de propriedade sem que isso implique em valorizar a sua função social. Em outras palavras, uma falsa defesa dessas liberdades torna-se mote para o seu próprio desprezo.

(2004) ainda nas três primeiras décadas do século XX.<sup>5</sup> Essa tendência ocorre basicamente graças à existência de um limitado mercado consumidor, que não justifica os altos investimentos necessários à montagem de várias grandes empresas nesse setor, e à existência de vantagens competitivas significativas por meio do compartilhamento de tecnologia e de segmentação ou de congregação das etapas de produção, como, por exemplo, produção, transmissão e exibição da programação. Se a mesma empresa produz, dispõe de aparato tecnológico para transmitir e meios para exibir, há uma economia.

Além dessas vantagens para as empresas, há uma maior possibilidade de estabelecimento de barreiras a novos entrantes ou práticas que, em um mercado regulado, podem ser proibidas quando consideradas fruto de concorrência desleal. Um exemplo é o exercício do monopólio na operação de satélites por um conglomerado que controla meios de comunicação de massa. Em tese, essa entidade pode dificultar a transmissão via satélite de emissoras de radiodifusão concorrentes por meio de aumento de preço ou exigências técnicas díspares.

No que se refere ao contexto brasileiro, a organização das empresas jornalísticas pode ser dividida em três fases: (a) político-artesanal até o fim do Império; (b) comercial-política até o último governo de Getúlio Vargas; e (c) industrial-monopolista desde então (SODRÉ, 1990). Essa divisão chama atenção, ao mesmo tempo, para o caráter político que a imprensa sempre teve no Brasil (político-partidário e de promoção do debate político, ainda que nem sempre dando vazão às diversas correntes políticas) e para a evolução da imprensa tratada como negócio. Da confecção artesanal no Império, o modelo caminhou para a valorização das empresas ditas profissionais, com as principais implicações que advêm do termo (busca por lucros e remuneração de trabalhadores, dentre outros), para a falência das que não se adequaram à nova realidade, e, por fim, afirmou-se uma tendência de concentração de meios de comunicação diversos em um mesmo conglomerado. Essa concentração não se restringe aos exemplos clássicos dos *Diários Associados* e das *Organizações Globo*, abrangendo grupos menores, porém também poderosos

---

<sup>5</sup> No âmbito das telecomunicações, a concentração tende a ser ainda mais intensa, caracterizando um monopólio natural. A infra-estrutura necessária à prestação desses serviços depende de investimentos tão altos, que não se justifica sua exploração em regime de competição, considerando-se que a demanda existente inviabiliza investimentos de tamanha monta por mais de um empresário. A competição, quando existe, dá-se em condições especiais, fomentadas ou exigidas pela ação reguladora do Estado (GOLDING; MURDOCK, 1979; LICHTENBERG, 1987; SODRÉ, 1990; MARQUES NETO, 2000).



principalmente no âmbito regional. Outro ponto ressaltado por Sodré na formação da empresa de comunicação no Brasil é sua vinculação ao receituário internacional:

“(…) não quer dizer que os Estados Unidos ou qualquer outro país hegemônico pretendesse montar aqui uma imprensa própria. Os meios de informação brasileiros, a partir dos anos 60, já eram ‘internacionalistas’, isto é, abertos ao mercado internacional de capitais e idéias, em sua própria organização produtiva: dependência da publicidade, concentração empresarial, modernização tecnológica” (SODRÉ, 1990, p. 96).

Para Sodré, existiu, assim, uma dependência *estrutural* do modelo brasileiro em relação aos seus congêneres norte-americano e europeu. Não se buscou um modelo próprio para o desenvolvimento, em outros moldes, dos meios de comunicação de massa brasileiros, apesar de sua realidade díspar em relação à de outras nações. Consideradas razões que remontam à conformação do Estado Nacional, cujo debate extrapolaria os limites deste trabalho, a comunicação de massa brasileira, desde seu início, sustentou-se em tripé formado por ganhos cíclicos com publicidade; empresas nem sempre bem administradas, com poucos recursos para investimentos, pouco afeitas ao cumprimento da legislação trabalhista e à negociação com sindicatos; e com um elevado grau de dependência tecnológica em relação aos países desenvolvidos, face aos inconstantes investimentos em pesquisa no Brasil.

Em maior ou menor grau, a publicidade é sustentáculo do modelo de negócios da comunicação de massa em todo o mundo. Kovach e Rosenstiel (2003) ressaltam a existência de um acordo comercial distinto, sendo os anúncios fruto de uma relação triangular entre empresa, anunciante e público. No caso da imprensa, os jornalistas constroem uma relação de confiança com o público baseada em valores como justiça, coragem e profissionalismo. Ao anunciante, as empresas “alugam” essa imagem do meio de comunicação, firmada pela relação entre jornalistas (e outros profissionais) e público. Dessa relação de confiança emana o interesse do anunciante, real financiador dos meios de comunicação. Não se pretende esgotar aqui esse debate, porém cabe ressaltar que essa interpretação está longe de ser consensual. Alguns autores, como Smythe (1977), Caparelli (1982) e Bolaño (2004), questionaram essa relação pautada na credibilidade dos meios e

optaram por outra perspectiva: para o primeiro, os meios de comunicação estimulam o consumismo e reforçam o ideário capitalista, vendendo aos anunciantes uma audiência pré-formatada, que funciona como uma *commodity*; para o segundo, a relação comercial preconizada também é a venda de um produto – a audiência – ao comprador – o anunciante; o terceiro ressalta que a simpatia do público por uma programação – não necessariamente atrelada a uma credibilidade – é a base do sistema de venda de um produto pelo anunciante. Todas essas interpretações contribuem para a conclusão de Fiss (1996), para quem a dependência da imprensa capitalista em relação aos anunciantes significa que, independentemente de o público desejar um programa, ele só se tornará viável caso o anunciante o enxergue como uma possibilidade de ampliar suas vendas. Em suma, a informação fica condicionada à publicidade.

A participação do Estado como anunciante impõe novas complexidades, conforme debate travado neste trabalho. No Brasil, a interdependência entre governos, ansiosos por apoio popular, e meios de comunicação, desejosos das polpudas verbas estatais, tem sido consensual tanto para pesquisadores da imprensa (SODRÉ, 1999; RIBEIRO, 2007), quanto para estudiosos da radiodifusão (CAPARELLI, 1982; JAMBEIRO, 2002; BOLAÑO, 2004). Em 1920, Rui Barbosa já vociferava contra a subvenção estatal à imprensa:

“Essas casas de prostituição intelectual estariam todas fechadas se lhes não valessem as chaves do Tesouro Nacional, dos tesouros estaduais (...). São as administrações públicas as que lhes custeiam a produção. Muitos desses alcoices não se abrem senão para o consumo desta clientela, tão subida no grau da posição, quanto rebaixada na vilania do abuso. Mas apenas se alistam na vida airada, e se dão a conhecer, ao mesmo passo que a freguesia limpa os evita, logo os vai buscando a clandestina concubinação do erário, e daí a nada mais uma impudência se esgargala no meretrício da mentira subvencionada, mais uma pécora começa a criar banhas, suar falsidades e vomitar eructações prostibulares ao serviço da República, do Estado, ou das municipalidades” (BARBOSA, 2004, p. 74-5).

Existem outros modelos possíveis. No que se refere à radiodifusão, um deles foi adotado por nações socialistas e por alguns países europeus até meados do século XX, onde o Estado era o responsável por operar diretamente as emissoras. Em alguns casos, a

programação caracterizava-se pelo apoio ao governo de ocasião; em outros, identificados com o que se convencionou a chamar, no Brasil, de “TV Pública”, as emissoras surgem no âmbito estatal, mas contam com fontes de financiamento próprio e se sujeitam a mecanismos de controle social. Presume-se que essas emissoras tenham características distintas das comerciais, como a vinculação com a cultura nacional, a expressão de novas formas de linguagem audiovisuais e o estímulo a produções regionais e independentes (MARTÍN-BARBERO, 2002).

Com a formação da empresa capitalista de comunicação, a submissão da imprensa ao mercado passou a gerar temores de que o vetusto pilar democrático estava, enfim, envergando – em outras palavras, esvaía-se a defesa de que liberdade de expressão e pluralismo integravam uma mesma barricada. Para isso, contribuía, também, a percepção de que a massificação pretensamente incluía uma maior parcela da sociedade, o que não significa uma maior qualificação do debate público: até o advento da Internet, as mensagens transmitidas pelos meios de comunicação não dependiam, para sua compreensão, de um elevado nível de educação formal do público. Os primeiros livros eram restritos a um grupo de sábios capazes de decifrar contextos e idéias por trás de símbolos; os jornais, ao incorporarem a fotografia, gravuras e desenhos possibilitaram uma compreensão da mensagem, ainda que parcial, aos iletrados; o rádio é de fácil compreensão para analfabetos, porém sua linguagem associada à falta de imagem ainda demanda uma boa dose de imaginação do ouvinte para a compreensão da mensagem; por fim, a televisão, aliando imagem e som, em uma linguagem simples, representa a possibilidade quase total de compreensão de uma mensagem. Paralelamente, o produto final é apresentado de forma cada vez mais compreensível ao grande público e a infra-estrutura para a transmissão da mensagem evoluiu, tornando-se menos suscetível a interferências.

Ainda que não seja o foco deste trabalho, cabe ressaltar, aqui, que o desenvolvimento da comunicação de massa prescinde e, até certo ponto, despreza a educação formal e políticas que intentem aprimorá-la. Fosse falacioso esse argumento, a radiodifusão não teria alcançado tanto sucesso no Brasil. Ainda que os índices de analfabetismo (indivíduos com mais de quinze anos) e analfabetismo funcional (indivíduos com menos de quatro anos completos de estudo) tenham decrescido no país nas últimas décadas, em 2000, os dois juntos somavam 37,8% de toda a população – número próximo

ao índice global na década de 1960 (UNESCO, 1983). Mesmo assim, o rádio e a televisão atingiram quase todo o território nacional, à exceção de áreas de difícil acesso físico.

Assim como o seu público-alvo, mudam os requisitos dos meios de comunicação. A dependência de constante modernização tecnológica demanda recursos cada vez maiores dos entrantes no mercado. Para fazer frente às empresas já estabelecidas e alcançar algum grau de sucesso, não são mais suficientes idéias e qualificação dos profissionais, pré-requisitos principais da imprensa antes da comunicação de massa. Atualmente, esses obstáculos dificultam a posse de meios de comunicação de massa por quem não dispõe de recursos para investimentos, fortalecendo a estrutura vigente e inviabilizando a intervenção social por meio da mídia (MARCUSE, 1974a; VALHAL, 1974).

A extensão desse raciocínio reforça o argumento de que o papel coercitivo, outrora exercido pelo Estado, atualmente cabe ao capital, excludente não mais com o pretexto de defender o bem da coletividade, e sim a liberdade dos meios – leia-se, de seus proprietários. O jurista e diplomata soviético Vishinsky (1974) defendeu que a legislação das nações capitalistas contenta-se com uma garantia formal das liberdades para todos, que se revela inócua face à ação restritiva do mercado. A proposta do autor era a substituição das grandes empresas pelo Estado, único ator alternativo que dispõe de recursos suficientes para atender as demandas da mídia no contexto da comunicação de massa. A ele caberia substituir o mercado na seleção dos atores aptos a operar os meios de comunicação, concedendo-lhes recursos suficientes para essa função. Não por coincidência, o regime soviético garantia aos trabalhadores os insumos básicos e os instrumentos de produção necessários à imprensa, como, por exemplo, instalações físicas, papel e máquinas de impressão.

A tese de Vishinsky é condenável: a representatividade daqueles que assumiram os meios de comunicação de massa na União Soviética e o repasse desses recursos estiveram longe de garantir o pluralismo. Crucial, aqui, contudo, é notar a intenção alternativa de que o Estado poderia universalizar a comunicação de massa, alternativa jamais imaginada pelo mercado. É essa possibilidade de universalização dos meios de produção (excluídos desse processo aqueles considerados inimigos do regime) que deu sustentação teórica à Constituição Soviética de 1936, cujo artigo 125 previa, de forma explícita e sem condicionantes, as liberdades de expressão, de imprensa, de assembléia e reuniões, de

passeatas e manifestações (VISHINSKY, 1974). No Brasil, a título de comparação, apenas a partir de 1988 o texto constitucional garantiu, de forma inequívoca, as mesmas liberdades.

Não é preciso lembrar que aquele período, sob a gestão de Stalin, foi cruel e esteve entre os mais sangrentos do violento regime soviético, tornando inócua a proposição do artigo 125 da Constituição. No entanto, se é defensável o argumento de que a garantia de recursos para todos seria suficiente para a defesa de liberdades fundamentais, também se pode dizer que a inexistência de uma igualdade inicial de condições de acesso aos meios de comunicação inviabiliza direitos essenciais à democracia e, por extensão, a própria democracia. Nesse sentido, cabe ao Estado garantir o pluralismo no acesso<sup>6</sup> aos meios de comunicação de massa, sob o risco de deixar que o mercado o impeça. Como conclui Beltrán, “a qualidade da informação é um direito dos cidadãos e cidadãs e um dever das mídias: o pluralismo não é uma dádiva das mídias, e sim uma obrigação social que, além do mais, aumenta a sua confiança e fortalece a sua credibilidade” (BELTRÁN, 2002, p. 97).

### **3.3 Novas perspectivas para a regulação**

#### *3.3.1 A legitimidade do Estado e o conceito de regulação*

São questionáveis os limites do pluralismo em um cenário marcado pela tendência à concentração econômica, no qual a ação do Estado é vista originalmente com ressalvas. Retomando a perspectiva marxista, para Marcuse a importância da garantia de direitos e liberdades deriva da crença de que a sociedade é livre por definição e de que suas mudanças deveriam ser efetivadas de forma natural e contínua, a partir de uma discussão livre e equitativa. Nesse ponto reside o problema da proposição, visto que tal discussão só ocorreria em um cenário de completa racionalidade humana, independente e “livre de doutrinação, manipulação, autoridade estranha” (MARCUSE, 1974a, p. 85). A existência de estruturas subjacentes, determinantes da realidade de cada um, inviabiliza essa independência que se faria necessária. A crença nessas estruturas agride, para o autor, o argumento da tolerância democrática e do pluralismo que dela emana. A liberdade fruto da democracia, se exercida com independência em relação a outras estruturas, permitiria a

---

<sup>6</sup> Quando utilizo o termo “acesso”, aqui, refiro-me à participação dos cidadãos no processo de produção de conteúdo a ser veiculado em meios de comunicação de massa, e não apenas à possibilidade de receber informações desses próprios meios.

discordância em pequenos e grandes contextos, sendo esse mecanismo essencial para o fomento de debates e a manutenção do sistema. Essa independência, porém, é violada:

“Com a concentração do poder econômico e político e com a integração de opostos numa sociedade que utiliza a tecnologia como instrumento de dominação, a dissidência efetiva acha-se bloqueada onde poderia emergir livremente: na formação de opinião, na informação e comunicação, na palavra oral e na reunião. Sob a regulamentação dos meios de comunicação monopolizados – são meros instrumentos do poder econômico e político – criou-se uma mentalidade para a qual certo e errado, verdadeiro e falso estão predefinidos onde quer que afetem o vital interesse da sociedade” (MARCUSE, 1974a, p. 86-87).

Ao apontar uma cadeia de reprodução de pensamento, na qual os meios de comunicação de massa servem para dar voz aos representantes do poder econômico e político, o argumento de Marcuse não oferece saídas possíveis em se mantendo a relação de forças vigente. Ao ceticismo do autor se opõe a extensão do argumento apresentado quando abordada, nesta tese, a questão da liberdade de expressão: o pluralismo deve inserir-se na lógica de mercado, sendo por ela delimitado; em outras palavras, é fruto de uma abordagem quantitativa e refere-se à atuação de um grande número de meios de comunicação submetidos à livre concorrência. Entre esses dois extremos está um outro argumento: ao desempenhar a regulação desse cenário, o Estado deve garantir um pluralismo *possível*, diferente daqueles acalentados pelo mercado e pela descrença de Marcuse.

Essa interpretação contrasta o histórico das políticas de comunicação na América Latina, onde, durante décadas de regimes autoritários, a concentração dos meios de comunicação de massa foi aceita pela complacência do próprio Estado. Quando este ente foi capaz, nesses países, de forjar uma relação de ganhos mútuos com os meios, o setor ficou marcado por fortes relações de concentração (FOX; WAISBORD, 2002). O mercado, por si só, revelou-se frágil, também, para engendrar uma auto-regulação que coibisse a formação de monopólios e oligopólios (HERSCOVICI, 1999).

Essa afirmação, no entanto, carrega uma contradição. A comunicação de massa possibilitou o fortalecimento das empresas do setor, que, agora se entende, devem ter restringidas suas possibilidades de aglutinação, sob risco de causar prejuízos, como reflexo da ausência de pluralismo, ao sistema político em que operam e que juram defender. O

Estado aparece, nesse sentido, não como ator voltado à resolução da raiz do problema, e sim como responsável por minorar suas conseqüências e evitar a implosão do sistema. Há uma certa dose de sofisma nessa postulação. A comunicação de massa não deve ser vista como um problema – no sentido negativo dessa palavra –, porque, nesse caso, ter-se-ia que defender a comunicação interpessoal, fragmentada e dispersa como a única alternativa possível para o desenvolvimento. Seria necessário condenar diversos avanços dos últimos séculos, advogando-se a restauração de um cenário pré-Revolução Industrial.

Quando o Estado resolve interceder na comunicação de massa não o faz por fé cega de seus dirigentes na regulação, e sim por acreditar que uma exploração não apropriada dessa atividade ameaça não apenas os cidadãos, como também seu próprio *status quo*. Assim, é falsa a percepção de que regular a comunicação é o mesmo que regular os setores alimentícios ou de transportes, por exemplo. Nenhum desses oferece produto parecido com a informação, capaz de desestabilizar sistemas e governos. Para aqueles setores, portanto, podem-se aplicar regras naturais da regulação econômica; o mesmo, porém, não é possível em relação à comunicação de massa. Tampouco a regulação com foco puramente tecnológico e supostamente asséptica ou neutra não se aplica neste caso:

“Regular mídia, a despeito dos pontos congruentes, não é o mesmo que regular a indústria de petróleo, de comunicações ou de máquinas de lavar. A diferença reside, sobretudo, em um elemento central: o conteúdo veiculado pelos meios e suas implicações. Exigir que uma empresa de telefonia garanta o direito do cidadão do interior da floresta amazônica de se comunicar via telefone trará impactos inegáveis para as milhares de pessoas nessas mesmas condições e para a economia da região. Ponto final. Demandar que uma empresa de comunicação ofereça uma cobertura equilibrada acerca das diferentes opções político-partidárias que se apresentam em uma eleição presidencial pode alterar os rumos do país e de sua democracia” (CANELA, 2008, p. 152-3).

A sensibilidade do produto tratado – a informação – demanda cuidados específicos. A ação do Estado pode ferir os direitos fundamentais que ele próprio deveria garantir e, quando não fere, pode ser assim taxada, representando um custo político às vezes alto demais para a administração pública. Um exemplo é a regulação de conteúdo, comparada sempre à censura e ao controle. Silveira (2000) lembra que, de fato, censura é sempre um

tipo de controle e pode ser definida pelo sujeito que a realiza, pelo caráter incontestável, pela finalidade e tendo em vista critérios vagos como a ordem moral e política. Para ele, o que a difere de outras formas de controle é “a garantia ao devido processo legal, seja administrativo ou judicial, que está presente no controle, mas não estará na censura” (SILVEIRA, 2000, p. 30). Além dessa diferença procedimental, é possível separar censura – uma forma de controle, como se enfatizará posteriormente – da regulação de conteúdo democrática, exemplificada pela Constituição Federal de 1988, de uma forma esquemática:

**Tabela 1: Diferenças entre regulação de conteúdo e censura**

	<b>Regulação democrática de conteúdo</b>	<b>Censura</b>
<b>Ator protegido da ação dos meios</b>	Sociedade	Estado e/ou Iniciativa privada
<b>Mecanismo operado</b>	Delineamento de diretrizes	Vetos prévios
<b>Cenário político</b>	Democracia	Regimes autoritários
<b>Legalidade</b>	Previsto explicitamente na Constituição Federal	Inconstitucional

Fonte: PIERANTI (2008, p. 140).

Por mais que “pluralismo” seja um conceito sujeito a algum grau de consenso, um ponto central de divergência sobre a regulação possível refere-se aos limites da atuação do Estado, conforme já realçado nesta tese. Com base nessa aspiração, Geller (1990) defende que a regulação seja a menos intrusiva possível e restrita ao âmbito da infra-estrutura, não incidindo sobre o conteúdo. Já Splichal (2002), em rota oposta, lembra que uma regulação democrática da comunicação de massa é a tentativa de prevenir que ela atue contra o público, o que depende da constituição de diferentes formas de comunicação pública disponíveis de forma equitativa, evitando que um cidadão tenha institucionalmente uma influência garantida maior que outro. Para que esse objetivo seja alcançado, defende que três condições devem ser atendidas: educação pública, liberdade para discordar e distribuição de resultados, com uma completa publicização de todas as informações.

A percepção dicotômica de que o Estado é tanto um ente qualificado para garantir direitos fundamentais e princípios democráticos, quanto um agente capaz de aniquilá-los



coloca em xeque a sua legitimidade<sup>7</sup> como regulador. O vínculo entre meios de comunicação e democracia, como já visto anteriormente, tem sido o mote para a polarização do debate: a interferência do Estado na comunicação de massa é ora apontada como um cerceamento natural aos emissores e, portanto, um contra-senso para a democracia, ora como a única forma de se garantirem direitos fundamentais à sociedade. Lichtenberg (1987) sintetiza esse debate, ao afirmar que um dos argumentos clássicos favoráveis à não regulação é que governos nunca são confiáveis o suficiente para regular a mídia, porque tendem a intervir nela de forma a favorecê-los. A autora contra-argumenta, lembrando que a regulação é necessária, porque o poder privado é ainda mais ameaçador que o Estado para a independência e a integridade da imprensa – ou seja, a dúvida passa a ser qual é o ator *menos* perigoso para exercer a regulação. Ao tratar do contexto liberal do século XIX, Sodré (1990) defende que a legitimidade do Estado como regulador decorre do fato de serem os seus representantes os responsáveis por garantir a integridade territorial e cultural da sociedade, sendo necessário exercer seu poder de polícia:

“O Estado afirma-se como um modo de organização de poder, um sistema de controle (governo) do comportamento e destino dos indivíduos de uma sociedade. E, para bem exercer tal controle, o Estado precisa legitimar-se, isto é, inculcar nas consciências a convicção de que a obediência ao poder estatal é a atitude mais adequada” (SODRÉ, 1990, p. 114).

Para que desempenhe a atividade de regulação, o Estado deve ser reconhecido pela sociedade como defensor de seus direitos. A sociedade delega a ele, de acordo com esta concepção, o papel de protetor e guardião de todos, sendo qualquer referência aos filósofos ditos contratualistas mais que mera coincidência. A idéia de delegação, estabelecida por

---

<sup>7</sup> O termo “legitimidade”, aqui, é utilizado na linha do que Bobbio chamou de “natureza como ordem racional” (BOBBIO, 2007, p. 89), ou seja, a convicção iluminista – exemplificada por Locke – de que cabe ao governo garantir a observância de leis naturais que seriam normalmente cumpridas, caso o ser humano agisse sempre de forma racional. Em outras palavras, é a crença de que o Estado media um consenso e, quando ele não é atingido, atua como forma de garantir o respeito a princípios estruturantes da sociedade (as “leis da razão”). Longe de me afiliar ao jusnaturalismo, reconheço essa como uma das facetas do conceito de legitimidade, assim como Bobbio já listara outras cinco interpretações possíveis. Busco, com isso, ressaltar a existência de princípios anteriores à conformação da ordem jurídica nacional – porque entendidos como balizadores das democracias ocidentais contemporâneas – e a necessidade de atuação de um ente específico – o Estado – para garanti-los.

meio de um contrato tácito, tinha como pressuposição a crença de que era o Estado o único capaz de defender e resguardar direitos, não existindo outra alternativa.

Sodré (1990) retoma, ainda, o argumento já apresentado de que o espaço de atuação da sociedade, resguardado pelo Estado, enfraquece-se face ao avanço da concentração empresarial e do fortalecimento das empresas. Não causa estranheza que a regulação econômica seja, hoje, uma tônica, visto que o Estado passa a ser cada vez mais exposto à lógica da iniciativa privada e a lógica jurídico-racional que embasava a ação reguladora acaba sendo substituída pelo argumento economicista. O perigo, nesse momento, é o Estado perder o foco da regulação, privilegiando o tratamento de questões econômicas descontextualizadas da perspectiva de garantia dos direitos fundamentais.

Expostas essas condicionantes para uma redefinição dos limites de atuação do Estado, cabe questionar a base conceitual desta “nova” regulação. Assim, este trabalho enquadra-se em esforço semelhante ao de outros pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento (JAMBEIRO, 2000; CARVALHO, 2002; PECI, 2006) de conciliar as discussões sobre regulação e sobre o papel do Estado, não as desvinculando.

Ainda que tradicionalmente evocada apenas nas últimas décadas na história nacional, a regulação sempre foi uma das atribuições estatais. Sua origem remete à consolidação do Absolutismo, face ao fortalecimento do Estado e ao seu reconhecimento como ente capaz de reunir em si mesmo, em oposição às autoridades dispersas da Idade Média, os monopólios da força e do Direito. Com a urbanização e o início da sistematização da produção de bens específicos por parte de uma burguesia a princípio limitada, ao Estado coube rever sua estratégia reguladora, enfocando, desde então, os setores ditos produtivos tanto em suas potencialidades, quanto em suas limitações (ARAGÃO, 2004). O conceito tradicional de regulação, no entanto, passou a enfrentar problemas com o passar do tempo. Um deles diz respeito à atribuição de uma maior liberdade a setores econômicos específicos, fruto de uma argumentação que considera o aparelho estatal lento e ineficiente para o exercício de uma regulação consoante com as transformações por que passam o mercado e as relações sociais. Um segundo problema refere-se à pretensa racionalidade da regulação estatal: como lembra Aragão (2004), essa atividade não é desprovida de natureza política, muitas vezes relacionada a ideologias político-partidárias, o que nem sempre culmina nas melhores soluções para a prestação de

serviços e para o provimento de bens – ou, em outras palavras, para o atendimento dos anseios do mercado e da sociedade. Assim, a regulação, uma das mais antigas atividades do Estado, teve seus princípios e seu *modus operandi* alterados nas últimas décadas em virtude de imposições políticas e econômicas.

A nova concepção de regulação pauta-se por princípios que, mesmo tendo um núcleo comum, já foram enunciados de formas diversas. Mattos (2002) dividiu-os em quatro: independência decisória por um colegiado; incremento do poder regulamentar de órgãos que compõem a administração indireta; concretização do interesse público, com base na livre concorrência, no direito do consumidor e na eficiência da administração pública; e adoção de mecanismos de *accountability* e de transparência. Já Aragão (2004) enunciou os atuais princípios da regulação como adequação dos meios aos fins; mínima intervenção estatal; e proporcionalidade, ou seja, as restrições impostas ao mercado devem ser empregadas na mesma medida do benefício social pretendido.

Note-se que, como lembra o próprio autor, esses princípios não são precisos nem objetivos, razão pela qual os seus significados têm sido debatidos. Exemplo dessa imprecisão é o conceito de independência do órgão regulador. A esperança em uma completa e irrestrita independência, inclusive de influências político-partidárias e econômicas, tem sido alvo de críticas, já que garantias jurídicas e formais nem sempre são respeitadas no dia-a-dia. Assim, mesmo que, por lei, estejam garantidas, por exemplo, desvinculação de qualquer outra instância hierárquica do governo, fontes próprias de financiamento, estabilidade e obrigação de quarentena dos dirigentes dos órgãos reguladores, influências outras, nem sempre alinhadas aos princípios da regulação, podem contribuir significativamente para a tomada de uma decisão. Não por acaso, há autores (SUNDFELD, 2000) que apontam a independência como um princípio a ser sempre buscado, ainda que jamais atingido em sua plenitude.

Uma das características do termo “regulação”, no presente, como se pode observar, é a sua amplitude: Mitnick trata-o como um processo dinâmico simultaneamente político e coercitivo, definindo-o como “a restrição intencional das possibilidades de escolha de um sujeito, proveniente de uma entidade que não é parte direta, nem está envolvida na atividade tratada” (MITNICK, 1989, p. 40). Hancher e Moran (1989) enfatizam a regulação como uma atividade de mediação do processo constante de barganha entre organizações em

uma ordem social determinada por regras. A implementação delas depende, no caso, de como se afirma a soberania nacional, o que torna a regulação um processo por meio do qual a autoridade soberana disciplina e controla interesses privados.

Divergências na utilização do conceito contribuíram para a sua caracterização como “ambíguo” e fruto de formas diversas de apropriação (HEBER; FISCHER, 2000), que podem ser resumidas em, pelo menos, duas grandes correntes (MITNICK, 1989; MORGAN; YEUNG, 2007): as teorias da origem da regulação vinculadas ao interesse público, segundo a qual o regulador planeja garantir o bem-estar coletivo por meio, por exemplo, do uso eficiente de recursos escassos e da justiça social; e as vinculadas ao interesse privado<sup>8</sup>, que reconhecem, nesse processo, o benefício de grupos específicos na sociedade em detrimento de outros<sup>9</sup>. Morgan e Yeung (2007) identificam uma terceira corrente, a institucionalista, cuja ênfase está na interdependência entre Estado e atores externos à administração pública em busca de um equilíbrio entre ganhos privados e públicos. Particularmente adequada a esta tese é a abordagem institucionalista que os autores chamaram de “espaço regulado”, segundo a qual não basta contrapor interesses públicos e privados; é necessário reconhecer que esses interesses e ações estão inseridos em sistemas e dinâmicas institucionais mais amplos. Nesta abordagem, prevalece a convicção de que a lei e a autoridade pública formal têm papéis limitados pela história, cultura e dinâmicas organizacionais – fatores que influenciam o resultado da regulação.

Tão amplas quanto as possibilidades de apropriação do conceito de regulação são as expectativas acerca das práticas relacionadas com essa atividade. De acordo com Saravia (2004), a regulação justifica-se como atividade essencial, baseada não apenas no

---

<sup>8</sup> A articulação entre regulação e interesses privados chega a ser evocada com base em uma suposta fragilidade da dicotomia entre público e privado. Hancher e Moran (1989) argumentam que a teoria da captura não pode obliterar o fato de que os atores mais importantes no processo de regulação são organizações públicas não apenas no plano formal; elas atuam, também, em um domínio público. Assim, as relações entre elas não estariam pautadas pelos limites da dicotomia público-privada, havendo constante interação entre as organizações que supostamente pertenceriam a essas duas esferas. Com isso, o termo “captura” (do agente público pelo privado) perde sentido, já que as duas forças atuam em uma mesma arena. A despeito de atuarem em um mesmo espaço público e de manterem uma interação, defende-se, aqui, que essas não são razões para confundir finalidades e naturezas institucionais dos entes reguladores e das empresas privadas reguladas.

<sup>9</sup> Especialmente no campo da comunicação no Brasil, as teorias sobre uma regulação vinculada ao interesse privado têm encontrado forte respaldo graças ao histórico das políticas públicas para este setor, como demonstra esta tese. Alguns pesquisadores, a exemplo de Jambeiro, apontam a “instrumentalização direta das ações públicas em favor dos grupos empresariais, em prejuízo dos critérios de *serviço público, interesse público, bem público* e de democratização do setor” (JAMBEIRO, 2000, p. 36) como uma tendência mundial à qual o Brasil tem se alinhado.

estabelecimento de normas de convivência social em função de objetivos determinados pelo Estado, como também na compreensão de que é esse o responsável por atividades de fiscalização, coordenação, organização, punição, mediação e arbitragem. Giambiagi e Além (2001) apontam como três das principais funções de um órgão regulador a defesa e a interpretação das regras; a definição operacional de conceitos; e a investigação e a denúncia de atividades anti-competitivas. De forma sintética, podem-se resumir todas essas ações em três: elaboração e aprovação de novas regras; implementação das mesmas; e fiscalização e punição dos que as infringem (MENDES, 2000; ARAGÃO, 2004).

De forma genérica, Carvalho (2002) divide as atividades de regulação em dois grupos: o de prestação de serviços e o de regulação propriamente dita, ou seja, de interferência direta ou indireta em setores econômicos, traçando diretrizes e limitações para os agentes privados e para a sociedade. São diversas as possibilidades de interferência nesse sentido, compreendendo, dentre outras, a distribuição de outorgas que permitem à iniciativa privada a prestação de serviços, a regulamentação que estabelece restrições à concentração empresarial e o exercício do poder de polícia.

No que se refere à prestação de serviços e produção de bens como uma atividade de regulação, o Estado pode empreendê-las diretamente, bem como pode transferi-las à iniciativa privada, não diminuindo, com isso, sua responsabilidade nesses âmbitos. Ressalte-se, portanto, que o Estado (e seus representantes de ocasião), ao adotar essa última alternativa, não o faz por alienar suas prerrogativas, porém por acreditar que a iniciativa privada é capaz de exercer essas funções a contento sob supervisão de órgãos estatais ou governamentais (MARQUES NETO, 2000; SUNDFELD, 2000). Uma alternativa para isso é a concessão pública, instrumento de acordo com o qual a entidade beneficiada, em tese, deve atender a uma série de requisitos para que não tenha sua outorga cassada ou não renovada periodicamente. A adoção dessa figura é vista, inclusive, como possibilidade para que o Estado possa atuar com mais ênfase no setor em questão (ARAGÃO, 2004).

O novo entendimento do conceito de regulação implica em demandas específicas e igualmente inéditas, não existentes ou diminutas nas fases pré-liberalização dos mercados nos diversos setores. Para que seja viável a atividade econômica do agente regulado, há uma necessidade de alteração da própria lógica de regulação. Tanto quanto possível, no cenário ideal, o consenso ganha espaço em detrimento da coerção, respeitando interesses

próprios dos distintos atores. Esse consenso, porém, enfrenta contradições aparentes em seu próprio nascimento, visto que a intervenção estatal pode opor-se à pretensão de liberdades específicas por parte das empresas, como a de entrada no mercado, a de contratação e de determinação de preços e a de investimentos (GROTTI, 2000).

Em relação à sociedade, note-se seu fortalecimento como ator político no cenário de redemocratização. A esse contexto voltar-se-á adiante em outra seção, porém, aqui, convém mencionar que esse novo papel implica em uma participação mais ativa da sociedade na atividade de regulação, o que demanda uma modernização do Estado e uma maior permeabilidade da administração pública. Uma estratégia comum é a adoção de mecanismos para a manifestação da sociedade, como as audiências e consultas públicas. No entanto, isso não significa que as opiniões apresentadas serão aceitas nas determinações dos reguladores, o que embasa críticas a esses mecanismos como reais vias de inclusão da sociedade no processo decisório (CARVALHO, 2002).

### *3.3.2 A regulação técnica e econômica da comunicação de massa*

Durante décadas, a regulação da comunicação de massa eletrônica e, em especial, da radiodifusão, foi dividida em dois âmbitos – a de infra-estrutura e a de conteúdo (UNESCO, 1983; LICHTENBERG, 1987). O primeiro deveria obedecer a princípios tratados nesta seção, caracterizando-se por um enfoque exclusivamente técnico. O segundo teria seus princípios e necessidades variáveis, de acordo com normas e hábitos de cada sociedade. Ainda que o debate sobre essa divisão seja aprofundado adiante, convém, aqui, ressaltar que a atuação histórica de grandes conglomerados internacionais revelou uma tendência à chamada verticalização da cadeia de produção. Ao aliar montagem de infra-estrutura e produção de conteúdo, esses grandes grupos conseguem uma vantagem competitiva e podem, salvo resposta do Estado, prejudicar a competição por meio de adoção de práticas anti-concorrenciais.

Na América Latina e, especialmente, no Brasil, como se abordará adiante, essa situação foi determinante para a consolidação de um modelo nacional de regulação, cujas características estão sempre ligadas à configuração inicial do mercado de radiodifusão. Na Europa Ocidental, criou-se um modelo de televisão pública, sendo o mercado aberto, em parte, à iniciativa privada, depois que aquelas emissoras já estavam estabelecidas. No Leste

Europeu, ao contrário do ocorrido na Europa Ocidental, o desenvolvimento da radiodifusão foi marcado por forte ação do Estado, que não manteve um estatuto jurídico ou relações consuetudinárias que dessem às emissoras autonomia em relação aos governos (CIFUENTES, 2002).

Note-se que a regulação da radiodifusão, independentemente do modelo adotado, ocorre baseada na convicção de que essa atividade é especial seja por sua capacidade de influenciar a sociedade (UNESCO, 1983), seja por motivos geopolíticos. Nesse sentido, vale lembrar que o Presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, enumerou, em 1919, três tipos de infra-estrutura que seriam determinantes para o comércio mundial no pós-guerra: energia, marinha mercante e comunicação por radiofrequências (NEUMAN; MCKNIGHT; SOLOMON, 1998).

No campo da comunicação de massa, a regulação técnica é consensualmente justificada como essencial à radiodifusão por algumas razões: a escassez do espectro eletromagnético; a responsabilidade, de acordo com a ONU, de regulação pelo Estado do espectro eletromagnético, entendido como bem natural integrante do patrimônio de cada nação; e a obrigação de se evitarem interferências na programação das emissoras, passíveis de ocorrência em caso de má administração técnica do espectro (UNESCO, 1983; JAMBEIRO, 2000; ALMEIDA, 2001; SANTOS; SILVEIRA, 2007).

Um modelo de regulação da mídia eletrônica comum em diversos países, dentre os quais os Estados Unidos e o Brasil, é o *trusteeship model*, no qual os radiodifusores atuam como fiduciários do público, sujeitos ao controle governamental. Os interessados em montar empresas nesse setor recebem outorgas por prazo determinado e renovável, configurando-se, dessa forma, com a anuência do Estado, em exploradores de um bem público, a ser administrado em benefício da sociedade. Essa outorga – ou seja, a idéia de transferência da operação de um recurso público – presume contrapartidas acordadas entre ambas as partes e relacionadas àquela atividade específica. É típica desse modelo a demanda por uma maior autonomia do ente regulador em relação aos governos, que deve ser materializada não apenas por regras de estabilidade para os dirigentes, como também por maior independência financeira por parte do ente (ARAGÃO, 2004). No caso da imprensa, a defesa de uma regulação técnica é menos freqüente, principalmente por causa da inexistência de elementos que possam ser definidos consensualmente como “escassos”.

O Estado não precisa estabelecer barreiras a novos entrantes, logo todos os interessados podem operar o serviço, e é recorrente a concepção de que não é válido o *trusteeship model* (GELLER, 1990)<sup>10</sup>, apesar de alguns autores, com base em teorias econômicas, argumentarem que todos os recursos são escassos – a começar pelos altos investimentos necessários à produção de jornais e revistas (LICHTENBERG, 1990).

Já a regulação econômica das telecomunicações tem sido justificada por duas razões. No caso de serviços cujo acesso seja condicionado a um pagamento, a exemplo da telefonia, o motivo é idêntico ao de outros segmentos tendentes à formação de monopólios naturais: a não intervenção estatal deixa a critério do monopolista a determinação do preço cobrado, que tende a ser aumentado livremente em um cenário de não competição, prejudicando o cidadão (SIEBERT, 1984; MITNICK, 1989; HOLMES, 1990). O outro motivo, já abordado e válido para toda a comunicação de massa, é o prejuízo causado ao pluralismo – e, conseqüentemente, à democracia – caso não seja freada a tendência à concentração dos meios. Nesse caso, há gradações possíveis: operações que impliquem em concentração podem tanto ser vetadas pelo órgão responsável, quanto podem ser estabelecidas contrapartidas, com base no próprio *trusteeship model*, como a determinação de abertura de um espaço na programação para a manifestação de segmentos da sociedade.

A partir da década de 1970, seguindo parâmetros defendidos pelos países industrializados e por órgãos de fomento, o estímulo à competição passou a ser tratado como cânone da regulação econômica e como substituto de uma intervenção mais direta do Estado. Neuman, McKnight e Solomon (1998), por exemplo, aderindo a um viés mais radical desta concepção, chegaram a defender que a regulação das telecomunicações deveria privilegiar a promoção da competição, e não mais a definição do interesse público, de serviços públicos e de tarifas. Outros autores preferiram ressaltar a necessidade de substituir um paradigma centrado na regulação governamental por outro marcado pela regulação estatal, limitada pela legislação e atenta às demandas do mercado:

---

<sup>10</sup> Isso ocorre, por exemplo, dos Estados Unidos, onde duas decisões judiciais resumem o debate. Em 1969, no episódio conhecido por *Red Lion Broadcasting versus FCC*, um reverendo atacou, em um programa transmitido pela emissora *Red Lion*, o autor de um livro, que exigiu direito de resposta gratuito. A Suprema Corte concordou, em decisão unânime, com o posicionamento órgão regulador norte-americano, a FCC, e determinou que a emissora abrisse espaço para a defesa da vítima. Cinco anos depois, no caso conhecido como *Miami Herald versus Tornillo*, a decisão foi bem diferente, mas novamente por unanimidade: a Suprema Corte concordou com o jornal, que se recusou a abrir espaço para a defesa de um candidato atacado em editoriais (LICHTENBERG, 1990).



“Essa reserva legal eleva o nível em que se travam as relações com os agentes econômicos cuja atividade é regulada por lei: não é mais o governo, o Poder Executivo que regula e exerce a regulação, e sim a lei que regula e o Estado, por meio de órgão especialmente criado para esse fim, que exerce a regulação. Os órgãos reguladores criados nesse contexto não são órgãos de governo, e sim de Estado (...)” (DUTRA, 2002, p. 37).

Essas concepções voltarão a ser problematizadas neste trabalho. Por enquanto, cabe concordar com Ramos (2005), para quem essa nova forma de regular baliza-se pelo mercado, privilegiando a esfera privada e estimulando a geração de lucros em detrimento de uma perspectiva centrada no Estado e voltada ao fortalecimento da esfera pública e da cidadania. A primazia do mercado na regulação e a crença de que a competição automaticamente reflete-se na garantia de direitos permite a retomada de argumento já apresentado anteriormente. Pela natureza do que produzem os meios de comunicação – informação – e por sua capacidade de ferir direitos fundamentais, a regulação de conteúdo justifica-se e não pode ser desvinculada de questões relativas à infra-estrutura. A regulação feita com base apenas nessa última dimensão (ou seja, o “meio”) pode não encará-la como mecanismo para a veiculação da informação (a finalidade real da infra-estrutura), não levando em consideração a necessidade do pluralismo e de barreiras à concentração econômica como elementos cruciais para a consolidação da democracia. Esconde, ainda, um tecnicismo teoricamente asséptico e apolítico, segundo o qual políticas públicas com foco na democratização da comunicação de massa são rechaçadas com base em questionáveis argumentos de eficiência.

## **4. SOCIEDADE E MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA**

### **4.1 A valorização da sociedade civil**

#### *4.1.1 Hegemonia e meios de comunicação de massa*

Durante décadas, alcançou grande aceitação a tese de que os meios de comunicação eram extensões do Estado utilizadas como instrumento de opressão. Althusser (1987) enunciou essa tese, ao discutir o que chamou de aparelhos repressivos e ideológicos de Estado. Os primeiros são formados pelas forças policiais e militares, que têm por função manter a estabilidade social e evitar agressões ao sistema. Os segundos são compostos por instituições nas quais o Estado implicitamente se apóia para, por meio de difusão de idéias e repetição de costumes, garantir a manutenção do sistema. Ao contrário dos repressivos, trata-se de aparelhos de ação permanente, incluindo a Igreja, o sistema de ensino e a imprensa. Esses aparelhos são interdependentes: para controlar uns, o Estado precisa controlar também, nessa concepção, os outros (CAPPARELLI, 1982).

De acordo com essa convicção, o Estado fomenta a dependência da imprensa e busca nela o apoio necessário para o sustento e a reprodução das idéias oficiais. Além disso, esses aparelhos e o próprio Estado seriam comandados por uma mesma classe, o que explicaria seu interesse em, por meio do controle daqueles, garantir o funcionamento desse ente. Nesse sentido, a tese de Althusser encaixa-se em dois elementos fundamentais do pensamento marxista – as faces do Estado como aparelho coercitivo e como instrumento de dominação de classe (BOBBIO, 1999).

Ao mesmo tempo em que assume uma relação direta de dependência entre os dois atores, Althusser ressalta a sua imutabilidade. Se os meios respondem diretamente ao Estado, sendo geridos pela mesma classe que se encontra à frente da máquina burocrática, é razoável supor que não ocorreriam, por parte da imprensa, tentativas substanciais de alteração na estrutura vigente ou mesmo questionamento real da ação política. Exceção possível, seguindo essa linha, seriam os meios ligados a grupos políticos de oposição clara ao Estado, conforme a imprensa partidária evocada por Lenin, porém Althusser parece discordar da eficácia desses meios alternativos em um cenário consolidado de comunicação

de massa.<sup>11</sup> Mesmo alcançando grande aceitação, a tese de Althusser não sobrevive, quando confrontada com observações empíricas: nas democracias ocidentais e mesmo em regimes ditatoriais, os meios de comunicação de massa já se opuseram a diversos governos, contestando-os e clamando por mudanças. Não se pode, portanto, negligenciar a importância desse ator no cenário político e em sua transformação, o que é feito nessa interpretação mecanicista e instrumental dos meios como braço direto do Estado.

Por outro lado, os meios de comunicação de massa, como bem frisou Althusser, não fazem parte do aparelho coercitivo estatal. Ao posicioná-los em categoria distinta das tradicionais organizações de coerção, Althusser permite estabelecer um paralelo com a teoria do Estado ampliado de Gramsci. Para ele, assim como para Althusser, o Estado também comporta, de um lado, os mecanismos de repressão e violência, reunidos sob a categoria de sociedade política (ou simplesmente Estado), e, de outro, os instrumentos voltados à elaboração e reprodução da ideologia, como a Igreja, os partidos políticos, os sindicatos e os meios de comunicação, no âmbito da sociedade civil.

A partir daí afirma-se grande diferença entre os dois autores: para Gramsci, ao contrário de Althusser, não se processa mais uma relação mecanicista e instrumental, visto que os elementos componentes da sociedade civil detêm um grau relativo de autonomia em relação à sociedade política, representando manifestações próprias e sendo alvo de contradições internas e lutas pela hegemonia – daí chamados de aparelhos privados de hegemonia. Assim, a sociedade civil e seus mecanismos não se localizam fora da concepção de Estado ampliado de Gramsci, porém não se restringem a obedecer aos desígnios de seu aparelho coercitivo. No que diz respeito ao conceito de hegemonia, cabe resgatar a definição gramsciana a partir da interpretação de Gruppi:

“A hegemonia é isto: determinar os traços específicos de uma condição histórica, de um processo, tornar-se protagonista de reivindicações que são de outros estratos sociais, da solução das mesmas, de modo a unir em torno de si esses estratos, realizando com eles uma aliança na luta contra o capitalismo e, desse modo, isolando o próprio capitalismo” (GRUPPI, 1978, p. 59).

---

<sup>11</sup> Vale lembrar que Althusser discorre sobre os aparelhos ideológicos de Estado mais de meio século depois de Lenin defender um jornal para os bolcheviques. A sociedade em que Althusser viveu já conhecia, portanto, os efeitos da comunicação de massa eletrônica (rádio e televisão).

Vianna (1978) entende que, conquistada a hegemonia, a classe dominante solidariza-se (esse é o verbo utilizado pelo autor) com o Estado (no caso, com seu aparato coercitivo) e passa a reproduzir valores sociais, corroborando, assim, a conformação do conceito de Estado ampliado gramsciano. Por outro lado, o aparato coercitivo permanece a postos para coibir discordâncias no seio da sociedade civil.

A hegemonia referida por Gramsci não se restringe às dimensões política e econômica da sociedade, processando-se também em relação ao seu modo de pensar e às suas orientações ideológicas. A construção de um aparato estatal considera também essa dimensão, preocupando-se com novos métodos de conhecimento (GRUPPI, 1978; COUTINHO, 1981). Os meios de comunicação, localizados no âmbito do Estado ampliado gramsciano, não podem e não devem ser vistos sem essa noção de conflito hegemônico, como meros mecanismos operados de forma instrumental pela classe que o comanda.

A hegemonia só se configura por meio de colaboradores de classe específicos, reunidos por Gramsci (2004) no conceito de “intelectuais”. Não compõem esses colaboradores, portanto, um grupo social autônomo; são representantes de uma classe hegemônica, a qual servem, como seus prepostos, defendendo os seus valores. Os intelectuais são essenciais para a sociedade civil e a política, na medida em que contribuem para a construção do consenso em torno dos ideais da classe dominante e por manter relação com o aparelho coercitivo estatal, operado nos momentos em que não se afirma o consenso esperado.

A classe hegemônica depende dos intelectuais para se manter no poder e preocupa-se com a formação deles nas mais diversas áreas, como administradores e técnicos da produção – incluindo, aí, o jornalismo. Note-se que a importância do jornalismo já fora compreendida por Gramsci em abril de 1919, quando participou da fundação do semanário *L'Ordine Nuovo*, com funções semelhantes às defendidas anos antes por Lenin: mobilização e organização da sociedade. Explicitamente, Gramsci (2004) reconhece a imprensa como a parte mais dinâmica da estrutura ideológica da classe dominante, da qual fazem parte outras organizações que influenciam a opinião pública, como bibliotecas e escolas, constituindo-se todos como influenciadores na prática, porém se comportando como educadores e teóricos. Completam-se as duas funções da imprensa no caso do jornalismo italiano que conheceu: uma é a de informar e apontar uma direção política geral,

e outra é a de reforçar a cultura política e artística, ou seja, a de promover a reprodução da ideologia da classe hegemônica. Avançando por caminho semelhante, Vieira (1984) sugere:

“Os meios de comunicação de massa são aparelhos ideológicos do Estado, mas não são apenas isso, porque, no que refletem o Estado, eles também fazem o Estado, reproduzem a ideologia do mercado e o mercado mesmo, o produto e o consumo do produto, mas, acima de tudo, a existência de um sistema fundado no consumo, ou no mercado, e, afinal, o que os aparelhos reproduzem mesmo é o mecanismo das relações de produção” (VIEIRA, 1984, p. 22).

O argumento de que os meios de comunicação funcionam como um instrumento de dominação operado pelas classes que detêm o poder foi rechaçado, em parte, por diversos autores. Herscovici, Bolaño e Mastrini (1999) argumentam que não se processa uma relação mecanicista entre meios e classes dominantes, característica da visão de Althusser, ainda que reconheçam a força do capital na operação deles. Já para Golding e Murdock (1979), Gramsci e Althusser apontam cultura e ideologia como centrais à manutenção das relações capitalistas de produção, mas ambos falham ao não enfatizar que o domínio da ideologia é relativamente autônomo e tem sua dinâmica específica. Para os autores, ocorre o inverso: o funcionamento dos meios de comunicação como instrumentos de difusão ideológica decorre de sua formação como empresas privadas, mudando-se o vetor da análise. Além disso, Golding e Murdock (1979) consideram falsas as análises de notícias como um produto da ação de grupos poderosos, ressaltando a complexidade na produção do conteúdo. Há, para eles, apenas três formas de difusão de notícias ideologicamente orientadas no âmbito da radiodifusão: (1) as que enfocam instituições e eventos onde há conflito social; (2) as com enfoque no consenso social amplo; (3) aquelas que não apresentam possibilidades de mudança.

Cabe apontar, ainda, um argumento de Altheide (1984). Para o autor, a resistência contra a hegemonia de classe, prevista por Gramsci, é possível, porém o mesmo não ocorre em relação à cultura e às experiências pregressas dos indivíduos. Ainda que reconheça a possibilidade de resistir à hegemonia, Altheide diverge da conceituação feita por Gramsci, assinalando três causas para a difusão da ideologia hegemônica pelos meios de comunicação: (1) a socialização de jornalistas envolve rígidos “guias”, rotinas de trabalho e

orientações pró-ideologia dominante; (2) jornalistas fazem coberturas de forma conservadora; (3) jornalistas têm comportamentos favoráveis à sua nação e contrários a nações estrangeiras. Segundo o autor, apesar dessas características, houve inúmeras oportunidades em que a imprensa discordou de governantes e da iniciativa privada, ainda que as críticas não tenham preconizado um processo de ruptura.

A ponderação desses autores reforça a crença, inerente a este trabalho, de que não é apenas a ação do Estado que influencia os meios de comunicação de massa; esses também podem atuar como uma variável com razoável grau de dependência em relação a outros atores e fatores. Não é pretensão, aqui, conforme a delimitação traçada, focar a ação do capital privado sobre os meios de comunicação, ressaltada por Golding e Murdock (1979), nem tampouco explorar a lógica interna de produção jornalística, tal como feito por Altheide (1984). No entanto, entende-se que a menção a esses outros argumentos é crucial para a compreensão do enfoque estabelecido nesta tese como um dos diversos existentes no problema de pesquisa. Ignorar essas outras possibilidades representaria uma deficiência capaz de comprometer os resultados da argumentação ora empreendida.

Ainda que não enfatize essas outras possibilidades em sua argumentação – o que, em parte, pode ser considerado como fruto do momento histórico em que viveu -, Gramsci reconhece que o Estado, enquanto aparato coercitivo, é referência da qual dependem os meios; essa relação se processa, porém, em paralelo e de forma interligada, no âmbito da sociedade civil, onde se delineiam tanto relações razoavelmente autônomas e passíveis de serem contestadas, quanto lutas internas em defesa de uma hegemonia. O avanço dessa reflexão reincorpora não apenas um ator ao debate acerca da comunicação de massa – a sociedade -, como retoma seu papel de protagonista de uma outra concepção de controle – e também sua possível dependência instrumental em relação ao Estado.

#### *4.1.2 A redefinição da esfera pública*

Ainda que possa ser remetida a Grécia antiga a noção de participação de indivíduos como elemento essencial à vida pública, sua reafirmação é creditada a autores do século XX. Dentre eles está Jürgen Habermas, notadamente a partir do livro *Mudança estrutural da esfera pública* (HABERMAS, 1984), cuja construção teórica passou por revisões significativas com o tempo. Para ele, o conceito de “esfera pública” refletia uma arena

composta por Estado (o chamado “setor público”) e sociedade (não atrelada formalmente ao setor público), congregando indivíduos (entes privados) no debate de temas públicos.

No pós-absolutismo, as manifestações individuais catalisadas em uma opinião pública, originada naquela esfera, entraram em disputa com o poder público, contrapondo a antigos conceitos – como o segredo de Estado – outros novos – a exemplo da publicidade (ou seja, o ato de tornar público ou “publicização”) e se afirmando como fonte legítima das leis. A importância da esfera pública torna-a o grande princípio organizatório dos Estados de Direito, constituindo-se, ao desempenhar uma função política, em órgãos de auto-mediação da burguesia, cuja principal demanda é o atendimento pelo Estado de suas próprias necessidades – dentre as quais, o livre mercado. Para isso, são defendidos direitos (parcialmente) ignorados pelo absolutismo, como liberdades de opinião, de expressão e de imprensa, direitos à função política (participação no processo eleitoral) e à propriedade.

A comunicação de massa, por sua vez, contribui para a formação de uma esfera pública ampliada (“abstrata”, de acordo com a terminologia usada posteriormente) – a imprensa, aliás, é tida pelo autor como uma síntese da reestruturação da esfera pública, por deixar de dar voz a poucos indivíduos em prol de uma atuação ampla, como porta-voz da opinião pública. Habermas reconhece, ainda, a vinculação da imprensa à lógica tipicamente empresarial, não só porque “as regulamentações das autoridades degradam a imprensa a uma mera empresa, sujeita, como todas as demais, às interdições e proibições da política” (HABERMAS, 1984, p. 216), como também graças às pressões características do mercado. A mídia configura-se como um poder social, adequando e boicotando interesses públicos e mediando os privados. Como a simples liberdade de expressão não assegura que todos sejam ouvidos e a fundação de jornais para a defesa de interesses privados tem um custo alto, cabe ao Estado garantir o princípio da igualdade no acesso aos meios de comunicação.

Não se pretende esgotar o debate sobre o conceito de esfera pública definido por Habermas. No entanto, para se avançar no debate proposto neste trabalho, é necessário abordar algumas críticas feitas à exposição do autor, dentre as quais aquelas formuladas por ele mesmo e revisões da sua proposição original em análises realizadas nas décadas seguintes à publicação do texto nos anos 1960.

A primeira crítica aponta as considerações de Habermas como localmente determinadas, sendo aplicáveis apenas a alguns países europeus dentre os mais

desenvolvidos do continente, ainda que, posteriormente, tenha-se optado por adotar o conceito original como um construto teórico para o debate sobre a democracia. O próprio autor (HABERMAS, 1974) oferece subsídios para a interpretação original: o surgimento da esfera pública é apresentado como atrelado ao desmonte do feudalismo e à formação do Estado Nacional, momento em que indivíduos se congregam em “jornais de intelectuais” – ou “jornais de opinião” -, que, mesmo sujeitos à intensa regulação – leia-se “censura” -, passam a questionar a ação do Estado. Esses jornais ganham relevância e deixam de apresentar apenas opiniões individuais, quando *publishers* tratam de impor um ritmo comercial aos periódicos, tornando-os amplificadores da discussão pública. Com a emergência do Estado de Bem Estar Social, conflitos antes restritos à esfera burguesa tornaram-se públicos e indivíduos tiveram que se reorganizar em grupos específicos com o objetivo de serem ouvidos na esfera pública – o que o autor chama de “re-feudalização”.

O processo de conformação do Estado Nacional difere, em grande parte das nações, dessa proposição inicial de Habermas. No Brasil, a existência de um modelo similar ao feudalismo (bem distinto do europeu) ainda é motivo de divergências entre os historiadores; o desenvolvimento da imprensa e sua inserção na lógica da empresa capitalista são vistos, por historiadores marxistas, como um processo que, longe da virtude de promoção do debate público, caracterizava-se por uma relação de interdependência entre imprensa e Estado, marcada pelo suporte político que aquela poderia dar a esse e, na via inversa, pelo suporte financeiro (SODRÉ, 1999); a imprensa é meio de comunicação restrito a uma elite intelectual, dados os indicadores sócio-econômicos nacionais, notadamente a taxa de analfabetismo; por fim, é questionável a visão de que o Estado, mesmo depois da redemocratização, seja tão permeável às demandas da sociedade civil (MAIA, 2007).

Outra discussão relevante diz respeito à imprecisão do próprio conceito de “esfera pública”. Com o tempo, Habermas (2003) passou a dividi-la em três: a episódica, a de presença organizada e uma abstrata, produzida pela mídia. Além disso, refinou seu argumento, valorizando uma liberdade comunicativa que pode garantir a adoção de um discurso consensual não coercitivo, desde que os diferentes atores estejam buscando um entendimento sobre a questão tratada. O repensar do processo de comunicação vai além das possibilidades oferecidas pela mídia, desde que existam pluralismo político e arenas



públicas destinadas à livre circulação de idéias, devidamente protegidas por direitos fundamentais. Assim, a esfera pública ganhava nova roupagem:

“A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos (...). A esfera pública constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o *espaço social* gerado no agir comunicativo, não com as *funções* nem com os *conteúdos* da comunicação cotidiana” (HABERMAS, 2003, v. 2, p. 92, grifos do autor).

A esfera pública delineada acaba por abarcar um amálgama de assuntos diversos, que passam por “definição de regras comuns e de metas pragmáticas, considerações de justiça, problemas de identidade e auto-entendimento cultural, processos de monitoramento das autoridades e prestação de contas etc.” (MAIA, 2007, p. 97). Nesse cenário, torna-se difícil a ordenação do debate, o seu acompanhamento e a definição de parâmetros e limitações da esfera pública. Não por acaso, Peters (1993), realçando que esse conceito estava em discussão pelo menos desde o Iluminismo, e Schudson (1997) questionam a idéia de que, de fato, tenha existido uma esfera pública – mesmo que mais simples que a atual –, na qual críticas e questionamentos eram sempre debatidos livremente.

Esse ponto é crucial à questão de escala no acesso à esfera pública, supostamente um espaço destinado à manifestação de *todos* os indivíduos (HABERMAS, 1974; 1984) - uma formulação que chegou a sensibilizar alguns autores (GILLWALD, 1993; SLAATTA, 1998). Mesmo em um cenário democrático avesso à coerção, a participação de toda a sociedade é virtualmente impossível, dada a inexistência de meios hábeis à transmissão e à consideração das demandas de cada um dos indivíduos. A força do mercado, mesmo regulado, acentua essa deficiência, visto que permite o domínio dos interesses da classe dominante. No que se refere à comunicação de massa, a ineficiência da regulação implica, sob essa ótica, na exclusão de amplos interesses sociais inerentes ao debate público, no favorecimento à concentração econômica e na uniformidade cultural (CURRAN, 1997).

O próprio Habermas (1984) destaca, nesse sentido, a crítica marxista ao conceito de esfera pública: a tentativa de emancipação da sociedade burguesa em relação ao Estado não

leva a uma neutralização das relações de poder, e sim ao estabelecimento de novas relações de poder, como entre proprietários e assalariados. O suposto “acesso universal” à esfera pública não se processa, pois a participação nela é restrita e não se criam condições de igualdade de oportunidades. No seio dessa esfera pública burguesa processa-se uma luta de classes à medida que os não-burgueses penetram nas instituições burguesas, como partidos e imprensa, e se voltam contra a burguesia. Não por acaso, a idéia socialista de esfera pública sintetizada por Marx passa pela destruição do aparelho de Estado.

Mecanismos que ampliassem a representatividade da sociedade poderiam ser alternativas para a manifestação de cada indivíduo no debate público, porém, como o próprio Habermas (1997b) reconheceu, por óbvio a sociedade não é um todo indissolúvel, capaz de posicionar-se coletivamente pelos meios de comunicação na esfera pública. Com isso, a própria definição de uma liberdade comunicativa como forma de considerar todas as opiniões e chegar a um denominador comum – fundamental ao construto da “esfera pública” na revisão de Habermas (2003) - pode ser entendida como possibilidade restrita apenas a pequenos círculos (PETERS, 1993; DRYZEK, 2004).

Por mais que Habermas possa não ter encarado a questão da formação da opinião pública de forma estatística (CASTRO, 2002) – ou seja, a necessidade de se ouvir um percentual significativo da sociedade para consolidar uma opinião única –, esse é um debate caro aos que criticam o autor sob a ótica da democracia deliberativa. Para Dryzek, por exemplo, a democracia deliberativa não funciona como justificativa para a legitimidade democrática, justamente porque “nas deliberações do mundo real, a totalidade ou certamente a maioria dos afetados não parece participar, tornando desta forma a democracia deliberativa vulnerável ao destronamento de suas pretensões de legitimidade” (DRYZEK, 2004, p. 41). Assim como Luhmann (2005), Dryzek crê que uma das forças da democracia deliberativa é justamente o reconhecimento da esfera pública como palco de um conflito – e não da busca pelo consenso -, do qual emana a opinião pública.

O papel dos meios de comunicação de massa é outra das fragilidades do modelo de Habermas. O próprio autor tratou de rever a sua posição original sobre esses meios, reconhecendo que não se tratam apenas de instâncias de manipulação, mas de entes ambíguos, capazes de gerar, em alguma medida, um processo reflexivo crítico (MAIA, 2007). Com o tempo, Habermas adotou uma postura mais prescritiva, sugerindo que os

meios devem atuar como instrumentos de um público disposto ao exercício da crítica e, além disso, “devem preservar sua independência frente a atores políticos e sociais, imitando nisso a justiça; devem aceitar imparcialmente as preocupações e sugestões do público, obrigando o processo político a se legitimar à luz desses temas” (HABERMAS, 2003, v. 2, p. 112). O alcance desses objetivos, na visão do autor, é possível apenas se o controle dos meios de comunicação de massa for exercido por segmentos específicos da sociedade civil, como partidos políticos e organizações dotadas de poder social.

Essa mudança da concepção original, no entanto, não responde a críticas distintas, como a de Curran (1997), para quem a organização dos meios na forma de empresas capitalistas impede transformações mais amplas e implica na difusão majoritariamente de interesses privados, e a de Luhmann (2005), que ressalta que os meios de comunicação de massa, funcionando como sistemas, não dependem de manifestações da sociedade civil – ainda que veiculem opiniões - e, portanto, não têm motivo para amplificar os seus anseios, nem abrem espaço para críticas a estruturas pré-estabelecidas. Complementares, as duas críticas ressaltam uma blindagem natural dos meios de comunicação às demandas da sociedade, minimizando possibilidades de interferência.

Essas críticas abrem espaço para um questionamento sobre o alcance limitado da publicização. De forma enfática, novamente Habermas (1997a) reconheceu que esse princípio foi apropriado pelos meios de comunicação de massa, a partir de uma pré-estruturação da esfera pública. Por mais que as informações estejam disponíveis, são os meios de comunicação, por meio de seus profissionais, que direcionam e viabilizam o monitoramento das ações estatais. Quando a publicidade é restringida – ou seja, quando a informação é subordinada a interesses políticos e econômicos privados -, restringem-se os espaços democráticos e o alcance dos debates (CURRAN, 1997; HERSCOVICI, 2003). Holmes (1990) destaca, ainda, duas limitações da publicização: há temas historicamente considerados segredos de Estado, logo não abordados publicamente; e a promoção do debate, por vezes, funciona como estímulo à geração de uma arena de vaidades e inveja.

Apesar das críticas suscitadas, é inegável o papel de Habermas na valorização da sociedade civil como ator crucial à tomada de decisões. Ainda é problemática a delimitação do que compreenderia a sociedade civil, que, para o autor, exclui o mercado e tem, como núcleo, “associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram

as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 2003, v. 2, p. 99). No Brasil, por exemplo, a constituição dessa “sociedade civil”, em alguns âmbitos, esteve longe da autonomia defendida por Habermas:

“Foi, pois, com essa compreensão de sociedade civil *do bem* que o movimento pela democratização da comunicação no Brasil se organizou; de um modo, porém, que, no tempo, não se iria sustentar, pelo menos do ponto de vista da teoria que ampara a mudança social em favor do trabalho e contra o capital. Como se procura mostrar neste capítulo, essa sociedade civil *do bem* se tornou importante instrumento de legitimação do capital, na medida em que incorporou as idéias liberais de *terceiro setor* e *não-governamental*. Idéias que, por sua vez, foram absorvidas pelo ideário capitalista conservador e são hoje uma de suas principais ferramentas de desqualificação da política e de supervalorização da técnica, tais como expressas, principalmente, na chamada *ciência econômica neoliberal*” (RAMOS, 2007, p. 22, grifos do autor).

Afinal, que associações “não econômicas” são essas, citadas por Habermas, se mesmo movimentos sociais e sindicatos, por exemplo, dependem de recursos financeiros para o exercício de suas atividades? Entende-se que o autor pretendia excluir o mercado dessa categoria, porém essas associações mantêm uma dimensão econômica. Além disso, o grau de engajamento nelas – o “engajamento cívico” ao qual alude Putnam (2002) – varia em cada contexto nacional, por razões diversas, e é determinante para o nível de pressão que a sociedade civil pode exercer no processo de tomada de decisões. Mesmo assim, Habermas é taxativo ao assegurar o papel de protagonista a esse ator, essencial na redefinição do controle social<sup>12</sup> e dos limites de ação dos meios de comunicação de massa:

“O substrato social, necessário para a realização do sistema dos direitos, não é formado pelas forças de uma sociedade de mercado operante espontaneamente, nem pelas medidas de um Estado do bem-estar que age intencionalmente, mas pelos fluxos comunicacionais e pelas influências públicas que procedem da sociedade civil e da esfera pública política, os quais são transformados em poder comunicativo pelos processos democráticos. Neste contexto, é fundamental o cultivo de esferas públicas autônomas, a participação

---

<sup>12</sup> Para uma discussão sobre os conceitos de controle social e público, ver capítulo 5.

maior das pessoas, a domesticação do poder da mídia e a função mediadora dos partidos políticos não-estatizados. Contra a absorção da *esfera pública política* por parte do poder, existem as conhecidas sugestões que recomendam ancorar elementos plebiscitários na constituição (referendo popular, desejos do povo etc.) e as propostas que sugerem introduzir processos democráticos básicos (na apresentação dos candidatos, na formação da vontade interpartidária etc.). As tentativas visando um controle constitucional maior do *poder da mídia* caminham na mesma direção. Pois os meios de comunicação de massa carecem de um espaço de ação que viabilize a sua independência em relação às intervenções das elites políticas e funcionais, e os coloque em condição de assegurar o nível discursivo da formação pública da opinião, sem prejudicar a liberdade comunicativa do público que toma posição” (HABERMAS, 2003, v.2, p. 186).

Assim, a esfera pública delineada por Habermas afirma-se como tipo ideal, fundado no que as nações democráticas poderiam ser, porém a aplicabilidade desse conceito em um cenário real merece as considerações feitas e críticas adicionais que fogem ao escopo deste trabalho. Um ponto crucial, aqui, além da importância da sociedade civil no processo de tomada de decisões, é o papel do Estado como fiador de uma dimensão pública: dele, por um lado, depende, em última instância, o grau de pluralismo a ser alcançado, com base nos instrumentos de regulação adotados na comunicação de massa; por outro, a esfera pública está, também, sujeita a um grau de autonomia que lhe confere o Estado, bem como aos mecanismos de *accountability* aceitos como legítimos e tornados disponíveis por esse ator.

#### 4.1.3 Interesse público e governança

A expressão “interesse público” já foi definida como “um emaranhado de interesses, de confrontos discursivos, ancorados nos processos sociais em curso” (FARIA, 2007, p. 175) ou como “tudo o que faz o governo” (MITNICK, 1989, p. 257, tradução livre), favorecendo a pretensão de grupos específicos. Apesar de sua imprecisão, o conceito é, de fato, tradicionalmente evocado como justificativa para a intervenção do Estado em setores econômicos específicos, como a comunicação de massa. Essa prática emana de décadas passadas, durante as quais a administração pública dispôs de mecanismos para a ingerência na rotina da sociedade, sem que fossem vistos necessariamente como ilegais ou ilegítimos (MCQUAIL, 1998; ARAGÃO, 2004). Mitnick (1989) lembra, inclusive, que diversos

teóricos chegam a justificar a regulação com base em “teorias de interesse público”, segundo as quais os responsáveis por essa atividade agem em nome desse interesse, mesmo que satisfaçam seus objetivos pessoais. No passado, por interesse público entendia-se o suposto interesse de todos, a ser privilegiado em detrimento de interesses individuais e defendido por um ente específico, no caso, o Estado. Com o fortalecimento das democracias ocidentais, colocou-se em xeque o real significado desse conceito.

Em que pesem as diversas correntes teóricas protagonistas desse debate, interessa a este trabalho menos a argumentação quanto à classificação de uma atividade específica de acordo com esse conceito e mais sua interpretação possível em face de um cenário de fortalecimento democrático. Para isso, é preciso buscar nas considerações sobre a necessária supremacia do interesse público as bases para seu entendimento contemporâneo.

De acordo com Binenson (2006), a justificativa teórica para a supremacia do interesse público fatalmente recai, de forma genérica, sobre uma perspectiva organicista ou sobre uma utilitarista, confrontadas com a concepção individualista de que o interesse de cada um deveria prevalecer sobre a vontade da coletividade. Por perspectiva organicista, entende-se aquela que aponta o indivíduo como parte de um todo, sendo o bem individual atendido apenas quando assegurado o bem comum. A idéia de bem individual e comum reforça a idéia de que essa perspectiva encaixa-se em uma concepção moral do problema. Já a visão utilitarista, para o autor, distingue-se da anterior por negar a existência de um organismo coletivo do qual emana o bem comum, entendendo como a melhor solução aquela que atender ao maior número possível de cidadãos. Assim, ao passo que a primeira interpretação acredita ser possível atender a todos, a segunda pauta-se pela maximização da eficiência para atender a um maior número de indivíduos. Nenhuma das duas correntes, porém, contempla plenamente regimes democráticos, visto que a esses cabe, como já ressaltado anteriormente, não apenas defender os anseios da maioria, como abrir espaços – por meio da garantia de direitos como a liberdade de expressão – para que as minorias também tenham acesso ao debate público e possibilidade de ver atendidas as suas demandas.

O interesse público não deve, ainda, corresponder à antiga concepção de “interesse nacional”, ou seja, ao interesse da administração pública ou de parte dela, não sendo razoável sua evocação para a defesa de interesses privados não representativos do todo.

Essa consideração levou Justen Filho a afirmar que “interesse é público não por ser atribuído ao Estado, mas é atribuído ao Estado por ser público” (JUSTEN FILHO, 1999, p. 117). Note-se que, mesmo sob inspiração democrática, o Estado continua sendo ente crucial à defesa do interesse público, ainda que com um novo papel: ele deixa de ser visto como responsável por reconhecer o interesse público e afirma-se como seu obrigatório guardião.

Justen Filho parte de perspectivas semelhantes às de Binbenbojm, porém, ao fazê-lo, reconhece no interesse da sociedade padrões culturais históricos que dão ao conceito uma perenidade ou, ao menos, uma estabilidade que transcende o presente. Seu vínculo com a contemporaneidade, ao contrário do que possa parecer em uma primeira análise, deve prevalecer, sob pena de, ao se evocarem costumes históricos, fechar-se os olhos para as transformações sociais. Ao propugnar sua defesa, cabe ao Estado respeitar o regime democrático e os limites constitucionais, evitando uma interpretação quantitativa do interesse público segundo a qual os direitos da maioria devem esmagar os da minoria.

Outro ponto comum entre as duas análises reside justamente neste ponto: ambos os autores reconhecem a dificuldade em se definirem parâmetros para o encaixe de uma situação específica como de interesse público, optando, por outro lado, por estabelecer considerações acerca da conduta da administração pública para diretamente lidar com o interesse público. Para Binbenbojm, o caso brasileiro, tomando por base a Constituição Federal, aponta a necessidade de uma postura ponderada por parte do Estado, considerando interesses individuais e de minorias. Já Justen Filho acredita que o interesse público deve se submeter ao princípio da dignidade humana – essa, sim, principal manifestação carente de defesa por parte do Estado -, sob pena de, ao se ignorar esse princípio, abrirem-se brechas para a instalação de um regime autoritário.

Ambas as proposições são pouco precisas e passíveis de críticas: a primeira, por apostar na racionalidade do agente público sem que lhe sejam oferecidos mecanismos objetivos para a ponderação de interesses e a segunda por submeter um conceito de significado fluido – o interesse público – a outro ainda mais volátil – a dignidade humana. Interessa a este trabalho, no entanto, as linhas de raciocínio percorridas pelos dois autores, que enfatizam a sociedade como ator realmente central ao debate acerca do interesse público, desvinculando-o, em definitivo, do antes chamado “interesse nacional”.

Coloca-se, então, uma outra questão: entendido o conceito de uma forma diferenciada no regime democrático, a comunicação de massa pode continuar sendo entendida como atividade de interesse público? McQuail ponderou que é possível utilizar essa expressão para “(...) designar os supostos benefícios informativos, culturais e sociais para a sociedade em geral, que vão além dos interesses imediatos, particulares e individuais dos que participam da comunicação pública, seja como emissores, seja como receptores” (MCQUAIL, 1998, p. 27, tradução livre). É mais freqüente o entendimento de que os meios de comunicação devem atender ao interesse público que uma definição consensual desse próprio conceito.

No campo da comunicação de massa, a discussão sobre o interesse público tem sido fatalmente atrelada à outra, sobre o conceito de serviço público. Alguns autores, ao tratar do caso brasileiro, defenderam que, ao se admitir a radiodifusão como de interesse público, sujeitou-se “tanto o rádio, quanto a televisão a serem tratados como serviços públicos, protegidos e regulados pelo Estado” (JAMBEIRO, 2004). Essa conclusão, no entanto, é questionável: se, por um lado, serviços públicos são de interesse público, nem sempre o inverso é verdadeiro. Há serviços, como, por exemplo, o comércio, que, apesar de serem de interesse de todos, são tradicionalmente explorados por entidades privadas e não se submetem aos princípios tradicionais dos serviços públicos. Mitnick (1989) ressalta que o status de serviço público é conferido a algumas atividades em situações muito específicas: os serviços são necessários e a regulação visa a proporcionar o abastecimento desse serviço; e a sua prestação, quando não regulada, tende a implicar em um monopólio.

As características dos serviços públicos variam muito em função do contexto nacional e, por isso, serão problematizadas no debate sobre o caso brasileiro. Por ora, cabe concordar com a generalização de Mitnick e chamar atenção para uma outra abordagem do problema, manifestada por Santos e Silveira (2007), que definem modelos de exploração da radiodifusão com foco no interesse público e no serviço de utilidade pública. O primeiro é praticado, por exemplo, nos Estados Unidos, onde deriva de uma discussão sobre a prática de censura pela *Federal Radio Commission* – depois transformada em *Federal Communications Commission* (FCC) – na década de 1920. De acordo com os autores, o conceito de interesse público aparece como forma de diminuir a possibilidade de censura e tornar mais objetiva a escolha de novos outorgados – os *trustees*. O segundo modelo,



praticado, por exemplo, no Reino Unido, encara a radiodifusão sob a perspectiva do serviço de utilidade pública, segundo a qual a estrutura do serviço, mesmo quando explorado por privados, é fortemente determinada pelo Estado, que respeita o direito de todos os ingleses de acessar emissoras de rádio e de televisão. Sobre o Brasil, os autores argumentam:

“É mister examinar a configuração legal no nosso ambiente para esclarecer a natureza conceitual do sistema brasileiro. Nossa hipótese inicial, para um próximo trabalho, é a de que o que existe no Brasil é uma espécie de ‘meio do caminho’ entre o conceito clássico de Serviço Público – tal como originário na regulamentação britânica – e o conceito mais elástico de interesse, necessidade e conveniência pública originário da regulamentação dos Estados Unidos” (SANTOS; SILVEIRA, 2007, p. 79).

Cabe reforçar, ainda, a importante alteração de perspectiva derivada do fortalecimento da democracia nas últimas décadas: entendida como serviço público ou não, a radiodifusão não tem sido mais associada à segurança nacional, subordinada a um interesse nacional – no caso, o interesse do Estado. Seu reconhecimento como atividade de interesse público fortalece, ao menos em tese, o papel da sociedade, a quem ela deve atender. Para atingir essa finalidade, é preciso que a sociedade se faça representar e influua na comunicação de massa – enfim, é preciso que participe, cada vez mais, de mecanismos de governança determinantes para um controle social dessa atividade.

A certeza de que a governança contemporânea compreende a atuação da sociedade, principalmente em setores tão diretamente vinculados a direitos fundamentais, como a comunicação de massa, é fruto de uma progressiva afirmação da noção de cidadania. Para Lustosa da Costa (2006), esse conceito abrange quatro diferentes tipos de direitos - civis, políticos, sociais e difusos, reunindo aqueles que não se encaixam nas categorias anteriores -, todos ligados à democracia. No Brasil, a partir da redemocratização política na década de 1980, foram alcançados os direitos políticos, sem que os civis já estivessem garantidos. A fragilidade desses traz prejuízos à existência daqueles e, por extensão, à própria democracia, quando vista como mais ampla que o simples processo eleitoral. Para o autor, os direitos sociais e difusos estão longe de serem assegurados, o que contribui para a constatação de que a construção da cidadania ainda é processo longe do fim no Brasil.

Não se podem ignorar os avanços proporcionados pela história nas últimas décadas. Até a redemocratização política, a participação da sociedade no âmbito das decisões estatais no Brasil caracterizava-se menos por sua representatividade que pela incorporação de segmentos privados específicos à lógica administrativa, o que culminava na caracterização da ação estatal como fruto de uma dinâmica própria e de razoável independência (SCHWARTZMAN, 1988). Ao considerar que essa situação se repetia em outras nações latino-americanas, Fleury (2004) ressaltou a existência de um Estado sem cidadãos, fruto do autoritarismo, que regulava uma cidadania *possível* por meio da inserção do indivíduo no mercado de trabalho ou de práticas assistencialistas frequentemente descoladas de políticas mais amplas. O modelo adotado no presente volta-se à limitação e à redefinição do papel do Estado, ensejando uma estrutura plural de autoridade que ameaça a legitimidade central, fruto da redemocratização e de crises econômicas que forçaram a descentralização do poder, em consonância com princípios de governança progressivamente adotados com mais ênfase a partir da década de 1990. Para a autora, a dimensão cívica da cidadania depende da inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política por meio de um relacionamento com os poderes legalmente constituídos, compondo um cenário de novos direitos e deveres. A cidadania insere-se em um modelo de integração e sociabilidade e “transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, na direção de uma atitude generosa e solidária” (FLEURY, 2003, p. 9). É justamente na lógica do mercado que se faz presente o cliente ou consumidor; já o cidadão atua de acordo com valores que transcendem o mercado e orientam-se em função de toda a sociedade.

Não se pode afirmar, portanto, que a valorização do cidadão restringe-se à comunicação de massa, configurando-se, na verdade, em tendência nos mais diversos setores da vida pública. Note-se, porém, que esse novo papel do indivíduo não está apenas ligado à vigência de um regime democrático, ainda que nele se processe com maior ênfase e amplitude. Exemplo disso é a proposta de Campos, exposta ainda durante o regime militar, de criação de novos modelos decisórios e de planejamento consoantes com uma estratégia alternativa de desenvolvimento para o país: “Para responder às necessidades do povo devemos planejar *com* ele, e não *para* ele. Os planejadores não podem presumir que são mais sábios e agir como se isso fosse verdade” (CAMPOS, 1980, p. 29). Essa observação tangencia, ainda, uma outra dimensão do problema – a crise do Estado, por

fissuras em sua própria estrutura, conforme será aprofundado adiante. Não bastasse o fortalecimento da sociedade civil, a incapacidade do Estado de se autofinanciar e de atingir resultados satisfatórios em alguns setores acaba por colocar em xeque o tradicional modelo *top down* de políticas públicas (KEAST; MANDELL; BROWN, 2006), caracterizado pela pouca flexibilidade e pela (semi-)impermeabilidade às demandas sociais.

Para equacionar a relação entre um Estado fragilizado e uma sociedade civil fortalecida foram tentadas alternativas diversas, que, em comum, além de estabelecer desafios inéditos à administração pública, consolidaram a *accountability* como palavra de ordem. Não que isso tenha ocorrido sem traumas – Campos (1990) assinalou que, no raiar da década de 1990, o Brasil ainda não conseguia entender esse conceito, daí a inexistência de um termo equivalente em português. Para ela, estava claro que *accountability* e democracia eram diretamente proporcionais e funcionavam como uma resposta à ineficiência do controle interno da administração pública para garantir o atendimento das demandas sociais, ainda que esse processo fosse essencial.

Com o tempo, firmou-se o entendimento de que a *accountability* era mecanismo necessário ao enfrentamento de grandes problemas contemporâneos e elemento integrante de um conjunto complexo de soluções que passava pela redefinição das relações entre Estado, mercado e sociedade. Nesse sentido, Rhodes (1996) defendeu que, a despeito dos inúmeros modismos que pleiteavam uma nova significação para o termo governança, era necessário repensá-la em torno de quatro princípios: interdependência entre as organizações, abrangendo governos e outros autores; manutenção da interação entre os membros dessa relação; interações nos moldes da teoria dos jogos, reguladas a partir de regras pactuadas, desprezando uma autoridade formal; e um grau significativo de autonomia dessas interações em relação ao Estado, motivando a formação de estruturas caracterizadas por uma perspectiva de integração em “redes”.

Partilhada por diversos autores, a crença nas redes, com características similares às descritas, é alvo de críticas. Uma é apontada pelo próprio Rhodes (2007) e corrobora as avaliações negativas do conceito de esfera pública delineado por Habermas: essa estrutura parcialmente autônoma em relação ao Estado não garante a manifestação de todos os atores, mas apenas o de uma elite organizada – o que Rhodes chama de “oligopólio do mercado político” (RHODES, 2007, p. 8, tradução livre). Há outras críticas: redes nem

sempre oferecem mecanismos de *accountability*, logo são difíceis de serem controladas e regulamentadas; com isso, dificulta-se o estabelecimento de penalidades, pois nem sempre há responsáveis claros por cada ação; consensos são difíceis a partir do momento em que não há um mediador claro das negociações – um responsável pela rede; e essa estrutura é sempre observada com desconfiança como uma tentativa de minar governos e o Estado, o que tende deslegitimá-la perante a autoridade formal (KETTLE, 2000; KEAST; MANDELL; BROWN, 2006).

Críticas à parte, o interessante para este trabalho é ressaltar que a formulação de uma nova alternativa à conformação dos atores sugere a necessidade de readequação do debate público. Essa percepção é fortalecida a partir do momento em que, não bastasse o sucesso dessa formulação como alternativa para segmentos tradicionalmente apartados (ao menos formalmente) do processo decisório, ela passa a exportar suas considerações, com dose razoável de aceitação, para o próprio Estado: “redes” passam a ser consideradas como instrumento de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas; método de mapeamento de cadeias produtivas; ferramenta de análise de setores regulados (SARAVIA, 2003); e possível forma de concepção das próprias organizações públicas, rompendo com a tradicional estrutura funcional hierarquizada (MARINI; MARTINS, 2004). Não mais se opondo ao Estado, mas, sim, conquistando-o, a autonomia – conceito central às redes – força um passo importante no sentido de estabelecer a *accountability* não como um processo apartado do Estado, e sim como uma atividade por ele legitimada – sem que isso se confunda com tutela -, o que oferece novas perspectivas para a implementação de medidas derivadas do controle social, como consultas e audiências públicas e ampliação da transparência de contas públicas, dentre outras.

Essa redefinição é, assim, um reflexo do que Santos (2006) chamou de um novo contrato social, fruto de uma tensão entre regulação social e emancipação social, entre a vontade individual e a geral, e entre o interesse particular e o bem comum. Esse contrato cria um paradigma novo, unindo legitimidade da “governança” (termo do autor), bem estar econômico e social, segurança e identidade cultural nacional. Em que pese a abrangência dessas perspectivas, a proposta do autor evidencia a necessidade de busca conjunta de novos rumos por Estado e sociedade, que não apenas justifica, como também demanda a

formulação de novos mecanismos de *accountability*. No âmbito da comunicação de massa, esse processo passa, ainda, pela redefinição de direitos.

## **4.2 Comunicação e direitos fundamentais**

### *4.2.1 Limites dos conceitos de liberdade de expressão e de imprensa*

Por mais que sejam cruciais para a democracia, as liberdades de expressão e de imprensa, como quaisquer outras, têm limites específicos. Do ponto de vista do Direito, é consensual que restrições se fazem necessárias até mesmo para preservar a própria democracia. Ringen (2005) chega a lembrar que Aristóteles já havia negado o postulado de que liberdade é o direito que todos têm de fazer o que bem entender, ou seja, o livre e pleno arbítrio encontra limitações desde a Grécia Antiga.

No caso das liberdades de expressão e de imprensa, o debate sobre limites ganha contornos muito específicos. Como ambas estão umbilicalmente relacionadas com a democracia, muitas vezes tendem a ser analisadas em conjunto com esta, servindo de mote para a discussão de princípios outros. Esquemáticamente é possível definir, pelo menos, três grandes correntes neste debate.

Uma primeira reúne Karl Marx e autores identificados com as suas teses. Em 1842, Marx (2006) já questionava os limites dessas liberdades. Quando tratou da imprensa, ele chegou a apontar, como condição básica para a liberdade, a autoconsciência precedida de um auto-exame prévio. De argumentos e termos semelhantes partilham, até hoje, os meios de comunicação de massa, na medida em que advogam para si a auto-regulação. No entanto, a ponderação de Marx visa atribuir a essa autoconsciência e ao auto-exame a necessidade de auto-fiscalização, discutindo os procedimentos adotados pelos próprios meios de comunicação, o que justifica críticas à censura prévia exercida pelo Estado:

“O desenvolvimento intelectual na Alemanha efetuou-se não *por causa*, mas *apesar da censura*. Se a imprensa, como a censura, é raquítica e miserável, isso é usado como argumento contra uma imprensa livre, embora mostre apenas uma imprensa não-livre. Se, apesar da censura, a imprensa conserva seu caráter inerente, isso é creditado à censura, mesmo sabendo-se que a imprensa defende apenas o espírito e não as cadeias” (MARX, 2006, p. 23).

A seguir, Marx (2006) arrematou: “(...) que homem são não desculparia os pecados da nação e da era cometidos através da imprensa, antes que os pecados contra a nação e contra a era cometidos pela censura?” (MARX, 2006, p. 31). O autor chama atenção, ainda, para o fato de a censura significar, na verdade, a plena e absoluta liberdade de imprensa para um ator – o censor – e as publicações oficiais em detrimento de toda a sociedade. A liberdade de imprensa é desprovida de seu aspecto coletivo e torna-se ou individualizada, ou restrita a um grupo diminuto. Essa situação não é fruto da luta contra a liberdade, que, para Marx, inexistente; é, na verdade, fruto da luta contra a liberdade *dos outros*.

A censura acarreta, ainda, um outro problema. Alguém deve controlá-la, ou seja, alguém ou alguma entidade deve ser capaz de limitar os poderes do censor em um processo de *accountability* às avessas, não mais ligado à defesa de direitos democráticos e sim à limitação de prerrogativas autoritárias – é preciso decidir o que o censor pode censurar. E, nesse ponto, Marx (2006) dá uma guinada importante em sua argumentação, ao sugerir que o único ator competente para esse fim é o que ele chama de “a imprensa do povo”, ou seja, representativa do interesse de todos. Sua inexistência não implica na negação dos limites da liberdade de imprensa, cuja atividade, na opinião do autor, *a posteriori* deve ser fiscalizada com base em uma lei da imprensa. Esse mecanismo é o que garante legalmente a própria liberdade, já que uma lei preventiva implica em cerceamento.

No fim do século XIX, ocorre um significativo refinamento do argumento marxista sobre a liberdade de imprensa principalmente em função das reflexões de Lenin (1976). Para ele, em nações capitalistas a liberdade de imprensa é entendida simplesmente como ausência de censura explícita, o que possibilita a publicação de qualquer jornal e o funcionamento de empresas capitalistas grandes e lucrativas. Restava ao Estado, se quisesse intervir no setor, a alternativa de deter o monopólio da publicidade, recurso essencial ao financiamento da comunicação de massa. Em sua crítica à imprensa burguesa e na defesa de um jornalismo identificado com a classe operária, Lenin termina por retornar a um argumento iluminista<sup>13</sup>, com o qual já se familiarizara quando jovem (SERVICE, 2006):

“Por que não se há de realizar isso? Somente porque a sagrada propriedade privada e o direito hereditário (os ganhos oriundos da publicidade) são

---

<sup>13</sup> Refiro-me, aqui, ao reconhecimento da liberdade de expressão como extensível a todos, o que levava a uma confluência entre essa liberdade e a de imprensa.

dos capitalistas. (...) Dir-se-á: mas isso é uma violação da liberdade de imprensa. Não está certo. Seria ampliar e restabelecer a liberdade de imprensa, porque a liberdade de imprensa significa: todas as opiniões de todos os cidadãos podem ser publicadas livremente” (LENIN, 1976, p. 154).

Nesse âmbito, o posicionamento do líder bolchevique foi resumido por Avanessov, seu correligionário: “a Revolução em marcha não hesitou em atacar a propriedade privada. A questão da imprensa deve ser encarada precisamente como uma questão de propriedade privada” (REED, 2002, p. 327-328). O objetivo era a tomada de tipografias e papel (de propriedade de empresários), sua transferência ao Estado e, posteriormente, sua divisão entre os partidos alinhados ao bolchevismo. A liberdade de imprensa deixava, então, de ser concebida como uma simples extensão da liberdade de expressão e passava a ser confrontada com o direito à propriedade.

Para os bolcheviques, a ligação entre a imprensa e o inepto capitalismo na Rússia começara a ruir com a derrubada da monarquia. Para Lenin e Trotsky, a ruptura com a estrutura vigente não se completaria sem a reformulação da imprensa, imagem e semelhança de um regime pretérito. Mais que a manutenção de um *status quo*, a sobrevivência da imprensa burguesa representaria, em suas análises, uma constante ameaça à nova era. Trotsky aludia à idéia de “imprensa do povo”, defendida por Marx décadas antes: “O direito de propriedade das tipografias e oficinas dos jornais cabe, em primeiro lugar, aos camponeses e operários, que representam a maioria da população. A burguesia está em segundo plano, porque é minoria insignificante” (REED, 2002, p. 329-330).

Parte do discurso soviético vencedor em 1917 refere-se à vinculação entre imprensa e segurança nacional, de acordo com a qual o país estava em guerra, era necessário preservar alguns valores fundamentais acima de tudo e, com esse espírito, dever-se-ia cercear a imprensa e todas as outras manifestações que se opusessem a esses valores<sup>14</sup>. No

---

<sup>14</sup> No caso soviético, ainda durante o processo revolucionário, seus vencedores empreenderam, de forma sistemática, o que diversos governos já experimentavam há algumas décadas. Reconhecida a imprensa como fruto de uma empresa capitalista, tornava-se possível controlá-la do ponto de vista econômico, por meio de restrições às fontes de renda que lhe eram e são fundamentais. A publicidade foi tornada patrimônio do Estado, tal como defendido por Lenin, e, conseqüentemente, só oferecida aos que se alinhassem ao novo regime. Schramm (1984) defende que, na União Soviética, a censura prévia era desnecessária, porque o Estado controlava diretamente os meios de comunicação, utilizados como simples instrumentos de propaganda. A avaliação do autor, no entanto, a despeito de observações interessantes, é prejudicada pelo texto excessivamente panfletário, como ao questionar “que tipo de homens eram os líderes no Kremlin? Eles

entanto, é a outra parte do discurso bolchevique, proferido no calor dos acontecimentos, que mais interessa a este trabalho, porque apresenta, implicitamente, argumento consistente que viria a se firmar nos anos seguintes. Entende-se, então, que a imprensa não mais representava a expressão de todos e a possibilidade que todos tinham de se expressar, graças à sua organização como empresa nos moldes capitalistas e, por extensão, excludente no que tange ao acesso dos indivíduos aos meios de comunicação. Um direito considerado coletivo, a liberdade de expressão, era usurpado ao ser colocado em prática de forma não eqüitativa e subjugada a interesses econômicos. Dessa forma, consolidava-se uma liberdade de empresa, direito relacionado à propriedade, que pressupõe o poder que têm os donos dos meios de comunicação de massa e os responsáveis por eles designados para decidir o que deve ser publicado, exercendo uma censura prévia, interna nas redações e descolada do Estado. É o capital, face às limitações que impõe um negócio como qualquer outro, que determina o que deve ser divulgado na era da comunicação de massa. Essa interpretação sobreviveu às décadas seguintes e voltou a ser manifestada, com nova roupagem, por diversos autores, como Splichal, em sua defesa de reformas que se baseassem no direito à comunicação, na divisão do trabalho e no princípio da cooperação – em contraste com os princípios da competição, da separação de poderes e da liberdade de imprensa:

“Liberdade de imprensa profana o princípio da publicização. Enquanto esse princípio denota uma crença *universal* na liberdade e na independência da natureza e da razão humanas, o conceito de liberdade de imprensa exemplifica primeiramente o apoio à independência e à liberdade de um ‘estado’ social privilegiado, na interpretação marxista de ‘classe urbana’ (ou seja, a nova classe burguesa) e o reconhecimento da imprensa como o ‘Quarto Poder’. A batalha pela liberdade de pensamento, liberdade de imprensa e outros direitos e liberdades civis foi essencialmente a expressão do fortalecimento de uma nova classe burguesa nacional que se auto-identificou com a ‘sociedade’, o ‘povo’ ou a ‘nação’ e sua busca pelo poder” (SPLICHAL, 2002, p. 19-20, tradução livre).

---

eram inseguros e fanáticos” (SCHRAMM, 1984, p. 113, tradução livre) e ao concluir que “para os soviéticos, a qualidade, a liberdade e a crítica e o conflito não censurados em nossa mídia representam uma fragilidade na nossa soberania. Para nós, eles representam nossa maior força. As próximas décadas mostrarão quem está certo” (SCHRAMM, 1984, p. 146, tradução livre).



No mesmo século em que Marx questionava os limites da liberdade de imprensa, uma outra vertente começava a esboçar preocupação semelhante, mas por razões diferentes. O argumento central, ao contrário da lógica marxista, não girava em função das contradições com a lógica de propriedade capitalista, mas sim em torno de uma preocupação com a democracia e com a aparente incompetência dos meios de comunicação para garantir a liberdade de expressão. Tocqueville já ponderava:

“Confesso não conceder à liberdade de imprensa esse amor completo e instantâneo que se dá às coisas soberanamente boas por natureza. Amo-a mais pelos males que impede do que pelos bens que causa. Se alguém me mostrasse, entre a independência completa e a servilidade inteira do pensamento, alguma posição intermediária em que pudesse ter esperança de me fixar, ficaria aí; mas quem descobriria tal posição?” (TOCQUEVILLE, 2000, p. 222).

Tocqueville e outros pensadores do século XIX vivenciaram uma imprensa bem menos complexa que a atual, fruto da ação de alguns poucos escritores que, munidos de um ferramental insipiente, produziam seus jornais e os faziam circular pela comunidade. Daí advém, inclusive, o termo “imprensa”, do inglês “to press”, ou seja, o ato de imprimir. Nesse microcosmo, em que inovações tecnológicas ainda nem sequer haviam consolidado a comunicação de massa, a liberdade de imprensa era restrita a um grupo de letrados. Era o tempo de pequenos jornais, quando qualquer indivíduo que preenchesse condições mínimas de educação formal (ser alfabetizado) e de organização (ter acesso a uma tipografia e a papel) poderia exprimir sua opinião, com base na liberdade de expressão, de forma escrita, apresentando-a ao grupo que o cercava.<sup>15</sup> Com o tempo, a liberdade de imprensa descolou-se do indivíduo e da liberdade de expressão e atrelou-se à lógica empresarial, vinculando-se ao capital e aos seus detentores. Começou, então, a ser apontada como direito de poucos, pagando o preço da transformação da comunicação em atividade de massa. Essa visão inicial encontra respaldo na defesa de Mill: “Se os mestres da humanidade precisam estar

---

<sup>15</sup> Curiosamente, mesmo com diversas restrições, o poder da imprensa começava a se fazer sentir no âmbito econômico ainda no século XIX: “Nunca testemunhei, desde a declaração de guerra contra a Rússia, uma excitação por todas as camadas da sociedade inglesa igual à produzida pela notícia do *Caso Trent*, levada a Southampton pelo *La Plata* no dia 27 último (...). Todos os títulos comerciais caíram, ao passo que o preço do salitre subiu. Os consols baixaram três quartos de um por cento, enquanto nos navios da Lloyd’s partindo de Nova York cobravam-se cinco guinéus de fundos de garantia de guerra” (MARX, 2006, p. 156).

informados de tudo quanto devem conhecer, tudo deve ser livremente escrito e publicado, sem restrições” (MILL, 1974, p. 25). Para que tudo necessário ao pleno conhecimento esteja devidamente disponível e divulgado, naturalmente não se está referindo à comunicação de massa e aos seus filtros de seleção. Ao relacionar expressão e publicação nesse ponto, Mill associa a imprensa, tal como a conhecia, a mais uma das formas de expressão, não subjugada a critérios de seleção específicos.

Consagrada a comunicação de massa, sofre modificação a estrutura que justificava a liberdade de imprensa, tal como enunciada há séculos, forçando, de acordo com Siebert (1984), um reconhecimento até mesmo por parte do liberalismo de que ela estava sujeita a limites. Lichtenberg (1987) concluiu que a definição desse direito como extensão automática da liberdade de expressão não mais se processava. Essa última sobrevive graças a dois anseios – a vontade individual de comunicar-se livremente e o desejo coletivo de que haja uma diversidade de idéias e de pontos de vista a serem debatidos publicamente. A autora ressalta que a ação do Estado tende a fragilizar a primeira vontade, mas, dependendo de como é exercida, pode fortalecer a segunda, o que cria uma situação contraditória em relação à liberdade de expressão: face à força de que dispõem os grandes grupos econômicos, pode ser que a sociedade *dependa* do Estado para garantir um dos princípios da liberdade de imprensa. Por extensão, essa ação benéfica do Estado, visando à garantia de um dos pilares democráticos, não pode ser restringida por uma “liberdade de publicação e de divulgação” que os donos dos meios de comunicação teriam.

De acordo com o conceito de “liberdade de publicação” apresentado pela autora, ninguém dispõe desse direito, se ele significar, na verdade, a possibilidade de escolha do local para a publicação de um texto. Dito de outra forma, o direito de publicar está condicionado ao direito de propriedade, devendo o autor dispor do meio para a publicação do seu texto ou tentar a publicação do mesmo em outro meio. Configura-se, portanto, direito privado, detido por indivíduos específicos. A tentativa de publicação, direito de todos, está relacionada à liberdade de expressão, ao passo que a disposição do meio é exatamente a liberdade de imprensa tal como aludida no presente (ou seja, de empresa).

Fiss (1996) desenvolve argumento semelhante. Para ele, a liberdade de expressão era entendida como uma proteção ao cidadão – o debatedor da “esquina”, considerado, no passado, o local apropriado para discursos. A liberdade era considerada uma questão de

autonomia, essencial para estimular o debate público, e, por conseguinte, vital à democracia. No entanto, a contemporaneidade oferece desafios que não existiam à época dessa formulação, visto que a comunicação de massa altera as relações de poder. É factível, por exemplo, supor que o cidadão tem o direito de se manifestar em uma emissora de televisão, porém é preciso, também, imaginar essa mesma emissora não apenas como um novo fórum de discussão, mas também como uma debatedora, ou seja, ela própria tem o direito de decidir o que veicular. Nesse caso, como imaginar a autonomia de ambos sem que haja colisão de direitos? A chave para a solução desse dilema é reconhecer a proteção à liberdade de expressão não mais como simples autonomia (um direito individual), mas como forma de fortalecer o debate público (com foco na sociedade como um todo):

“(…) em uma sociedade capitalista, a proteção da autonomia produzirá um debate público dominado pelos que detêm o poder econômico. O mercado – mesmo aquele que opera de forma eficiente – não assegura que todos os pontos de vista relevantes sejam levados em consideração, mas apenas aqueles defendidos pelos ricos e por quem pode consolidar um produto que atrairá anunciantes e assinantes capazes de sustentar a empresa” (FISS, 1996, p. 16-7, tradução livre).

O autor questiona, ainda, a oposição anunciada por liberais entre Estado e cidadãos, argumentando que liberdade e igualdade devem ser preservadas conjuntamente. O discurso de que a liberdade de expressão é a garantia do debatedor da esquina insinua que a autonomia buscada depende de ausência de interferência estatal. Para atingir, porém, o objetivo da liberdade de expressão – o enriquecimento do debate público –, é necessário que o Estado intervenha, ainda que isso comprometa a autonomia, represente regulação de conteúdo e implique em riscos (necessariamente calculados) para o sistema. Assim, a liberdade de expressão deixa a esfera individual e adota uma perspectiva mais equitativa no que se refere às oportunidades de cada ator – independentemente de sua situação econômica –, funcionando o Estado como mediador desse processo.

Tanto para autores anteriores à era da comunicação de massa, como Tocqueville e Mill, quanto para pesquisadores contemporâneos, a exemplo de Lichtenberg e Fiss, um elemento é central à discussão – o pluralismo de idéias, considerado o motor do debate público que garante a democracia nos moldes ocidentais. Para atingir esse pluralismo,

principalmente a partir da era da comunicação de massa, torna-se necessário estabelecer limites às liberdades de expressão e de imprensa, já que, sem eles, o poder econômico sobrepõe-se às manifestações individuais. Ao contrário da perspectiva marxista, não cabe ao Estado operar diretamente os meios de comunicação como representantes da sociedade, mas sim garantir o acesso dela àqueles.

A terceira corrente no debate sobre os limites das liberdades de expressão e de imprensa parte de premissa semelhante à de Tocqueville: a liberdade de pensamento – que, para ser efetiva, demanda liberdade de expressão –, tem, como fiadora, a liberdade de imprensa. Por extensão, censurar a imprensa significaria cercear a expressão e privar o pensamento. Nesse momento, há uma ruptura em relação à segunda corrente apresentada anteriormente: enquanto essa crê que o mercado é incapaz de garantir o pluralismo necessário à democracia – daí a importância do Estado como regulador –, outros autores acreditam que a intervenção estatal sempre se confunde com controle e é incapaz de corrigir eventuais falhas do mercado. Além disso, Kelley e Donway (1990) argumentam que a função da liberdade de expressão é permitir que os indivíduos busquem o conhecimento por sua própria racionalidade, sendo a sua restrição em prol de uma suposta democracia a certeza de que esse objetivo não será atingido. Por fim, autores dessa corrente – como os citados - defendem que a existência de diversos jornais, emissoras de radiodifusão e de outros meios já garante a multiplicidade de vozes que a regulação estatal objetivaria atingir. Em linhas gerais, esse raciocínio serve de base para que, até o presente, no Brasil e em outros países, tentativas de regulação de conteúdo sejam taxadas de censura por empresários e associações patronais, como resumiu Cavalcanti Júnior, diretor-geral da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert):

“Radiodifusão aberta não é só um negócio; é, *também*, um negócio - para ser livre tem que ser um negócio. Pela profusão de seus mantenedores, usuários da publicidade comercial, encontrou a melhor forma de negócio para a delicada mercadoria que maneja. Permite não depender de um, mas do país inteiro, de todos os que compõem a riquíssima e diversa gama de produção industrial, serviços e comércio. No outro pólo da sua atividade está o povo. Como a democracia, a radiodifusão depende de eleitores que votam a cada minuto com seus botões e controles remotos e que não concedem mandatos maiores do que de alguns minutos. Talvez, como a democracia, ela seja a pior forma de exercício da

liberdade, excetuadas todas as demais. Dois ‘talvez’ que fazem uma certeza: é preciso respeitá-la” (CAVALCANTI JÚNIOR, 2008, p. 174).

Além de partir da falsa premissa de que a liberdade de imprensa é uma extensão natural da liberdade de expressão – ou seja, a imprensa livre é capaz de dar voz a todos –, essa terceira corrente ignora ou mitiga os debates sobre a estruturação dos meios de comunicação nos moldes de empresas capitalistas (mote da vertente marxista) e sobre a necessidade de fomento ao pluralismo (cerne da segunda argumentação) como justificativas para o estabelecimento de limites à liberdade de imprensa. Rechaça, ainda, uma das máximas do direito contemporâneo: a de que todo direito é submetido a limites derivados de sua relação com outros direitos fundamentais e de sua inserção no ordenamento jurídico. Aliás, a própria consideração da liberdade de imprensa como um direito fundamental é questionável face ao tratamento constitucional dessa questão no Brasil<sup>16</sup>.

Um limite teórico, tido como consensual, das liberdades de expressão e de imprensa refere-se a crimes como calúnia, injúria e difamação. Ainda em 1859, Mill concluiu que “a liberdade do indivíduo deve ser bem limitada; ele não se pode constituir em prejuízo para os outros” (MILL, 1974, p. 42). O indivíduo deve ser cerceado *a posteriori* no que se refere a esse tipo de agressão seja por meio de “sentimentos de desaprovação”, seja pela “ativa interferência da humanidade”, conforme ressaltou o próprio autor. Ainda que não esteja no escopo deste trabalho, cabe ressaltar que esse tipo de restrição enfrenta problemas no que concerne à sua aplicação, normalmente resolvidos por instâncias do Poder Judiciário. Além disso, há casos de colisão de direitos, como o apresentado por Lichtenberg entre o direito de propriedade, a liberdade de expressão e uma suposta “liberdade de publicar”. Situações pontuais envolvendo essas ponderações têm sido internacionalmente definidos em instâncias do Poder Judiciário, o que implica em uma análise caso a caso.

Interessa, aqui, ressaltar que as liberdades de expressão e de imprensa, concebidas antes mesmo do surgimento de uma comunicação de massa e sujeitas às limitações derivadas da concentração econômica e de suas implicações para o pluralismo, são insuficientes para refletir uma perspectiva mais ampla de direitos e o papel da sociedade

---

<sup>16</sup> Na Constituição Federal de 1988, a liberdade de expressão começa a ser tratada no art. 5º, cláusula pétrea que aborda os direitos fundamentais. A liberdade de imprensa é abordada no capítulo referente à Comunicação Social, merecendo tratamento distinto.

como protagonista do debate público. Paralelamente, a crescente complexidade das sociedades contemporâneas favoreceu a percepção de que a comunicação não deve ser analisada de forma dissociada de outras áreas (MATTELART, 2005). A partir dessas conclusões, foram revisadas as liberdades, repensadas como um direito mais abrangente.

#### *4.2.2 Uma nova perspectiva de direitos*

Ponto de inflexão do debate sobre as liberdades de expressão e de imprensa foi a Conferência sobre Políticas de Comunicação na América Latina e no Caribe, promovida pela Unesco, em 1976, na Costa Rica, reunindo mais de 25 países membros da organização. A proposta central era uma reformulação ampla do setor que refletisse a chamada Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação (NOMIC) e apontasse o Estado como formulador legítimo de políticas públicas para as comunicações, desde que permeado pela participação da sociedade e do mercado, e como ente responsável por estimular a mobilização da comunidade; sugerisse o tratamento das comunicações em uma perspectiva mais integrada com outros setores, como educação, ciência e tecnologia e cultura; e valorizasse meios de comunicação mais baratos e menores, como rádios locais, jornais comunitários e centros de informação, eventualmente associados a uma agência de notícias latino-americana e caribenha. Todas essas alternativas amparavam-se na figura de um novo “direito à comunicação”<sup>17</sup>, mais amplo que as liberdades antes afirmadas, porém ainda carente de uma definição precisa. A conferência foi intensamente criticada por alguns meios de comunicação de massa sob o argumento de que, na verdade, era uma tentativa de fortalecer a capacidade de intervenção estatal e de colocar em risco direitos fundamentais (UNESCO, 1976). Mesmo que esse risco fosse reconhecido, notadamente em países governados por regimes autoritários, freqüentes à época, defensores da conferência procuraram reduzi-lo. A constituição do sistema público de comunicação, por exemplo, foi encarada pelo então diretor-geral da Unesco como o obstáculo mais eficiente a uma eventual tentativa de ampliar a intervenção estatal na comunicação (M'BOW, 1976).

---

<sup>17</sup> Optou-se pela utilização, aqui, do termo “direito à comunicação”, mais empregado no debate público brasileiro que outros análogos, como “direito do indivíduo à comunicação” e “direito de comunicar”.

Nos anos seguintes, ganhou força a concepção de um novo direito à comunicação em substituição às antigas liberdades. Nos últimos anos da década de 1970, com o objetivo de estudar os problemas por que passava a comunicação, a Unesco constituiu um grupo de notáveis reunidos na Comissão Sean MacBride, assim chamada em alusão ao seu presidente, jurista, fundador da Anistia Internacional e vencedor do Prêmio Nobel da Paz. O relatório final do trabalho (UNESCO, 1983) foi marcado pela cizânia: não só houve dissidências internas, resultando na publicação de apêndices com as conclusões individuais de alguns membros da comissão, como também motivou discordâncias internacionais que levaram, por exemplo, à saída momentânea dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha do quadro da Unesco.

No relatório, a comunicação era apontada como uma ferramenta de transformação com atuação em áreas diversas – dentre as quais, educação e cultura -, importante para a luta de independência das nações em desenvolvimento e para mudanças nas estruturas sociais nacionais. Assim, a comunicação afastava-se do mito da neutralidade e era sublinhada como fenômeno político:

“(...) aparentemente seria um erro chegar à conclusão de que a comunicação é um bem ou um mal em si mesma. Nem as suas estruturas nem as suas mensagens são neutras. A escolha das infra-estruturas e das técnicas é uma decisão política, pelo mesmo motivo que também o são a seleção das notícias e dos dados e a determinação do conteúdo de um programa. Outra ilusão consiste em atribuir às mensagens difundidas uma objetividade perfeita” (UNESCO, 1980, p. 27).

Ao valorizar a liberdade de expressão e reconhecê-la como inalienável, o documento entendia, ao mesmo tempo, que sua simples defesa constitucional não era suficiente para garanti-la na prática. Para isso, seria necessário agregar a ela outras liberdades – como as de associação, sindical e de reunião – e uma nova perspectiva de direitos. Nesse sentido, o direito à informação chegou a ser defendido sob uma perspectiva de mão dupla, levando em consideração empresas, jornalistas e público como protagonistas (BELTRÁN, 2002), porém o direito à comunicação traz essa visão com muito mais vigor. Para garanti-lo, seriam necessários não apenas a possibilidade de se manifestar livremente,

como também o livre acesso às informações, a diversidade de fontes, o pluralismo político, o direito à cultura e à associação. Sucintamente, era definido como a união do “direito a saber, isto é, a ser informado e a procurar livremente qualquer informação (...), o direito do indivíduo de transmitir aos outros a verdade, tal como a concebe (...) e o direito a discutir”, aos quais se somava um “direito ao respeito pela vida privada” (UNESCO, 1983, p. 187).

A efetivação do direito à comunicação carece, então, de uma participação mais ativa da sociedade. O relatório ressaltou algumas manifestações nesse sentido, que, por um lado, envolviam os meios de comunicação tradicionais (como, por exemplo, participação na gestão das empresas de comunicação e na emissão de programas) e, por outro, a constituição e a operação de meios alternativos, muitas vezes de caráter local, na linha do que já fora defendido na Conferência de San José. Nessa concepção estava prevista uma tensão – possivelmente eterna – inerente à comunicação como um fenômeno de massa:

“(...) maior liberdade de comunicação não significa a possibilidade de cada um dizer a qualquer outro o que quiser, em qualquer momento e de qualquer maneira. É evidente que nenhum indivíduo nunca poderá dispor de certos meios que lhe permitam comunicar-se com todos os outros. Mas ter-se-ia que acelerar a participação crescente de um maior número de pessoas nas atividades de comunicação, para facilitar o progresso das tendências à democratização de todo o processo de comunicação e a expansão das correntes de informação pluridirecionais, procedentes de uma quantidade de fontes: para cima, para baixo e horizontalmente. Na nossa opinião, a realização total dessas tendências dependerá da amplitude da demanda e da participação popular, assim como do apoio e do fôlego do público” (UNESCO, 1983, p. 247).

Em consonância com as conclusões da Conferência de San José, o papel do Estado não deveria ser mais o de interventor – ou seja, dentre as suas competências não deveria figurar o controle da informação -, mas o de formulador de políticas públicas, de legitimador de espaços tripartites de decisão, envolvendo, além de si mesmo, mercado e sociedade, e o de indutor da diversidade, ao, por um lado, promover agências nacionais de notícias e, por outro, garantir condições para a instalação de meios de comunicação alternativos operados diretamente pela sociedade. Esses deveres estavam umbilicalmente ligados ao desenho de uma política nacional que contemplasse a instalação de infra-



estrutura de telecomunicações essencial à comunicação social – o que, no fim da década de 1970, ao contrário do Brasil, inexistia em grande parte dos países em desenvolvimento -, porém, ao encarar questões relacionadas com o pluralismo, incidia diretamente no conteúdo. A tensão, nesse caso, referia-se a como regular sem controlar.

Em que pese o caráter transformador para o senso comum à época de sua formulação, o conceito de direito à comunicação enfrentou – e enfrenta – um desafio principal: sua abrangência ampla, um obstáculo à sua delimitação. Essa característica emana não apenas do relatório da Unesco, como também de reflexões de defensores desse conceito. Fischer (1984), por exemplo, entende que o conceito de liberdade – de expressão, por exemplo – tem uma concepção limitada, já o seu titular pode decidir exercê-la ou não. Já “um direito expressa uma necessidade contínua, necessidade que – caso recusada ou amputada – afeta o próprio ser do sujeito (...)” (FISCHER, 1984, p. 42), não se podendo aceitar a privação do direito sob o risco de se violar o princípio da dignidade humana. Ao afirmar que o direito à comunicação não é uma panacéia capaz de resolver todos os males do mundo, o autor inclui neste conceito diversas liberdades, como de opinião, de expressão e de informação e ressalta que o direito é aplicável tanto à comunicação de massa, quanto à comunicação interpessoal. Brittos e Collar (2008) adicionam o direito de antena à lista das liberdades levantadas por Fischer (1984) como uma das dimensões do amplo direito à comunicação. Richstad (2002) ressalta que a comunicação deveria ser participativa, interativa, horizontal e multidirecional. Já Bigliuzzi (2009) define-o como fruto de uma equação que envolve liberdade e igualdade e resulta na percepção de que todos, indivíduos e organizações, têm um igual e livre direito de se comunicar. Alerta, porém, que nem todos os significados desse conceito são conhecidos, o que, na visão do autor, não chega a ser um problema, já que o mesmo ocorre, também, em relação a outros conceitos. No âmbito dos movimentos sociais, o Intervozes (2005), que adotou o direito à comunicação como uma de suas bandeiras, definiu-o, em consonância com estudos semelhantes no plano internacional, como a congregação de quatro pilares: constituição da esfera pública, reunindo, por exemplo, as liberdades antes citadas; uso do conhecimento e domínio público; liberdades civis no âmbito da comunicação, tais como liberdade de associação e direito à privacidade; e acesso equitativo às tecnologias da informação e da comunicação (TICs).

Outra crítica ao conceito de direito à comunicação dizia respeito à sua possível utilização como forma de legitimar práticas condenadas pelo liberalismo. Fischer (1984) reputa a preocupação econômica como a principal causa para a forte oposição dos países industrializados: o novo direito poderia ser evocado como justificativa para o protecionismo econômico, restringido a expansão de empresas multinacionais. Além disso, havia o temor de que, também em nome desse direito, regimes autoritários cerceassem o livre fluxo de informações, intensificando o controle sobre a comunicação de massa.

Ponto importante e consensual entre os autores é a alteração no papel do Estado. Se para garantir a liberdade de expressão, de acordo com a doutrina liberal, poderia bastar a não intervenção na comunicação de massa por esse ente, a defesa do direito à comunicação depende da promulgação de legislação específica e de ações estatais, por exemplo, no fomento ao pluralismo. Sem essa intervenção estatal, o direito à comunicação não se afirma. Esse é um ponto crucial ao debate sobre os conceitos aqui trabalhados: a perspectiva do direito à comunicação parte do pressuposto de que nem toda intervenção estatal é uma tentativa de controle da comunicação de massa. Cabe, agora, questionar as limitações do Estado e analisar os conceitos que norteiam esta tese.

## **5. EM BUSCA DE DEFINIÇÕES**

### **5.1 Qual Estado?**

O debate sobre o Estado, em suas múltiplas dimensões, permeia, há séculos, trabalhos produzidos no âmbito das Ciências Sociais. Seria inviável retomar, por óbvio, até mesmo uma amostra estatisticamente significativa dessas reflexões, daí o recorte empregado nesta tese – o enfoque refere-se ao Estado no que concerne aos conceitos ora em tela. Entretanto, partilha-se, aqui, de uma premissa típica das pesquisas realizadas no campo da economia política da comunicação (CAPARELLI, 1982): os meios de comunicação de massa não estão acima do sistema político - na verdade, integram o sistema produtivo, o que revela a impossibilidade de discuti-los sem que se questione a realidade em que estão inseridos. Esse questionamento passa necessariamente por uma reflexão acerca do papel do Estado, suas limitações e seu alcance. Em outras palavras, ainda que sem a ambição de esgotar o tema, é obrigatório (tentar) responder uma pergunta antes da continuação da tese: de que Estado está se falando neste trabalho?

De forma rápida, é possível adotar uma definição simples e clássica do conceito de Estado: salvo quando referenciado explicitamente de forma diferente, alude-se a esse ente, aqui, como o “conjunto de organismos de decisão (parlamento e governo) e de execução (o aparato burocrático)” (BOBBIO, 2007, p. 26). Essa definição formal oferece algumas vantagens: por um lado, torna-se possível reunir, em um mesmo conceito, as estruturas de poder reconhecidas como legítimas e dotadas de competências legais para o exercício de atividades como regulação e coerção; por outro, permite separar outros atores, como mercado e sociedade civil que, mesmo dependentes do Estado e sujeitos à legislação, não são (totalmente) controlados por esse ator.

A adoção de uma definição formal de Estado não implica em negar concepções mais abrangentes desse conceito, como as apresentadas por Althusser e Gramsci, dentre outros teóricos citados ou não nesta tese. Assim, reconhece-se que mercado e sociedade civil estão sujeitos a algum grau de cooptação por parte do Estado, proporcional à sua sujeição, intencional ou não, aos ditames impostos por esse ator. Para alguns autores marxistas – dentre os citados aqui, principalmente Althusser – essa dependência tende a ser

estrutural; para outros teóricos, advogados de uma nova concepção de governança já apresentada, a distinção é possível a partir da institucionalização de mecanismos de controle social e de participação. Entre os dois grupos, por óbvio, há um amplo leque de percepções possíveis, variáveis em função do tempo, da história e do contexto político em que se insere o pesquisador. Não se pretende inserir este trabalho em uma corrente específica – mais interessante, aqui, é ressaltar justamente essa convicção de que a dependência varia em função do contexto histórico e da institucionalização de alguns mecanismos e processos.

Ao se adotar a definição formal citada, também não se pretende negar a natureza eminentemente conflituosa do Estado – muito pelo contrário. O próprio Bobbio (2007), ao mencioná-la, ressaltou que “a vida de um Estado moderno, no qual a sociedade civil é constituída por grupos organizados cada vez mais fortes, está atravessada por conflitos grupais que se renovam continuamente” (BOBBIO, 2007, p. 26). Foucault, em outro contexto, talvez tenha sido ainda mais claro: ao alegar que para conhecer o conhecimento era necessário aproximar-se dos políticos e não dos filósofos, recorreu a Nietzsche e concluiu que “por trás de todo saber, de todo conhecimento, o que está em jogo é uma luta de poder” (FOUCAULT, 1999, p. 51). Esta tese não discorda dessas convicções de Bobbio e de Foucault.

Tanto a separação de atores feita anteriormente, quanto a percepção de que essa realidade está permeada, em seu cerne, de conflitos permanentes carregam um outro desafio contemporâneo da Ciência Política: separar as dimensões estatal (do Estado), privada (dos interesses privados, associada normalmente ao mercado) e pública (abarcando um conjunto de interesses que, longe de refletir demandas individuais privadas, também não se confunde com as necessidades do Estado). Esse desafio já apareceu, nesta tese, por exemplo, durante a discussão sobre a natureza da regulação e sobre o conceito de interesse público. Para Bobbio, o privado vem se impondo ao público a partir da consolidação das convicções liberais, o que se manifesta, por exemplo, na defesa do direito à propriedade como forma de obstruir tentativas de expropriação. O primado do público se impõe, quando há uma derrota do Estado mínimo e uma reação ao Estado liberal. Nesse embate, a força dos meios de comunicação de massa está em uma expressão pública de consensos e dissensos quanto às instituições, o que é chamado de opinião pública. E conclui:

“Os dois processos, de publicização do privado e de privatização do público, não são de fato incompatíveis, e realmente compenetraram-se um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação de interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos. O Estado pode ser corretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recompor-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social” (BOBBIO, 2007, p. 27).

Longe de se tentar resolver esse dilema aqui, pretende-se, por ora, pontuar que essa tensão entre estatal, público e privado reflete-se no contexto e no período estudados nesta tese. Por óbvio, transpõe os limites deste trabalho e envereda pelos caminhos e descaminhos de diversas ciências sociais, dentre as quais, a Administração. Prova disso é a percepção de crise de um modelo de Estado soberano<sup>18</sup> e auto-suficiente, capaz de formular e implementar políticas públicas sem necessitar de auxílio externo à burocracia. Em meio a críticas quanto à soberba do tradicional modelo *top down*, Subirats lembrava que “atualmente os objetivos das organizações complexas, como a maioria das que podemos compreender pela denominação Administração Pública, são difusos, pouco claros, pouco específicos e internamente inconsistentes” (SUBIRATS, 1989, p. 92, tradução livre).

Em um cenário de redefinição de identidades, surgiu uma nova teoria institucional. Na primeira metade da década de 1980, March e Olsen (1984) apontavam que esse movimento, ainda pouco consolidado, retomava uma preocupação com as organizações formalmente constituídas, a lei e a burocracia, mas sob uma perspectiva diferente das teorias políticas que, a partir da década de 1950, foram caracterizadas pela contextualização, reducionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo. O novo institucionalismo, para os autores, não observava mais a política como dependente da

---

<sup>18</sup> Aqui, de acordo com a concepção jurídica apresentada por Dallari (1998), o conceito de “soberania” é empregado como o “poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas, vale dizer, sobre a eficácia do direito” (DALLARI, 1998, p. 80). Assim, a percepção de uma crise do Estado soberano diz respeito à sua própria concepção como autoridade soberana capaz de implementar e garantir determinadas regras.

sociedade, sugerindo uma interdependência entre instituições sociais e políticas razoavelmente autônomas; substituía a primazia de micro-processos e de uma história “eficiente” por uma abordagem mais complexa dos processos e por uma visão sobre a ineficiência da história; e deixava de tratar o processo de tomada de decisões como puramente consciente, enfocando outras lógicas de ação. Esse novo enquadramento das percepções sobre as instituições políticas estabelecia um rol de desafios aos pesquisadores e tomadores de decisão, já que era necessário especificar como processos históricos afetam características próprias de instituições políticas, desvelando ineficiências históricas em determinados casos; questionar a tradicional relação causa-efeito; avaliar como disputas e construções internas das organizações ocorrem de forma razoavelmente independente em relação ao contexto exógeno; rever a ordem normativa, questionando inconsistências; combinar a realidade da visão organizacional e a dimensão privada dos indivíduos; e analisar como o simbolismo afeta as organizações.

Essas observações sobre o novo institucionalismo são partilhadas por diversos autores, com algumas pequenas diferenças. Scott (1987) aponta quatro formulações com enfoques distintos, duas das quais baseadas em Selznick e Peter Berger, mas ressalta que “a análise institucional consiste em descrever essas diferentes estruturas sociais (...) e relacioná-las com um conjunto específico de pré-requisitos sociais” (SCOTT, 1987, p. 8), a partir da convicção coletiva de que existe uma série de padrões comuns que ocorrem independentemente da realidade nacional. Essa descrição das estruturas, a depender dos níveis de análise, pode extrapolar as questões objetivas e buscar respostas em determinantes para os sistemas institucionais. Já Carvalho, Vieira e Goulart (2005) contrapõem o foco do novo institucionalismo na tomada de decisões políticas e na relação entre estrutura e produtos a uma antiga ênfase na história das estruturas, porém reconhecem que há visões que misturam o novo e o velho institucionalismo, ao analisar a relação entre organizações e ambientes, criticar o modelo de ação racional e revelar aspectos das organizações inconsistentes com as explicações formais.

O novo institucionalismo tem sido alvo de algumas críticas. A primeira delas diz respeito ao seu reconhecimento: Lowndes (1996) defende, por exemplo, que não se trata de uma teoria única, mas de um conjunto de argumentos surgidos como tentativa de resposta a uma ausência de debates sobre a composição das instituições, até então vistas como

agregação de ações individuais. O novo institucionalismo estaria menos interessado em apresentar a composição formal das estruturas e mais em revelar como funcionam a estrutura e as regras do jogo no comportamento político, combinando regras formais e informais. Essa concepção, se não chega a invalidar as conclusões de uma análise sob a perspectiva do novo institucionalismo, certamente o enfraquece como uma teoria.

Outro ponto de divergência diz respeito à abordagem cíclica, capaz de induzir uma (falsa) idéia de reprodução dos sistemas. De forma geral, a descrença na possibilidade de rupturas significativas nas organizações tem enfrentado resistências (MITNICK, 1989) e é associada, em parte, às abordagens institucionais, nas quais “prepondera a conformidade sobre a resistência, a passividade sobre a atividade e a aceitação pré-consciente sobre a manipulação política em resposta às pressões externas” (ROSSETTO; ROSSETTO, 2005, p. 12). Essa percepção manifesta-se de formas distintas, como nas crenças em “ciclos de vida” nas organizações (LOWNDES, 1996) ou em um isomorfismo, uma homogeneização das estruturas. DiMaggio e Powell (1983), por exemplo, defendem que as causas da burocratização e da racionalização mudaram, mas esses fenômenos ainda se fazem presentes não como forma de busca pela eficiência, e sim como um incentivo para que as organizações assemelhem-se a outras com características parecidas. Isso ocorreria graças a uma competição entre as organizações por recursos, clientes, poder político, legitimação institucional e saúde financeira, ou seja, a necessidade de competir levaria à padronização.

Os próprios autores apontam, contudo, possibilidades de mudanças isomórficas, nem sempre mutuamente excludentes: (1) coercitivo por influência política e aspiração à legitimidade, a partir de pressões internas e externas, o que leva a um tratamento cada vez menos técnico das organizações; (2) mimético, resultante da padronização das respostas em cenários de incerteza; e (3) normativo, associado à profissionalização. Essas três alternativas são desdobradas ou a elas acrescentam-se outras (SCOTT, 1987), mas, para efeito desta tese, são suficientes as observações anteriores: mudanças podem ser encaradas como fruto da ação de atores preponderantes – no caso da comunicação de massa, o empresariado -; de respostas padronizadas a desafios novos – a lenta adaptação da estrutura regulatória em um cenário de rápidos avanços-; e de adequações relacionadas com a profissionalização.

Alguns autores questionam, ainda, a ausência de uma discussão aprofundada sobre o poder em abordagens recentes afiliadas ao novo institucionalismo. Nessa linha, Carvalho, Vieira e Goulart (2005) argumentam que a teoria cognitiva, recorrente nesse tipo de abordagem, leva à defesa de que o contexto institucional não leva ao imobilismo social ou à homogeneidade plena, porque adequações emuladas por condições ambientais são mediadas pelas interpretações dos indivíduos e das próprias organizações. Essa interpretação individualizada do problema, se tenta não resvalar em um imobilismo, tampouco explica o surgimento de novos cenários sujeitos a outras correlações de forças.

Uma última crítica a ser levantada diz respeito a modelos de tomada de decisões adotados por autores ligados ao novo institucionalismo. Cohen, March e Olsen (1972) defendem que o modelo de *garbage can* aplica-se a “anarquias organizadas”, assim chamadas as organizações ou situações que demandam uma decisão caracterizada por três princípios: preferências inconsistentes e mal definidas (ou seja, não há consenso em torno de pontos fundamentais); tecnologia pouco clara (seus membros não entendem como a organização funciona, logo se trabalha segundo um método de tentativa e erro); e participação irregular (participantes e engajamento no processo variam com o tempo). Os próprios autores reconhecem que essas características estão presentes em todas as organizações durante parte de seu tempo, logo o modelo, em alguma medida, seria válido de forma geral. As organizações são vistas como “uma coleção de escolhas procurando por problemas, questões e sentimentos procurando decisões em que elas possam se manifestar, soluções que procuram se afirmar e tomadores de decisão procurando trabalho” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 3, tradução livre) e o modelo é marcado por oito propriedades: (1) a resolução de problemas não parece ser motivação para a tomada de decisões; (2) o processo é influenciado por variações diversas; (3) decisões são elaboradas a partir de escolhas; (4) há interconexões entre alguns aspectos, como natureza do problema, sua latência e o tempo para decisão; (5) há interação entre as variáveis; (6) problemas importantes provavelmente serão mais resolvidos que os pouco importantes; (7) escolhas importantes nem sempre resolvem problemas; e (8) escolhas razoavelmente importantes são feitas, porém nem sempre são tomadas as decisões mais importantes.

Goldmann (2005) questiona o modelo de decisão formulado por Cohen, March e Olsen e, principalmente, sua crença de que uma “lógica da conveniência” se impõe sobre



uma “lógica de previsibilidade de conseqüências” nas escolhas públicas. Para o autor, não só os conceitos são imprecisos, já que ambas as lógicas se sobrepõem, como também a conveniência não pode ser observada empiricamente como a única razão para as decisões. Além disso, ao refutar o papel da história, em algum grau, como variável capaz de prever a realidade institucional, na prática o modelo de Cohen, March e Olsen sugere uma instabilidade organizacional que nem sempre se revela verdadeira. Por fim, a adoção desse modelo pode implicar paralelamente em uma desilusão prévia em relação a alternativas estatais, ou seja, na possibilidade de que objetivos sejam atingidos a partir de um planejamento consciente centrado no interesse público. Por mais que esse processo seja tortuoso e nem sempre traga resultados incontestáveis, é óbvio que a descrença na ação (limitada) do Estado é incompatível com o trabalho aqui realizado<sup>19</sup>.

Esta tese alinha-se com algumas observações do novo institucionalismo, porém partilha, também, de preocupações dos seus críticos. Defende-se que a análise das instituições é crucial para o entendimento do problema aqui tratado, porém é preciso apontar brechas no conceito de isomorfismo. Por mais que sejam difíceis as mudanças, em alguns casos elas estão associadas a pressões de atores por vezes aliados do enfoque tradicional de análise. Esse é o caso, por exemplo, da sociedade civil, cuja importância nem sempre se faz clara em trabalhos ligados ao institucionalismo. O estudo de Putnam (2002) sobre o desenvolvimento italiano, por exemplo, é uma saudável exceção, ao partir da reflexão de autores ligados ao institucionalismo e desaguar na valorização do associativismo. O autor concluiu que o grau da cultura cívica e a história (rompendo com outra das críticas feitas por institucionalistas) condicionam o desempenho das instituições públicas, ainda que mudanças sejam reconhecidas como lentas. Essa relação levou-o a defender um modelo de governança em que demandas sociais são um *input* relevante para a

---

<sup>19</sup> Não é objetivo deste trabalho discutir especificamente modelos de decisão, mas, nesse trecho, objetivou-se apontar mais uma das críticas a que se sujeitam pesquisadores ligados ao novo institucionalismo. Por óbvio, existem entendimentos intermediários acerca da racionalidade na tomada de decisões: Mitnick (1989), por exemplo, argumenta que as instituições não são formadas por um coletivo de indivíduos com metas distintas e capazes de responder racionalmente às demandas, porém reconhece que as instituições dispõem normalmente de poder para regular e controlar o ambiente em que operam, ainda que sejam também influenciadas por ele. Essa regulação tem um forte componente de racionalidade. Ressalte-se, ainda, que nem sempre decisões estão associadas a uma linha lógica que resiste ao tempo. Essa é certamente uma fragilidade para se tentar compreender, passados anos ou décadas, algumas decisões do Estado brasileiro no que se refere às comunicações.

definição de políticas públicas eficientes: “para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas” (PUTNAM, 2002, p. 25).

A maior complexidade desse entendimento, ao incluir novos atores na análise, por óbvio implica em pautar a discussão do poder na perspectiva do institucionalismo. Instituições, como ocorre nesta tese, deixam de ser tratadas apenas quanto aos seus aspectos simbólicos – que Carvalho, Vieira e Goulart (2005) atribuem como o enfoque predominante nos estudos do caso brasileiro – e passam a ser encaradas como instâncias de decisão e espaços de disputa por poder.

Outro ponto digno de nota é o papel da história como determinante para o desenvolvimento das instituições. Se alguns autores, como já citado, passaram a questionar essa percepção, outros, a exemplo de Putnam (2002) e de pesquisadores ligados às investigações baseadas na historiografia, reiteraram a força da história na explicação do presente. Isso não implica, por outro lado, em uma adesão ao funcionalismo e à idéia de que as estruturas reproduzem-se automaticamente, sem espaço para transformações; ao contrário, esse entendimento não descarta a dimensão transformadora da história, mas tampouco ignora esforços de manutenção do *status quo* e o estabelecimento de transições pactuadas. Ao longo desta tese, será realçada justamente essa dimensão: as estruturas, ao menos no campo e no contexto estudados, carregam uma dose significativa de vícios e virtudes do passado, sendo as mudanças normalmente fruto de uma transição pactuada.

A tomada de decisões é outro ponto não pacificado nos debates entre pesquisadores institucionalistas e que merece uma breve reflexão. Por mais que não se esteja desmerecendo o enfoque relativo às “anarquias organizadas” e a sujeição de decisões a pressões nem sempre coerentes, a adoção desse entendimento como o único possível implicaria em negar o planejamento e a previsibilidade como características inerentes à vida em sociedade. Atores sociais têm demandas gerais que nem sempre variam com o tempo; estruturas da administração pública quase nunca reagem com rapidez a anseios por grandes mudanças; governos sujeitam-se a pressões de alguns grupos mais que às de outros. Essas afirmações genéricas, quase um senso comum entre pesquisadores, também podem

ser observadas no contexto aqui estudado e sugerem um modelo de tomada de decisões bem mais linear e previsível que o ventilado pelas “anarquias organizadas”.

Por fim, é preciso ressaltar que a principal premissa deste estudo compartilhada com o novo institucionalismo é a centralidade do Estado: desse ator depende, ainda que não exclusivamente, a relação entre sociedade e meios de comunicação de massa. Não bastassem as suas competências legais relacionadas à regulação e à formulação e à implementação de políticas públicas, seu poder econômico e político possibilita sua interferência, de forma decisiva, no tratamento do fluxo de informações.

## **5.2 Retomando o significado dos conceitos para a comunicação de massa**

Durante décadas, a discussão sobre a regulação da comunicação de massa foi debatida segundo um modelo esquemático que separava infra-estrutura de conteúdo, conforme citado anteriormente. Esse modelo é colocado em xeque na contemporaneidade.

Um primeiro comentário contrário a essa visão diz respeito à evolução tecnológica. A regulação, ao estimular o desenvolvimento de tecnologias e de plataformas (âmbito da infra-estrutura), pode representar inclusão ou exclusão, com implicações evidentes para o pluralismo (âmbito do conteúdo). A exclusão social e econômica decorrente do uso de novas tecnologias tem sido apontada como uma tônica desse processo: ao contrário do rádio e da televisão, a Internet requer certo grau de instrução formal do usuário, impossibilitando que analfabetos ou analfabetos funcionais consigam utilizá-la a contento. Além disso, para o acesso individualizado a esse novo meio, fazem-se necessários investimentos maiores por parte do usuário. Com base nessas características, Golding e Murdock (2001) questionaram a concepção atual do termo “universalização”, que pressupõe, no presente, a ampliação dos serviços aos que se enquadram em pré-requisitos específicos. Para universalizar, considera-se apenas uma amostra.

Há um segundo argumento: o caráter exclusivamente técnico atribuído à regulação de infra-estrutura deve ser desmistificado. No Brasil, Sodré (1990) apontou, com precisão, que o patrimonialismo – uma forma de cooptação do Estado por interesses privados – e a organização tecnoburocrática – próxima do que se convencionou chamar de tecnocracia na década de 1970 – fragilizam a separação entre Estado, mercado e sociedade e, consequentemente, o argumento de que decisões podem ser tomadas apenas com base em

soluções técnicas e apolíticas. Esse patrimonialismo remonta à transição para a modernidade, quando o Brasil herdou uma estrutura administrativa com funções e órgãos públicos apropriados por segmentos privados dependentes do governo federal, criando uma base para a instalação de regimes autoritários cujas vontades não deveriam se subjugar às leis (SCHWARTZMAN, 1988). A fragilidade do tecnicismo será retomada adiante.

Por um lado, a suposta adoção de um discurso puramente técnico significa um apelo à racionalidade dos atores envolvidos na regulação, substituindo o amadorismo e a paixão pelo profissionalismo e pela precisão, aproximando o positivismo da realidade contemporânea. Por outro, passam-se a ignorar, nesse processo, voluntária ou involuntariamente, aspectos externos à lógica tecnicista. O meio, ou seja, a tecnologia torna-se fim e justificativa da regulação, padecendo o conteúdo de uma análise qualitativa impossível de ser justificada pelo discurso tecnocrata. Mattelart (2005) chegou a constatar que, nos Estados Unidos da década de 1960, a informação virou tarefa de engenheiro: o mais importante era definir o canal e a codificação mais eficiente para a transmissão das mensagens, que são vistas de forma desligada da cultura e da memória.

Além disso, com o desenvolvimento da comunicação de massa, a regulação passou a lidar com desafios que não se inserem exclusivamente nem no âmbito da infra-estrutura, nem no do conteúdo. O atual cenário de convergência tecnológica, por exemplo, tem sido responsável por transformar meios que até agora só eram regulados em relação à sua infra-estrutura (caso da telefonia) em instrumentos passíveis de distribuição de conteúdo. Outros temas, como o *must carry*<sup>20</sup>, dizem respeito ao conteúdo distribuído, porém são constantemente tratados por órgãos reguladores de infra-estrutura, já que incidem sobre a capacidade da rede de um prestador. Com base na fragilidade da tradicional divisão entre regulação de infra-estrutura e de conteúdo, esta tese busca delinear um modelo de regulação que, embora mais multifacetado que o anterior, não pode prescindir de uma análise integrada de seus diferentes componentes. Cabe, então, defini-los.

---

<sup>20</sup> Por *must carry* é compreendida a obrigatoriedade de distribuição de canais específicos por parte de prestadores de TV por Assinatura. Originalmente esse instituto foi criado como forma de impedir que as prestadoras, ao distribuírem seus sinais aos assinantes, não permitissem que esses continuassem recebendo a programação das emissoras de radiodifusão. Regras de *must carry*, quando existentes, determinam que as prestadoras distribuam os sinais de todas ou de algumas emissoras existentes na região, além, eventualmente, de outros canais.

O primeiro deles é o que se tem chamado, aqui, de *controle*. Com graus variáveis de aprofundamento, esse termo, no que se refere à comunicação de massa, é utilizado sempre em alusão ao emprego, pelo Estado, de mecanismos como concessão de publicidade oficial; exercício de pressões sobre anunciantes no sentido de direcionar os seus investimentos (MARCONI, 1980); seleção de outorgas para a exploração de serviços ou concessão de licenças para periódicos impressos; censura; sanções (JAMBEIRO, 2000); contratação de jornalistas como servidores públicos; concessão de empréstimos públicos (RIBEIRO, 2001); e subvenções que possam, se eliminadas, prejudicar significativamente grupos atuantes na comunicação de massa (UNESCO, 1983), dentre outras. Ribeiro (2007) elabora, ainda, um modelo de formas “legais” (aspas da autora) de dependência de jornais e revistas em relação ao Estado, reunindo os seguintes instrumentos: corrupção; sistema de concessões públicas; controle oficial das quotas de papel e outros insumos; financiamentos e outros subsídios; fiscalização governamental e publicidade oficial. A finalidade do controle, em todos os casos, é restringir o fluxo de informações, selecionando as notícias e dados a serem difundidos e escolhendo os meios aptos a fazê-lo.

De fato, alguns dos mecanismos apontados pelos autores *podem* ser empregados com o objetivo de controlar os meios de comunicação. No entanto, não devem ser automaticamente confundidos com iniciativas de controle por parte do Estado: dentre os citados, por exemplo, a expedição de outorgas para os serviços de radiodifusão é essencial para a harmonização do espectro de radiofrequências e a fiscalização governamental é atividade típica de Estado, não restrita ao âmbito da comunicação de massa, que objetiva verificar crimes e falhas e subsidiar a punição aos envolvidos. Uma das chaves para distinguir o uso desses mecanismos como iniciativa de controle ou não é o grau de objetividade dos procedimentos, reduzindo o nível de discricionariedade por parte do agente público: assim, outorgas e fiscalizações que respeitam um processo claro com regras prévias e bem definidas *tendem* a não se constituir em atos de controle, ainda que uma afirmação mais precisa dependa de uma análise concreta caso a caso.

Por outro lado, poder-se-ia argumentar que há mecanismos de controle que seguem, ao menos no plano formal, regras bem objetivas. A censura, por exemplo, pauta-se, em vários casos, por definições constantes de manuais, responsáveis por estabelecer punições e eventualmente classificações etárias em caso de obras não proibidas por completo. Mesmo

assim, nesses casos, dois aspectos contradizem a suposta objetividade asséptica: uma análise subjetiva do censor é determinante para definir se uma obra, mesmo implicitamente, contradiz as regras; e os termos que justificam a censura são, via de regra, eivados de subjetividade, a exemplo de segurança nacional, moral e bons costumes. Além disso, deve-se ressaltar um aspecto comum a alguns mecanismos de controle, dentre os quais a censura: explicitamente cerceiam direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e o direito à comunicação, em situações em que a ausência de cerceamento não implicaria em violação clara de outro direito fundamental, ou seja, em cenários em que o cerceamento não ocorre por causa de uma colisão de direitos.

Assim, controle dos meios de comunicação de massa pode ser definido, nesta tese, como *o conjunto de mecanismos, operados isoladamente ou em conjunto pelo Estado, que objetivam restringir o fluxo de informações de forma discricionária, por vezes violando explicitamente direitos fundamentais.*

Como já citado anteriormente, a regulação técnica e a econômica partem de pressupostos semelhantes. A primeira aplica-se quando a existência de recursos escassos pode inviabilizar a prestação de um serviço por um número de operadores considerado adequado, caso não haja uma intervenção por parte do Estado. No campo das telecomunicações, alguns desses recursos escassos são o espectro de frequências, a numeração e as posições para órbita de satélites. No caso da radiodifusão, a limitação do espectro de frequências é a responsável pela histórica dedicação de órgãos reguladores aos chamados “planejamentos técnicos”, por meio dos quais é calculada a ocupação do espectro pelas emissoras evitando interferências prejudiciais à prestação do serviço. Já a regulação econômica parte do pressuposto de que, em cenários tendentes à concentração empresarial, a não intervenção do Estado implica no estabelecimento de poucos participantes que optarão por aumentar seus preços como forma de maximizar os lucros, prejudicando os interesses da sociedade. Partindo de pressupostos semelhantes, os dois termos têm sido abordados em conjunto por órgãos reguladores como forma de dar vazão a um princípio fundamental da regulação na era da pós-privatização: o estímulo à competição.

Essa máxima tem sido exposta por diversos autores identificados com o (neo)liberalismo. No campo das telecomunicações, isso fica claro, por exemplo, na formulação de Neuman, McKnight e Solomon (1998) sobre a necessidade de revisão dos

tradicionais modelos de regulação das telecomunicações: (a) *controle estatal*, no qual Estado controla, sob regime de monopólio, o sistema, cabendo ao setor privado a produção de equipamentos; (b) “*common carriage*”, marcado por regras rígidas e complexas de restrições à entrada e saída e determinações sobre tarifas, estabelecidas por reguladores excessivamente dependentes das informações prestadas pelos operadores privados; (c) *public trustee*, em que vigoram regras leves sobre a atuação dos operadores privados, o que acaba por configurar um falso cenário de competição no qual os operadores dificilmente são punidos por faltas graves, ainda que se submetam a algumas limitações no que se refere ao conteúdo; e (d) *laissez-faire*, no qual a regulação é mínima e a sociedade fica sujeita às falhas de mercado. A esses modelos os autores contrapõem a alternativa do que chamam de “infra-estrutura aberta de comunicações”, marcada por uma regulação baseada na manutenção da competição (regulação econômica) e na gestão do espectro (regulação técnica), cujos elementos centrais são uma arquitetura de redes abertas, ou seja, máxima interconexão possível; acesso aberto entre os terminais; universalização do acesso para todos; e formas flexíveis de acesso para os cidadãos. Os objetivos desse novo modelo seriam a maximização da competição entre os prestadores e a eliminação de todas as distinções entre os serviços. Para os autores, por óbvio, essa completa transformação passa por diminuição da capacidade de intervenção do Estado – o que eles chamam de “*political gridlocks*” – em prol de um mercado capaz de se ajustar a uma forma mais eficiente.

Objetivamente, a formulação dos autores enfrenta problemas graves e óbvios: (a) os quatro modelos “tradicionais” não são excludentes, ao contrário do que procuram demonstrar: no Brasil, por exemplo, até a década de 1990 o modelo de controle estatal para os serviços de telefonia e transmissão de dados convivia com o de *public trustee*, muito próximo do de *laissez-faire*, para a radiodifusão; (b) em que pese a intenção dos autores de debater o cenário norte-americano, fazem menção à possibilidade de generalizá-lo sem considerar realidades nacionais distintas; (c) passados mais de dez anos da publicação do livro, as redes da imensa maioria dos países não são rápidas o suficiente, nem se tornaram abertas a ponto de satisfazer minimamente o modelo proposto; (d) indicadores sociais, como baixos níveis de escolaridade, impedem o aproveitamento pretendido das redes; (e) o modelo não contempla uma discussão aprofundada sobre a regulação de conteúdo, tratado apenas sob uma perspectiva negativa, ou seja, apenas em relação ao que não deve ser

veiculado; e (f) o modelo proposto retoma uma idéia antiga – a de redes públicas e abertas, conforme será debatido adiante -, elevando-a à condição de único sustentáculo de um novo sistema e desconsiderando outras de suas facetas.

Seria possível aprofundar cada uma dessas críticas, porém, neste momento, cabe enfocar especificamente um aspecto desse modelo: ele centra-se na competição, adotando-a como a panacéia universal para a resolução dos principais problemas referentes à comunicação de massa. Mais que isso, estabelece implicitamente uma idéia de que quanto maior é a intervenção do Estado, menor é a capacidade de competição. Neuman, McKnight e Solomon (1998) buscam, então, o ponto ótimo entre capacidade de regulação e competição por entes privados, partindo do pressuposto de que essa, por si só, desde que seja pouco prejudicada pelo Estado, está apta a garantir o atendimento de demandas sociais.

A perspectiva adotada nesta tese, porém, é outra. Retomando a crítica de Ramos (2005), a ênfase dessa nova forma de regular, centrada na esfera privada e em preocupações com o oferecimento de oportunidades atrativas para os investidores, acaba por ignorar a centralidade dos papéis ativos do Estado e da sociedade como elementos cruciais à comunicação de massa. Assim, opta-se por definir regulação técnica da comunicação de massa, aqui, como *a gestão pelo Estado de recursos escassos, de acordo com parâmetros objetivos e impessoais, com o intuito de garantir seu máximo aproveitamento pela comunicação de massa* e regulação econômica desse setor como *a estruturação do mercado de acordo com diretrizes estabelecidas pelo Estado, de forma a garantir o pluralismo e salvaguardar direitos fundamentais inerentes à comunicação de massa*.

O último termo a ser definido nesta seção ganhou conotação bem diferente da aqui buscada no âmbito do debate sobre regulação da comunicação de massa no Brasil. A partir da década de 1990, é comum encontrar em textos sobre o tema, notadamente naqueles escritos a partir da perspectiva de militantes do FNDC, o termo “controle público”. Em que pese não existir uma obra seminal sobre a formulação desse conceito, sua definição é esboçada em algumas passagens. Partindo de um debate sobre a relação entre homem e meio ambiente, Herz (1992) traça, como características necessárias de um controle dos meios de produção, uma perspectiva não autoritária, aberta, localmente referenciada, capaz de incorporar Estado, governo e sociedade e mutuamente referida (controle de cada parte sobre o sistema). Essa concepção, que viria a se consolidar como “controle público”, é bem



distinta da perspectiva liberal, identificada com um “controle social” dos meios de comunicação, no qual sistemas de controle da mídia não poderiam contar com a participação do poder público – essa defesa aparece, por exemplo, na argumentação de Bertrand (2002), para quem mecanismos de responsabilização da mídia devem ser totalmente independentes do governo. Isso significa dizer, por exemplo, que representantes de governos não deveriam participar de conselhos de imprensa, dentre outros.

Nesta tese, teria sido possível aderir a essa distinção entre controle público e controle social, adotando-se o primeiro como reflexo do que aqui se debate: mecanismos de controle operados pela sociedade, mas que contam com o apoio do Estado seja para legitimar esses espaços, reconhecendo e implementando suas deliberações, seja como participante autorizado e não preponderante desses mesmos espaços, assumindo-se que sociedade e poder público podem participar conjuntamente das mesmas esferas decisórias. No entanto, parece mais interessante buscar um “reposicionamento” do termo controle social: a Ciência Política tradicionalmente não o isola do Estado – muito pelo contrário, reconhece esse ator como importante no exercício dessa ação.

Nesse sentido, Lobo (1988) lembra que o controle social está muito ligado à fiscalização da ação do poder público pela sociedade. Marini (2003) entende-o como “mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximos da ação” (MARINI, 2003, p. 53), orientados sob a perspectiva de quem faz uso – o cidadão – dos serviços controlados. Ao lembrar que o controle social é visto como essencial ao modelo regulatório, contribuindo para harmonizar a divisão de poder entre governo, sociedade e empresas, Peci (2006) compreende-o como reflexo da redemocratização da sociedade e de mudanças no papel do Estado. Também na busca de uma definição para o termo, Garelli (2000) não nega a importância do Estado nesse processo – ao contrário, entende que “o problema do controle social se torna um problema de regulação de interesses e de pressões dos vários grupos, por parte do Estado (...)” (GARELLI, 2000, p. 285).

Pode-se, enfim, definir controle social da comunicação de massa como *o conjunto de mecanismos operados pela sociedade, legitimados pelo Estado e por ele eventualmente integrado, com o objetivo de fiscalizar a atividade dos meios de comunicação de massa em consonância com os direitos fundamentais*. Toda definição, porém, tem limitações – resta, agora, apontar algumas para as estabelecidas nesta seção.

### 5.3 Limitações das definições

Orientar a definição dos conceitos abordados na seção anterior em função de uma perspectiva em que direitos e cidadania adquirem papel de destaque significa romper, como bem frisou Ramos (2005), com um entendimento da regulação centrado na esfera privada. A perspectiva aqui adotada não adere, também, a uma corrente forte no tratamento da regulação sob a perspectiva jurídica – nesse caso, a divergência ocorre em função do entendimento acerca da abrangência dos direitos. Kelley e Donway (1990), por exemplo, apresentam o tema do pluralismo em termos de direitos positivos e negativos: qual é o sentido de oferecer um direito positivo (o acesso aos meios) que se opõe a um direito negativo, ou seja, ao impedimento de uma interferência (o de liberdade de expressão dos donos dos meios de comunicação e dos que já são telespectadores)? Os autores negam a necessidade dessa hierarquização de direitos com base em dois argumentos: as frequências são tão escassas quanto outros recursos, a exemplo da terra, que não estão sujeitos a acesso garantido; e valores coletivos são atingidos pela percepção de que são importantes e geram felicidade para todos, não devendo ser fruto de um aparelho coercitivo de Estado.

Para o liberalismo clássico, essa lógica pode fazer sentido, mas certamente está distante de uma realidade marcada por clivagens sociais como as brasileiras. Aqui, os exemplos de Kelley e Donway parecem um tanto quanto estranhos, afinal, o debate sobre a reforma agrária permeia a história nacional e o Estado, durante décadas, foi amplamente aceito como indutor da economia e promotor do desenvolvimento. Além disso, a redemocratização política impôs a necessidade de afirmação de direitos, questionando-se fundamentalmente a apropriação da esfera pública por alguns agentes privados. Assim, as definições propostas anteriormente para os conceitos trabalhados nesta tese não se pretendem universais; na verdade, dirigem-se a realidades em que direitos fundamentais estão longe de um equacionamento e em que o termo “democracia” ainda luta para extrapolar os limites do formalismo político e para se identificar com um processo de conquista da cidadania – enfim, a realidade brasileira.

Pertenceriam as definições adotadas, então, a uma perspectiva jurídica formal? Nesse caso, seria inviável inseri-las em uma realidade em que a lei claudica para se fazer valer, conforme bem resumido por Bucci, ao tratar das mudanças implementadas na

Radiobrás sob a sua gestão: “em geral, o que se dá é o contrário, nós sabíamos: a cultura é quem impõe a mudança da lei. Mas, sem outra alternativa, decidimos nos basear na lei para chacoalhar a cultura” (BUCCI, 2008, p. 29). Reconhecendo-se essa limitação da legislação no país, as definições formuladas orientam-se, sim, por uma perspectiva atrelada a direitos fundamentais, mas estão longe de se apegar à lei como única delimitadora dos conceitos debatidos. Ou seja: a opção pelo debate baseado nos direitos é bem mais ampla e menos instrumental que uma discussão centrada apenas no texto legal, ainda que essa seja uma dimensão importante. Um encaminhamento diverso, aliás, fatalmente se revelaria insólito: como seria possível avaliar mecanismos de controle que nem sempre estão explicitados na legislação? Como justificar a ineficiência de alguns mecanismos de controle social, apesar de muito bem consolidados em instrumentos normativos?

Outra limitação dos conceitos propostos é a sua abrangência: somados, são incapazes de abarcar todo o processo de regulação. Por exemplo, o fomento – aqui entendido como fruto de investimentos públicos orientados segundo os princípios da impessoalidade e da moralidade – não está englobado nos conceitos apresentados. Além disso, outras práticas de regulação pouco serão problematizadas ao longo deste trabalho: esse é o caso, por exemplo, da chamada auto-regulação, ou seja, a regulação do setor pelos próprios agentes privados – ainda que, no caso específico aqui tratado, essa prática possa ser entendida como fruto da omissão do Estado em alguns momentos históricos. Mesmo assim, os conceitos de controle, controle social, regulação técnica e econômica abrangem grande parte das questões regulatórias concernentes à comunicação de massa.

Há que se ressaltar, ainda, que os conceitos não se pretendem absolutos: de início, há uma gradação dos controles possíveis. Referir-se a controle dos meios de comunicação pelo Estado, aqui, não significa dizer que o Estado determina toda e qualquer mensagem difundida. O Estado pode interferir mais em um meio específico que em outro, mas, para efeito desta tese, o que importa é o emprego de mecanismos próprios para garantir uma influência maior e nem sempre explícita sobre os meios de comunicação. Da mesma forma, reconhecer o controle social não é o mesmo que constatar que a sociedade tem total ascendência sobre os meios de comunicação; trata-se, na verdade, do emprego de mecanismos que visam justamente possibilitar algum grau de influência. Vale sempre lembrar que, de acordo com a perspectiva aqui adotada, não se devem ignorar tensões

existentes entre os diversos atores: assim como Estado e sociedade não são monólitos, tampouco operam em uníssono os mecanismos de controle e de controle social.

Nesse cenário, é até mesmo possível questionar os limites práticos dos conceitos aqui apresentados. Até onde se estendem os mecanismos de controle e a partir de que ponto eles exercem uma influência tão indireta que deixam de ser caracterizados como efetivo controle? Além disso, como é possível definir como mecanismos de controle as ações que nem sempre seguem uma sistemática própria, não são previstas em legislação, nem são facilmente reconhecidas? Um exemplo é a mudança na destinação de verbas publicitárias por parte do governo: é possível definir com clareza, desconsiderando a análise de casos específicos, que o governo, nessa situação, abdica do controle de um meio específico e volta-se ao controle de outro? Considere-se, ainda, um outro cenário: se o governo subsidia, por exemplo, a energia elétrica em uma região de difícil acesso, pode-se dizer que esse é um mecanismo de controle dos meios de comunicação eletrônicos, já que, sem esse subsídio, a sociedade dificilmente conseguiria acessá-los? E se esse mesmo governo deixa de praticar o subsídio em questão, ele abre mão da operação desse mecanismo de controle?

Os conceitos aqui propostos não se prestam a essa análise. Não interessam, aqui, por um lado, a análise caso a caso, que permitiria formular interpretações na situação das mudanças de investimentos publicitários. Por outro, tampouco interessam, para este trabalho, conjecturas acerca de situações deveras excepcionais, como a do subsídio de energia elétrica. Objetiva-se, sim, avaliar uma estrutura de controle complexa que transcende constatações facilmente detectáveis e que, voluntariamente ou involuntariamente, acabam por estimular uma maior dependência entre meios de comunicação de massa e Estado.

Outra limitação dos conceitos apresentados refere-se à adoção de um discurso técnico, facilmente compreendido como “regulação técnica”, para justificar a adoção de mecanismos de controle. Siebert resumiu o tratamento autoritário da regulação técnica:

“Primeiramente, os princípios gerais do autoritarismo deram uma base sólida à regulação. O rádio e a televisão, como as mídias mais antigas, devem atender aos interesses do governo e devem ajudar a atingir os objetivos culturais e políticos da autoridade central. O segundo fator é a natureza daqueles meios como comunicação eletrônica. A radiodifusão depende do uso de

radiofrequências, que são um bem limitado. Aqueles canais eram propriedade do Estado; logo o seu uso estava sujeito ao controle estatal” (SIEBERT, 1984, p. 35, tradução livre).

Tal como Siebert, alguns pesquisadores brasileiros (MATTOS, 2002; JAMBEIRO *et alli.*, 2004) chegaram a tratar a regulação técnica, em alguns momentos da história nacional, explicitamente como controle, já que governos determinavam discricionariamente quem poderia operar as emissoras. De fato, a confusão entre os termos é possível, daí ter-se buscado, na definição do conceito de “regulação técnica” nesta tese, condicioná-lo a princípios objetivos: se preservada a impessoalidade no processo de outorga e se submetido a um processo de fiscalização – dependente dos critérios objetivos -, são minoradas as possibilidades de confusão entre controle e regulação técnica.

Por fim, cabe destacar uma última limitação dos conceitos, tal como aqui tratados: a tentação de se estabelecerem juízos de valor absolutos. O controle, sob essa ótica, seria ruim; a regulação técnica e a econômica seriam boas e justificáveis com base em uma argumentação tecnicista; e o controle social seria ótimo por refletir a supremacia da sociedade sobre os interesses do Estado. Acredita-se que, neste ponto da tese, essa visão já foi desmistificada – e, se isso ainda não ocorreu, espera-se que aconteça até o final do texto: o caráter técnico dificilmente está desacompanhado da política; interesses coletivos nem sempre são evidentes ou de fácil mensuração; interesses privados podem se apropriar da esfera pública; e o discurso anti-estatal caracteriza-se, muitas vezes, por associar esse ator com o controle e com a violação de direitos fundamentais.

## 6. UM NOVO TEMPO, UM NOVO MARCO LEGAL

### 6.1 Estado e empresários repensam a comunicação de massa

Assim como ocorreu em outros âmbitos da vida pública brasileira, a redemocratização política no pós-Estado Novo não representou, para a comunicação de massa, uma ruptura completa em relação à estrutura montada no Governo de Getúlio Vargas. Tampouco, por outro lado, deve-se falar em simples continuísmo.

Ao menos um dos pilares do controle estatal no setor ruína em 1945 – o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), subordinado diretamente ao Presidente da República. Em 1939, o órgão passou a substituir o antigo Departamento Nacional de Propaganda e Difusão Cultural, que, por sua vez, fora o sucessor, desde 1934, do Departamento Oficial de Propaganda. No decreto-lei nº 1.915, que criou o DIP, as competências do órgão estendiam-se por dezesseis alíneas do artigo 2º, incluindo orientar e coordenar a propaganda nacional; exercer a censura de obras teatrais e cinematográficas, radiodifusão, imprensa, literatura, atividades recreativas e esportivas; fomentar a produção de filmes nacionais; coordenar e incentivar relações da imprensa com o Estado; colaborar com a imprensa estrangeira; autorizar a devolução a (algumas) empresas de pagamentos pela importação de papel para imprensa; e proibir a importação de publicações estrangeiras nocivas aos interesses brasileiros. Essas competências foram ampliadas em documentos posteriores, como o decreto-lei nº 1.949 de 1939, que determinou, por exemplo, a obrigatoriedade de registro no DIP de correspondentes estrangeiros e a proibição de execução improvisada de peças teatrais.

Graças às suas competências oficiais, pode-se afirmar que o DIP foi o órgão com maior capacidade de controle da comunicação de massa na história do país, não podendo ser igualado nem mesmo pela estrutura com finalidade semelhante montada pelo regime militar, conforme se verá adiante. A sua estrutura relativamente simples, definida no artigo 3º do mesmo documento, permitia uma fiscalização eficiente, orientada por serviços ou mídias: havia seis divisões no órgão, a saber, de divulgação; radiodifusão; cinema e teatro; turismo; imprensa; e serviços auxiliares. Não bastasse a possibilidade de exercer o poder de polícia, o DIP dispunha de competências afeitas ao controle seja *a priori*, por meio do fomento direto a determinadas obras, seja *a posteriori*, por meio da concessão de benesses a

quem atendesse as expectativas de seus diretores. Por esse motivo, Mattos (2005) caracterizou o DIP como um órgão corruptor.

Note-se que a operação dessa organização não prescindiu da participação efetiva de representantes, em tese, dissociados da estrutura do governo de Vargas. A Divisão de Imprensa, por exemplo, seria assistida por um conselho, criado pelo decreto-lei nº 1.949 de 1939, composto por três membros nomeados livremente pelo Presidente da República, um representante da Associação Brasileira de Imprensa, outro do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Rio de Janeiro e um último do Sindicato dos Proprietários de Jornais e Revistas do Rio de Janeiro. Conforme se verá adiante, é característica recorrente no setor a nomeação de representantes da sociedade civil como forma de legitimar instâncias decisórias autoritárias.

A atuação do DIP era facilitada, ainda, por um ambiente marcado pela regulamentação frágil e pela incipiente consolidação da empresa de comunicação. Sem se pretender esgotar o tema aqui, visto que essa época não se insere na delimitação desta tese, cabe lembrar constatação de Werneck Sodré a respeito dos anos que sucederam a 1ª Guerra Mundial:

“Se, com o após-guerra, profundas alterações se denunciam na vida brasileira, tais alterações, para a imprensa, acentuam rapidamente o acabamento da sua fase industrial, relegando ao esquecimento a fase artesanal: um periódico será, daí por diante, empresa nitidamente estruturada em moldes capitalistas. Continuam a aparecer revistas de vida efêmera, literárias ou humorísticas, e jornais de circunstâncias, particularmente para atender injunções originadas da luta política, cada vez mais acirrada, mas são fatos pouco numerosos e acidentais. Na maioria dos casos, trata-se de empresas mal estruturadas, que se esgotam depressa, que consomem rapidamente o capital, mas sempre empresas, e não empreendimentos individuais” (SODRÉ, 1999, p. 355-6).

Para consolidar essas empresas eram cruciais os recursos públicos. Wainer expõe sucintamente a marca da relação entre Estado e meios de comunicação antes do golpe militar de 1964:

“Como os recursos obtidos com as vendas em bancas e assinaturas eram insuficientes, os meios de comunicação precisavam valer-se de outras fontes de renda, utilizando como moeda de troca seu peso junto à opinião pública. Graças a esse trunfo, os barões da imprensa sempre mantiveram relações especiais com o governo, que tanto lhes prestava favores diretos como beneficiava seus amigos – amigos que sabiam retribuir a ajuda recebida. Para assegurar o apoio dos meios de comunicação, ou ao menos evitar que lhe fizessem oposição frontal, o governo contemplava jornais e revistas com isenções fiscais, facilidades para a importação de papel, eventualmente anúncios” (WAINER, 1987, p. 224).

No que se referia à regulamentação da comunicação de massa, a abertura para a ação coercitiva do Estado iniciava-se na Constituição Federal. O documento de 1937 admitia a censura (art. 122), prevista em lei, com a finalidade de garantir a paz, a ordem e a segurança pública. A ampliação do poder de polícia encontrava-se respaldada, também, nos documentos legais diretamente relacionados à comunicação de massa, como os mencionados anteriormente, e estendia-se à regulamentação da profissão de jornalista, a qual legalmente se aplicavam benesses diversas. O decreto nº 3.590 de 1939 concedia aos jornalistas abatimento de 50% em viagens nas ferrovias administradas pela União. Já o decreto nº 4.144 de 1942 concedia desconto de até 30% para esses profissionais em viagens de navio. Ribeiro (2007) ressalta que entre os mercedores dessas benesses estava uma minoria preparada, geralmente formada em Direito, à qual se somava uma massa de profissionais que sequer haviam concluído o ensino médio. Esse perfil profissional, à época, motivou uma definição tragicômica de Morel, para quem o repórter era “um assalariado, com ordenado de fome, mas que podia entrar de graça nos cinemas, teatros, circos, com passe nos bondes etc.” (MOREL, 1999, p. 21).

A extinção do DIP, em 1945, não chegou a romper totalmente com os elementos estruturantes, na categorização de Guerreiro Ramos. Permanecia o modelo anterior de subvenção e concessão de benesses, do qual dependiam, em parte, as empresas jornalísticas, observando-se uma reorientação dos mecanismos de controle, antes evidentes e incisivos, para uma condição menos explícita. De acordo com Sodré (1999), em 1950 o jornal *O Globo* teria recebido um empréstimo em condições incomuns com vistas à sua modernização. No governo democrático de Vargas, Carlos Lacerda levantou suspeitas sobre uma lista tríplice, que separava os jornais que deveriam obrigatoriamente receber



verbas publicitárias; os que as receberiam a depender de seu comportamento; e aqueles que não as receberiam em hipótese alguma (RIBEIRO, 2007).

Não só em relação à imprensa, como também no que se refere à radiodifusão, a publicidade era – e ainda é – a principal fonte de sustento do modelo adotado. À medida que se desenvolvia a iniciativa privada no país, os meios de comunicação deixavam de depender exclusivamente de financiamento público para fortalecer seus laços com recursos privados. Antes do golpe militar e desde a década de 1930, a primazia desses investimentos cabia a agências de publicidade, notadamente estrangeiras com filiais no país, como *Thompson e McCann Erickson*. Entre 1950 e 1960, o bolo publicitário saltou de Cr\$ 212,6 bilhões (cerca de R\$1,3 bilhão) para Cr\$ 1.879,2 trilhão (R\$1,8 bilhão)<sup>21</sup>. Naquele ano, jornais e revistas ainda eram os alvos de 44,1% dos investimentos (RIBEIRO, 2007). Se, por um lado, aumentava a participação da iniciativa privada no sustento da comunicação de massa, por outro os recursos públicos, distribuídos com pouquíssima transparência, ainda eram cruciais e opção extremamente interessante para os meios que se ancoravam na relação de prestígio dos seus donos com os governantes de plantão. Até hoje, nos níveis dos governos estaduais e municipais, é difícil mensurar os recursos despendidos com publicidade e o número de publicações locais subvencionadas.

Se pouco mudou na atividade de fomento logo depois da ditadura de Vargas, o papel do Estado como operador de meios de comunicação continuou rigorosamente igual. Em 1940, o governo federal considerou que a Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande havia sonegado impostos e, por ter emprestado recursos públicos à empresa, decidiu incorporar todas as suas propriedades ao patrimônio da União por meio do decreto-lei nº 2.073. Dentre as propriedades em questão estavam a *Rádio Nacional* e o jornal *A Noite*. Estava dado, então, o primeiro passo para a consolidação das Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União (EIPU), que congregaria organizações tão diversas quanto emissoras de rádio, jornais, a Companhia Indústrias Brasileiras de papel, a Empresa de Armazéns Frigoríficos e a *Southern Brasil Lumber and Colonization Company*, sendo as três últimas alienadas, mediante indenização, conforme o decreto-lei nº 2.436 de 1940.

---

<sup>21</sup> Com o objetivo de permitir uma melhor compreensão dos valores citados, foram atualizadas e corrigidas pelo índice IGP-DI (FGV), até fevereiro de 2008, as cifras contidas neste trabalho por meio do aplicativo “Calculadora do Cidadão”, disponível no portal do Banco Central na Internet. Esse índice permite a inserção, no aplicativo, de valores a partir de fevereiro de 1944, sendo um dos que conta com maior série histórica dentre os disponíveis.

No início da década de 1950, além das emissoras da *Rádio Nacional* e do jornal *A Noite* do Rio de Janeiro e de São Paulo, faziam parte das EIPU, também, os jornais *A Manhã* e *O Estado* e diversos títulos de revistas, como *A Noite Ilustrada*, *Carioca*, *Figurino*, *Lobinho* e *Policia em Revista*. Todos esses meios de comunicação funcionavam como unidades autônomas, administradas por um superintendente designado pelo Ministério da Fazenda. Com os cortes de gastos iniciados no governo de Café Filho, diversos títulos deficitários foram retirados de circulação (RIBEIRO, 2007).

De todas as EIPU, a que alcançaria maior destaque nos anos seguintes seria a *Rádio Nacional*, corroborando o sucesso que esse meio de comunicação começava a ter. A partir de 1923, emissoras de rádio amadoras foram criadas por associações e clubes, muitas vezes com transmissores planejados para operar serviços telegráficos. A programação típica englobava basicamente música erudita, palestras e conferências. Em 1930 dezenove emissoras operavam no Brasil (HERZ, 1977).

Por meio de dois decretos, os de números 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932, o governo Vargas decidira regulamentar o serviço ainda incipiente. O primeiro documento estabeleceu que a radiodifusão era serviço de interesse nacional – termo a ser debatido adiante – com finalidades educativas (art. 12). Para atendê-la, a União se encarregaria de promover a unificação dos serviços de radiodifusão, constituindo uma rede nacional (art. 12, §1º) na qual poderiam operar, além da União, sociedades civis e empresas brasileiras que obedecessem às exigências educacionais e técnicas estabelecidas pelo governo federal (art. 12, §2º). O caráter público da rede refletia-se na obrigação de uso não comercial dos receptores, mediante pagamento de taxa anual (art. 15). As diretrizes educativas da programação caberiam, naquele momento, ao Ministério da Educação e Saúde Pública e a fiscalização técnica, ao Ministério da Viação e Obras Públicas (art. 12, §3º) e haveria uma programação nacional transmitida simultaneamente e outra regional, simultânea ou não (art. 12, §4º). As opiniões manifestadas seriam de responsabilidade do locutor, mas, quando não houvesse indicação desse, aquela recairia sobre o diretor-gerente (art. 14). As emissoras já atuantes naquele momento poderiam continuar em operação a título precário (art. 13), mas a distribuição de novas frequências seguiria uma ordem de precedência – defesa nacional, serviços executados pelo governo federal e serviços executados por terceiros (art. 21) -,

podendo a distribuição ser modificada a qualquer tempo em função de motivos técnicos, de defesa nacional ou dos serviços federais (art. 23).

O documento criou, ainda, a Comissão Técnica de Rádio (CTR), a qual competiam a realização de estudos técnicos, o monitoramento dos locais escolhidos para a montagem das estações, a coordenação das frequências utilizadas (art. 28) e a sua atribuição aos concessionários e às organizações ligadas à União (art. 30), sendo que suas decisões seriam passíveis de revisão (art. 32). O órgão seria composto por três técnicos em radioeletricidade, sendo um da Repartição Geral dos Telégrafos, vinculado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, um do Exército e outro da Marinha, com mandatos de dois anos não coincidentes e sem direito à remuneração extra pelo desempenho da função (art. 29).

O decreto nº 20.047 não é importante apenas por seu pioneirismo. Não é exagero afirmar que, no longínquo ano de 1931, foram estabelecidos os principais pilares da regulação da radiodifusão no Brasil, mesmo que de forma embrionária. A resistência dessas características transcende décadas e ultrapassa diferentes orientações políticas dos regimes, firmando uma linha condutora que está longe de ter se diluído.

Um dos principais pilares é a vinculação entre radiodifusão e interesse nacional, tema a ser retomado adiante. No momento, cabe ressaltar que essa ligação pressupõe o reconhecimento dos impactos gerados pela comunicação de massa, implicando em uma necessidade de contínuo monitoramento, por parte do Estado, da prestação dos serviços de radiodifusão por particulares. Se a radiodifusão era de interesse nacional, nada mais compreensível que dela se esperasse participação na resolução de grandes problemas do país, como aqueles ligados à educação. O decreto chega a reconhecer a importância de se apontarem diretrizes educativas, porém não legitima instâncias aptas a fiscalizar o cumprimento dessa finalidade. Anos mais tarde, o DIP e seus antecessores seriam encarados como os órgãos que deveriam desempenhar essa função, em uma perspectiva de “saneamento moral” que nortearia os regimes autoritários. Nos períodos mais democráticos da história, no entanto, o Estado brasileiro falhou ao estabelecer órgãos de fiscalização que, fugindo das amarras do autoritarismo, fossem capazes de desempenhar essa função sem violentar direitos fundamentais – na verdade, a opção, nesses momentos, tende a ser pela não regulação.

Outro pilar do modelo brasileiro é a tradicional separação entre a regulação da infraestrutura e a do conteúdo. A primeira, a partir de 1931, caberia a um ministério supostamente técnico – o da Viação e Obras Públicas – e a CTR, que guarda várias semelhanças com a atual figura das agências reguladoras, como aspiração à nomeação de dirigentes com conhecimento técnico; o estabelecimento de mandatos com prazos estabelecidos e não coincidentes; e a possibilidade de revisão das suas decisões. A administração do espectro de radiofrequências por um órgão considerado de Estado e, em tese, mais isolado de pressões políticas seria retomada mais de seis décadas depois, com a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Um terceiro pilar diz respeito à defesa de um modelo centrado na construção de redes. Essas aparecem claramente no tratamento da programação, que, em pouco tempo, passaria a incluir forçosamente um noticiário do governo federal (conhecido como “Voz do Brasil”) e outros programas transmitidos em cadeia. A figura da rede nacional verticalizada, com claros limites de atuação para os seus afiliados, possibilitaria, três décadas depois, a interiorização das mensagens do Estado e a crença de que o Brasil Grande guardava, em todas as situações, semelhanças claras com a estética do eixo Rio-São Paulo – uma integração nacional promovida a partir dos núcleos econômicos e políticos mais importantes do país. Além disso, a existência de poucos operadores fortes no país permitiria ao Estado negociar, de forma mais efetiva, o atendimento de suas demandas.

Mesmo que involuntariamente, o decreto contribuía, ainda, para a regulação de serviços por tecnologia, ao adotar o termo “radiodifusão” (art. 3º). O prefixo “radio”, no caso, vem de “radiofrequência”, o que não reflete necessariamente o significado do termo inglês *broadcasting*. Como se verá adiante, a desvinculação da radiodifusão e da TV por Assinatura – e dos serviços em função da tecnologia no âmbito dessa última – ajudou a criar um ordenamento distinto para atividades semelhantes.

Por fim, outra herança deixada pelo decreto nº 20.047 é a equação que relaciona direito adquirido e ausência de garantias para a sua sustentação. As emissoras já atuantes em um modelo prévio – naquela época, o modelo anterior era a ausência de regras, um “estado hobbesiano” da radiodifusão<sup>22</sup> – automaticamente seriam incorporadas ao novo,

---

<sup>22</sup> Holmes (1990) utilizou a expressão “Estado de Natureza” para descrever a época em que a utilização do espectro de frequências não era regulada. A regulação, nesse caso, sujeita a um paralelo com a proposição de Hobbes, é fruto de um pacto segundo o qual diferentes atores outorgam a um ente mais forte, o Estado, a

sendo reconhecidos supostos direitos de seus exploradores sobre as frequências que ocupavam<sup>23</sup>. Note-se que, dessa forma, as frequências perdiam parte de seu revestimento de bem público, ficando, *a priori*, raízes no direito privado. Por outro lado, o Estado recusava-se a reconhecer, *a posteriori*, a estabilidade das regras. Nessa relação de permanente insegurança, atuaria no setor quem o governo de plantão achasse que deveria atuar, sendo premiado pela estabilidade em caso de mudanças na regulamentação. A Constituição Federal de 1988 rompeu com essa equação, ao determinar que um de seus termos – a ausência de garantias contratuais a serem necessariamente respeitadas – não mais se adequava a um novo cenário de investimentos crescentes, no qual o mercado não poderia prescindir da estabilidade das regras. Ao promover a mudança, a nova Carta Magna, no entanto, optou por não rever o cenário da radiodifusão à época, apenas incorporando as emissoras já existentes ao novo ambiente.

Ao menos uma das determinações do decreto 20.047 seria enterrada já nos marcos seguintes. Em um contexto de iniciativa privada incipiente e de reconhecimento do Estado como força motriz do desenvolvimento, nada mais natural que a exploração de uma atividade de interesse nacional como a radiodifusão ocorresse por força desse ente. Essa expectativa fica clara tanto ao se tratar da ordem de precedência para a exploração das frequências, quanto ao se determinar a criação de uma rede nacional na qual poderiam trafegar, também, operadores privados. Ainda que o conceito de “público não estatal” estivesse muito distante de um regime autoritário da década de 1930, não se podem negar semelhanças entre a rede nacional desenhada à época e a rede pública de telecomunicações, defendida na década de 1990 durante as discussões sobre a Lei do Cabo. Seria inverossímil defender que o decreto nº 20.047 já se preocupava com a manutenção de uma isonomia de rede, porém, mesmo que de forma embrionária, faz-se presente a preocupação com uma infra-estrutura física que pudesse atender a todos.

---

responsabilidade por viabilizar a convivência harmônica entre todos, ainda que isso restrinja parcialmente liberdades individuais.

<sup>23</sup> Essa situação corrobora as percepções de Mitnick (1989), para quem a regulação costuma ser resposta a um cenário de crise, daí ser motivada por entes privados interessados no tema; e de Hancher e Moran (1989), que argumentam que a regulação depende de um *timing* correto, sem o qual é impossível contar com arranjos institucionais apropriados.

Ao decreto 20.047 veio a se somar o de número 21.111, que aprovou o regulamento dos serviços de radiocomunicação mencionados no primeiro. Por si só, a medida é estranha por regulamentar, por decreto, um serviço e toda uma estrutura criada por outro decreto (e não por uma lei). A ausência de uma lei nesse caso demonstra a fragilidade do cenário criado, mas, na prática, viabiliza a manifestação autoritária do regime então vigente, que poderia alterar as regras existentes sem depender de negociações com o Poder Legislativo.

O novo marco definiu os serviços (art. 3º) e centralizou na União a operação dos serviços e o poder de legislar sobre eles (art. 4º), ainda que essa pudesse outorgar sua prestação a particulares quando lhe conviesse (art. 5º). Repetiam-se as idéias da rede nacional, das finalidades da radiodifusão – já entendida como de livre recepção pelo público (art. 2º, d) e englobando uma ainda inexistente, em território nacional, “radiotelevisão” (art. 1º) - e da regulação, em separado, de conteúdo e infra-estrutura (art. 11). Foram estabelecidas, ainda, regras mais objetivas e variáveis em função dos serviços outorgados e naturalmente dos instrumentos utilizados para esse fim (artigos 16 a 18), ficando as empresas sujeitas a penalidades como caducidade (art. 26) e cassações (art. 27) sem direito à indenização. As atividades da CTR foram regulamentadas (capítulo IX), bem como se estabeleceram critérios relativos à gestão do espectro de frequências (capítulo X), no mais das vezes respeitando, no que se refere às outorgas, uma hierarquização entre prestadores do serviço (art. 45) ou tipo de serviço prestado (art. 46). A seção destinada especificamente à radiodifusão (capítulo XII) atribuía ao governo a instalação e o tráfego das estações (art. 67), cruciais para a consolidação da rede nacional (art. 68) e para a transmissão de um novo programa nacional (art. 69). Além disso, se, por um lado, dispositivos referentes à veiculação de publicidade (art. 73) estabeleciam limitações, por outro reconheciam implicitamente a possibilidade de financiamento parcial ou total do rádio por meio desse instrumento (JAMBEIRO *et alli.*, 2004). Como o desenvolvimento da radiocomunicação dependeria da capacitação de mão-de-obra, ficava o Departamento dos Correios e Telégrafos obrigado a manter uma escola profissionalizante (art. 74), além de atuar como espécie de órgão executivo da CTR na fiscalização e nas outorgas de serviços (art. 96). Dada a ligação entre a atividade e o interesse nacional – e a esse ponto se voltará adiante -, os ministérios da Guerra e da Marinha passavam a atuar como superintendentes

da radiocomunicação de caráter militar, mesmo papel que cabia ao Ministério da Viação e Obras Públicas na radiocomunicação civil (art. 94).

Na tentativa de aperfeiçoar o sistema que criara por decreto, o governo Vargas viria a expedir também por decreto, nos anos seguintes, novas regras que corroboravam as características gerais delineadas para a radiodifusão, como a exploração da atividade por brasileiros, a atribuição de finalidades educativas, a centralização das decisões pelo Poder Executivo federal e a atuação predominante da iniciativa privada (JAMBEIRO *et. alli.*, 2004), sendo essa última uma conseqüência da opção estatal de não montar uma rede para exploração própria e permitir a continuação da prestação da radiodifusão pelos entes privados que já a exploravam. Os novos decretos – válidos tanto para o conteúdo, quanto para a infra-estrutura – não tornariam opacos os seus antecessores, de números 20.047 e 21.111, por razões simples. O primeiro estabeleceu as bases para a exploração e a regulação do setor e o segundo, ao estabelecer critérios para a determinação de sanções, consolidou-se como principal documento para embasar as decisões dos agentes reguladores até a regulamentação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) na década de 1960 – não por acaso, aquele decreto era chamado por Nelson Pessano Thevenet, membro do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), de “o imbatível” (SILVA, 1990).

Findo o regime autoritário, a estrutura regulatória montada para a imprensa e para a radiodifusão aparentava não se coadunar com os novos tempos. Ainda que a Constituição Federal de 1946 mantivesse algumas regras daquele período, como a exploração exclusiva pela União ou por delegação a particulares dos serviços de radiodifusão, dentre outros (art 5º), e a proibição de posse de empresa jornalística ou de radiodifusão por estrangeiros (art. 160), a evocação da liberdade – de expressão e de iniciativa – começava a ser a tônica. As mudanças começaram pelo plano do conteúdo. Com a nova Carta Magna, ficava abolida a censura, à exceção de espetáculos e diversões públicas, sendo assegurados o direito de resposta e a livre publicação de livros e periódicos, sem dependência de licença do Poder Público, e proibidos o anonimato, a propaganda de guerra, a subversão da ordem política e social e preconceitos de raça ou de classe (art. 141, §5º). A censura passava a ser admitida apenas em caso de estado de sítio (art. 209). É claro que a proibição constitucional não deve ser confundida com uma possível supressão de outros mecanismos de controle, principalmente os derivados de pressões econômicas.

No que se refere à infra-estrutura, o desenvolvimento do setor tornava-se, aos poucos, incompatível com a estrutura regulatória montada. Em 1950, a “radiotelevsão” a que aludira o decreto 21.111 de 1932 começava a chegar aos lares brasileiros simplesmente como “televisão”. Mesmo assim, o órgão regulador do setor ainda era a Comissão Técnica de *Rádio*. A telefonia, por sua vez, claudicava:

“Sujeitas principalmente a interesses eleitoreiros municipais, as tarifas das telecomunicações eram mantidas em níveis extremamente baixos, o que levou as concessionárias a se desinteressar pela telefonia local, com enorme diminuição e deterioração da qualidade desse serviço” (OLIVEIRA, 2006a p. 18).

Pipocavam em todo o país diversas operadoras de telefonia local, operando mediante outorgas descentralizadas, sem padronização ou garantia de qualidade. Mesmo os serviços interestaduais não eram de qualidade muito superior: quando Brasília se tornou a nova capital federal, recebeu moderna rede de telefonia local, porém as ligações interurbanas, durante algum tempo, eram feitas por meio de uma precária rede de oito canais de rádio em ondas curtas, sob constante interferência, o que obrigava a transmissão de mensagens importantes por telegrama - e não por telefone (OLIVEIRA, 1992).

Em 1961 assumiu a Presidência da República Jânio Quadros. No curto período em que ocupou o cargo, entrou para a história um amplo rol de polêmicas, envolvendo desde a preocupação com biquínis até a condecoração de Che Guevara. Da historiografia oficial (e folclórica) escapou, porém, episódio que viria a ser crucial para a mudança de rumos da regulação da radiodifusão no país. De acordo com Oliveira (1992), depois de transmitir notícia que contrariava o Presidente da República, a Rádio Jornal do Brasil teve sua programação suspensa por dois dias com base na precariedade das concessões estabelecida pelo decreto 21.111.

Na seqüência, novas medidas diminuíram as garantias dos empresários. O decreto nº 50.450 de 1961 estabeleceu uma rígida cota de tela para a produção brasileira: a cada três filmes transmitidos pela televisão, um deveria ser brasileiro (art. 1º), sempre estando sujeitos à censura e à classificação etária (art. 6º). Além disso, criava mecanismos para limitar a ocupação da programação por filmes, como forma de ampliar a participação ao vivo de atores (art. 5º). Restrições ao tempo de veiculação de publicidade (art. 10 e 11) e a



sorteios (art. 12) incidiam diretamente nos principais rendimentos das emissoras. A inobservância do disposto no decreto poderia implicar em suspensão ou cassação da outorga (art. 13). Outro decreto, 50.666 de 1961, criou o Conselho Nacional de Telecomunicações (CNT), subordinado diretamente ao Presidente da República (art. 1º), a quem assessorava na formulação de políticas, e com competências para propor uma nova legislação para as telecomunicações e outra para a radiodifusão, delinear os troncos do Sistema Nacional de Telecomunicações e fomentar a indústria (art. 2º). Ficava proibida a participação, em qualquer empresa, por parte dos conselheiros (art. 5º), que eram de livre nomeação pelo Presidente da República (art. 3º, §3º), com mandatos fixos e renováveis até a promulgação de lei que desse forma final ao CNT (art. 4º). Depois da renúncia de Quadros, todos os membros do CNT pediram demissão e João Goulart não nomeou novos representantes (OLIVEIRA, 1992). O último documento do trio, o decreto nº 50.840 de 1961, estabeleceu que a CTR – suposto órgão técnico, regulador da infra-estrutura<sup>24</sup> - passaria a se subordinar ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores (art. 1º) – órgão tradicionalmente político, cujos titulares, durante longos anos, sucediam-se em ritmo frenético. O prazo máximo de concessão passou para três anos, sendo renovável a critério do governo (art. 3º), o que possivelmente dependeria de respeito das emissoras aos bons costumes, à moral, à obediência, às autoridades e à ordem (art. 4º). As penas impostas às emissoras tornavam-se mais rígidas e empregadas com base em critérios subjetivos, sendo que, a depender da gravidade da infração, a caducidade da concessão e a cassação da permissão poderiam ser decretadas sem prévias sanções (art. 6º).

As iniciativas de Quadros tinham precedentes semelhantes apenas no período do Estado Novo. Mudanças, por decreto, na estrutura regulatória e nas garantias relativas às outorgas implicavam em centralização das decisões e no aumento da possibilidade de pressão por parte do Poder Executivo. Essas medidas assustaram o empresariado. Não bastasse a imposição de novas regras, essa se dava por decreto, quando bem aprovesse ao Presidente da República, e teria vigência até que novo decreto trouxesse novas normas. Por

---

<sup>24</sup> As atividades da CTR durante o governo de Juscelino Kubitschek chegaram a ser investigadas na gestão de Jânio Quadros. Em sua auto-biografia, o general Olympio Mourão Filho, presidente da CTR naqueles anos, admite que era procurado por empresários que evocavam a amizade com Juscelino para solicitar outorgas para a exploração dos serviços de radiodifusão, mas ressalta que a expedição dessas outorgas competia diretamente ao Poder Executivo (MOURÃO FILHO, 1978). O general ficou mais conhecido na vida pública brasileira por ter comandado, no fim de março de 1964, com poucas armas e recursos, o deslocamento de tropas de Juiz de Fora para o Rio de Janeiro. Era o início do golpe que desaguaria no regime militar.

sua vez, os militares, tradicionalmente responsáveis pela regulação da radiodifusão, não eram presença certa no CNT criado por Quadros e havia uma clara possibilidade de sua substituição por técnicos civis da confiança do governo. Por mais que Goulart não houvesse substituído os conselheiros demissionários, tinha competência para fazê-lo quando quisesse.

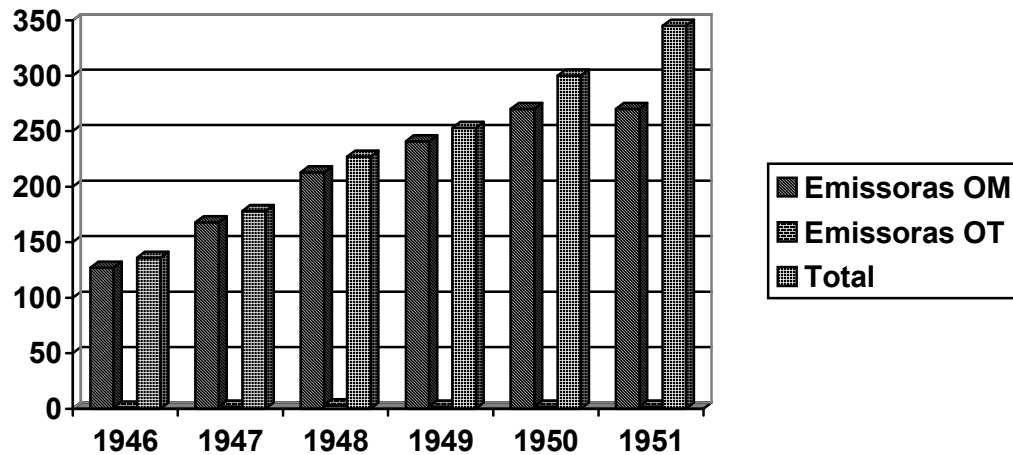
Fazia-se necessário acelerar a tramitação de um antigo projeto de lei capaz de congrega os interesses dos setores insatisfeitos. Era hora de defender o Código Brasileiro de Telecomunicações.

## **6.2 O Código Brasileiro de Telecomunicações e o decreto-lei nº 236/67**

Ao mesmo tempo em que revelavam uma fragilidade da legislação brasileira e brechas para o empreendimento de ações capazes de ameaçar o *status quo*, as medidas de Jânio Quadros demonstravam a descontinuidade das políticas públicas voltadas à radiodifusão. Ainda que houvesse uma preocupação, desde os primeiros decretos da Era Vargas, com a gestão do espectro de frequências - o que revela a percepção de que a regulação técnica do setor era importante - a submissão da CTR ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores revelava o quão frágil era a institucionalização dos mecanismos reguladores. Em outras palavras: a necessidade técnica subordinava-se a idiosincrasias políticas, abrindo espaço para a prevalência do controle sobre os meios de comunicação de massa. Nesse processo, o controle social dos meios, se é que chegou a ser cogitado à época, não deixou vestígios históricos - o que, de certa forma, reflete uma sociedade ainda carente de direitos fundamentais, submetida ora ao autoritarismo oficial da Era Vargas, ora aos desmandos e fraudes da República Velha.

A radiodifusão expandia-se no mundo, em parte alavancada pelo impacto da transmissão simultânea de sons e imagens proporcionada pela televisão. No Brasil, mesmo sem uma política clara de desenvolvimento para o setor, esse fenômeno era replicado no fim da década de 1940:

**Gráfico 1: Emissoras de Rádio no Brasil (1946-1951)<sup>25</sup>**

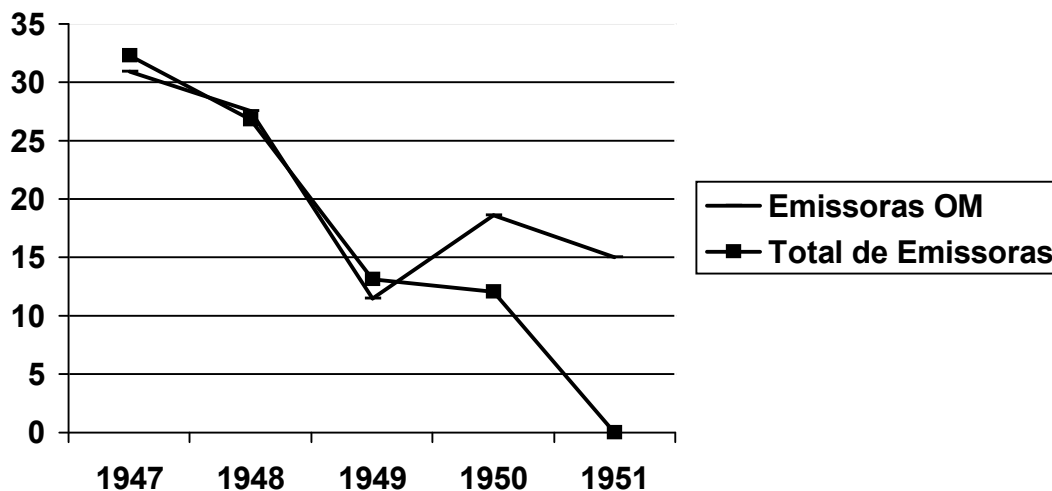


**Fonte:** PIERANTI; MARTINS, 2007, com base no Anuário Estatístico do IBGE

À época, a televisão dava seus primeiros passos no país e as ondas tropicais eram pouco utilizadas pelas transmissões de rádio. As emissões em ondas médias, ainda de qualidade baixa, eram as responsáveis pelo desenvolvimento do setor, que já expandia sua penetração no interior. No entanto, mesmo com o crescimento no número de emissoras, começava a ser sentida a queda na taxa de crescimento do rádio:

<sup>25</sup> Não estavam disponíveis as faixas de transmissão de duas emissoras em 1948, uma em 1949 e 28 em 1951.

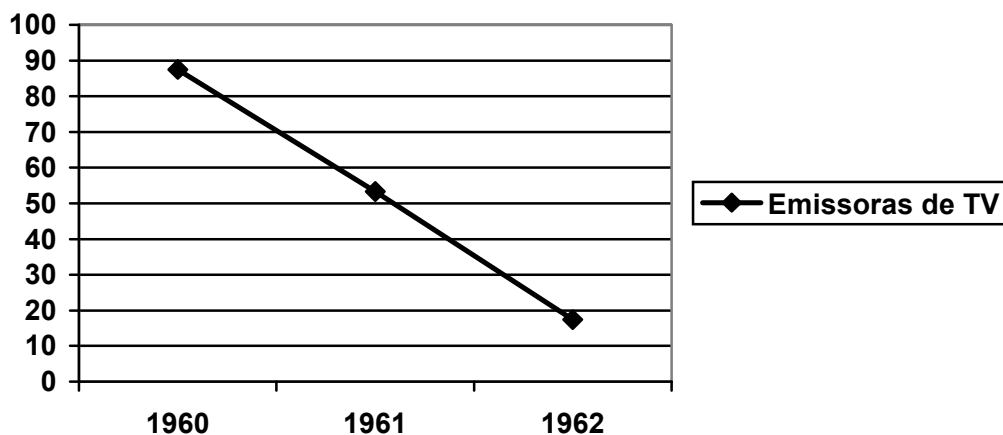
**Gráfico 2: Crescimento Percentual das Emissoras de Rádio no Brasil (1946-1951)**



**Fonte:** PIERANTI; MARTINS, 2007, com base no Anuário Estatístico do IBGE

Na passagem da década de 1950 para a de 1960, quando o rádio ampliava o seu processo de interiorização e a televisão completava sua primeira década de vida no país, também ocorria uma queda na taxa de crescimento anual do novo meio (em número de emissoras):

**Gráfico 3: Crescimento Percentual das Emissoras de TV no Brasil (1959-1962)**



**Fonte:** PIERANTI; MARTINS, 2007, com base no Anuário Estatístico do IBGE

Se, por um lado, não havia uma política clara para o desenvolvimento da radiodifusão, tampouco havia técnicos especializados em número suficiente para lidar com as telecomunicações, aí incluindo a telefonia:

“Entre os diversos fatores, creio que se deve dar especial ênfase à quase completa falta de conhecimento sobre o tema ‘telecomunicações’. No país não existia experiência própria, firme e atualizada sobre esse serviço. As maiores operadoras eram todas estrangeiras, havia poucos brasileiros em seus quadros dirigentes, e sua gerência e sua administração eram efetuadas no exterior. Apenas como lembrete, somente na década de 1950 essas empresas foram obrigadas a cumprir as regras de contabilidade no país (...). Até projetos simples eram elaborados no exterior. Eram importados materiais comuns, como armários, blocos, terminais e emendas. Em consequência, eram impostas restrições às expansões, em virtude do peso excessivo que elas representavam para o balanço de pagamentos do país” (OLIVEIRA, 2006a, p. 20-1).

Enquanto grande parte do *know how* brasileiro residia, na verdade, em empresas estrangeiras com filiais no país ou no Departamento de Correios e Telégrafos (DCT), as Forças Armadas dedicavam-se a estudar as telecomunicações graças à sua ligação com a segurança nacional – o que seria explicitado nos anos seguintes – e ocupavam, no governo, os principais postos relativos ao setor. A lei nº 3.654 de 1959 criou as Armas de Engenharia e de Comunicações do Exército Brasileiro, sendo a última definida como ligada ao exercício do comando seja em situações de paz, seja na guerra. Anos antes, o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) já contava, em sua estrutura, com um órgão denominado Comissão Permanente de Comunicações, integrada, também, por convidados civis e responsável por elaborar estudos, dentre outras competências. Um desses estudos referia-se à mudança da capital federal para Brasília, mas, indo além de suas atribuições iniciais, defendeu a necessidade de uma compatibilidade de equipamentos; o estabelecimento de um Sistema Nacional de Telecomunicações, com entrepostos aos quais deveriam chegar as linhas interurbanas; a instalação de um órgão regulador central e subordinado diretamente à Presidência da República (o futuro Contel); e a criação de uma empresa monopolista para a implementação de uma Rede Nacional de Telecomunicações (futura Embratel). Para isso, seria necessário aprovar um novo marco legal (SILVA, 1990; OLIVEIRA, 1992).

Os sinais emanados da Presidência da República no período, no entanto, pouco revelavam sobre a percepção do governo federal acerca do papel das telecomunicações. Por um lado, Juscelino Kubitschek criou, pelo decreto nº 41.800 de 1957, uma comissão para estudar o problema da expansão do serviço telefônico e Jânio Quadros implantou o Conselho Nacional de Telecomunicações. Por outro, de acordo com Oliveira (1992), iniciativas governamentais de promoção do desenvolvimento, como o Plano Salte de Gaspar Dutra e o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, nada mencionavam sobre telefonia. É possível afirmar, portanto, que os diferentes governos civis não imaginaram a importância que as telecomunicações adquiriram nos anos vindouros.

Mesmo sem o apoio peremptório do governo, as primeiras iniciativas de debate de uma nova legislação iniciaram-se na década de 1940. Para Silva (1990), as primeiras iniciativas deram-se em 1940, quando o governo autorizou uma primeira manifestação sobre um Código, mas não o levou adiante. Sucederam-se novas tentativas em 1944 e 1946, tampouco conseguindo qualquer sucesso. Oliveira (1992) caracteriza como marco seminal do debate o projeto de lei apresentado pelo deputado Bertho Condé em 1947. A esses projetos viriam a se somar, nos anos seguintes, outros encabeçados por parlamentares como Armando Falcão (depois ministro da Justiça), Bilac Pinto, Marcondes Filho (ministro do Trabalho do governo Vargas), Prado Kelly e Cunha Mello. Em comum entre a revisão histórica dos dois autores, figura a certeza de que todas as iniciativas, à exceção da capitaneada por Cunha Mello, restringiam-se à radiodifusão, sem levar em conta a telefonia. Aprovado o projeto Cunha Mello no Senado, a ele foi apensado o de Prado Kelly na Câmara dos Deputados, onde ambos se solidarizariam, inertes, durante quatro anos.

O Código Brasileiro de Telecomunicações caracterizar-se-ia pelo caráter reativo de sua tramitação: sempre que o governo estabelecia novas restrições ao setor, o projeto de lei avançava um pouco, até nova parada em uma das casas do Congresso Nacional. Em 1961, os fatos motivadores para a retomada das discussões foram as restrições impostas por Jânio Quadros à comunicação de massa e a percepção, fomentada principalmente nas Forças Armadas e no DCT, de que a telefonia necessitava de uma solução. Aprovado o caráter de urgência do projeto, evitou-se que a tramitação passasse em separado por diversas comissões, formando-se uma única para debatê-lo. Como relator, foi escolhido o deputado e empresário da radiodifusão Nicolau Tuma, que contou com a contribuição, por meio de

emendas e de assessoramento, de militares e técnicos civis que se dedicavam ao debate da telefonia. Na véspera da renúncia de Jânio Quadros, o projeto – já um código que reunia radiodifusão e telefonia, ou seja, versava sobre diferentes serviços das telecomunicações - foi aprovado por aclamação no Plenário da Câmara dos Deputados e retornou ao Senado para exame das modificações introduzidas (OLIVEIRA, 1992).

Nesse ínterim, iniciaram-se os debates sobre a posse de João Goulart. O vice-presidente da República, ex-ministro de Getúlio Vargas, encontrava-se em viagem a China em um momento marcado pela Guerra Fria. Os opositores tratavam, então, de aludir às origens trabalhistas do político para especular sobre a sua veia comunista, que supostamente culminaria na entrega do país à esquerda internacional. A saída parlamentarista foi a alternativa pacífica, porém não serenou os ânimos e manteve especulações sobre uma possível ação da Presidência à revelia das leis, do capitalismo e da democracia. As telecomunicações precisavam ser resguardadas.

Mesmo com a demanda crescente, o substitutivo de Tuma foi derrubado em comissão criada para analisá-lo no Senado, mas posteriormente foi reavivado pelo Plenário da casa, o que determinou a criação de comissão mista para avaliar o projeto. Nesse processo, o Conselho de Segurança Nacional, em consonância com o EMFA, foi convidado a se manifestar e defendeu o projeto de Nicolau Tuma, ressaltando que o objetivo era construir um sistema nacional e integrado de telecomunicações e que concessões à iniciativa privada, portanto, não se adequariam ao novo modelo – naturalmente, a proposta feria de morte os interesses das empresas privadas de telecomunicações então existentes. O governo também apoiou o substitutivo de Tuma e, após mudanças no comando da comissão mista que examinava o documento, o Código Brasileiro de Telecomunicações foi aprovado e submetido à sanção do Presidente da República. Delineara-se, na opinião de Quandt de Oliveira, uma obra constituída pelo acaso:

“Talvez outros fatores produzissem o mesmo efeito, mas é interessante notar que a punição de uma estação de radiodifusão revelou-se o fator decisivo para a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações. Esse ato simples e inesperado, uma verdadeira obra do acaso, criou condições favoráveis para que os interessados em comunicações públicas encontrassem como aliados os radiodifusores, que possuíam inegável influência política. A aprovação do

Código foi o primeiro ato de construção da estrutura das telecomunicações e o ponto de partida da concretização de seu renascimento” (OLIVEIRA, 1992, p. 64).

O CBT inaugurava, assim, uma parceria entre empresários da radiodifusão e técnicos – notadamente militares – das telecomunicações, que perduraria, sem grandes rupturas, durante todo o regime que estava prestes a se iniciar. Se, até então, o governo buscara genericamente estabelecer o controle sobre os meios de comunicação, a partir dos anos seguintes manteria uma estrutura coercitiva, mas seus principais esforços seriam voltados à construção de uma infra-estrutura estatal que viabilizasse o desenvolvimento das telecomunicações e, também, da radiodifusão. Do ponto de vista das empresas de radiodifusão, a liberdade de veicular qualquer conteúdo seria trocada pela construção de uma infra-estrutura física e de necessárias medidas regulatórias do ponto de vista técnico – essenciais a um *negócio* e à construção de empresas capitalistas.

Para atingir esse ponto, naquele agosto de 1962, era preciso superar um dos principais imbróglios envolvendo a nova lei, de nº 4.117. O Presidente da República João Goulart - segundo Silva, “assessorado por grupos radicais de esquerda” (SILVA, 1990, p. 25) – reservara uma surpresa aos diretores de emissoras de radiodifusão do Rio de Janeiro e de São Paulo, convidados a assistir a sanção do CBT: 52 vetos que modificavam por completo a lei e que poderiam ser assim distinguidos:

**Tabela 2: Vetos de João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT)**

	<b>Número de Vetos</b>	<b>% do Total</b>
<b>Competências de ministérios e outros órgãos</b>	16	30,77
<b>Fortalecimento do Presidente da República</b>	13	25
<b>Imprecisão do texto do CBT</b>	11	21,15
<b>Conflito com outros marcos legais</b>	8	15,38
<b>Outras</b>	4	7,70
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>

Fonte: PIERANTI; MARTINS, 2007.



Os vetos mais polêmicos da lista eram os vinte e nove – 55,77% do total – categorizados pelos autores como tentativa de “fortalecimento do Presidente da República” e de defesa de “competências de ministérios e outros órgãos”, que, na prática, acentuavam os mecanismos de controle e de regulação técnica a serem operados por parte do Estado. No primeiro grupo, podem-se destacar os vetos a seguir (o texto final do Código Brasileiro de Telecomunicações precede as razões apresentadas pelo Presidente da República):

*“Veto: Artigo 33 § 3º*

*Texto:* 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 renovados por períodos sucessivos e iguais, se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público (art. 29 X).

*Justificativa:* O prazo deve obedecer ao interesse público, atendendo a razões de conveniência e de oportunidade, e não fixado a priori pela lei. Seria restringir em demasia a faculdade concedida ao Poder Público para atender a superiores razões de ordem pública e de interesse nacional o alongamento do prazo da concessão ou autorização, devendo ficar ao prudente arbítrio do poder concedente a fixação do prazo de que cogita o inciso vetado.

(...)

*Veto: Artigo 33 § 4º*

*Texto:* Havendo a concessionária requerido, em tempo hábil, a prorrogação da respectiva concessão ter-se-á a mesma como deferida se o órgão competente não decidir dentro de 120 (cento e vinte) dias.

*Justificativa:* Não se justifica que, competindo à União o ato de fiscalizar, de gerir, explorar ou conceder autorização, ou permissão ou concessão etc., o seu silêncio, muitas vezes provocado pela necessidade de acurado exame do assunto, constitua motivação para deferimento automático. Os problemas técnicos surgidos, as exigências necessárias à verificação do procedimento das concessionárias etc. podem, muitas vezes, ultrapassar o prazo de 120 dias, sem qualquer culpa da autoridade concedente.

(...)

*Veto:* Expressão “se a respectiva concessionária ou permissionária decair do direito à renovação” no *Caput* do artigo 75

*Texto:* A perempção da concessão ou autorização será declarada pelo Presidente da República, precedendo parecer do Conselho Nacional de Telecomunicações, se a respectiva concessionária ou permissionária decair do direito à renovação.

*Justificativa:* Tratando-se de concessão, ou permissão ou autorização, não se deve construir ou estabelecer nenhum direito da renovação que tolheria o prudente arbítrio da autoridade concedente” (PIERANTI, 2005, p. 121-122).

Dentre os vetos que diziam respeito à defesa de competências asseguradas aos Três Poderes, destaca-se o seguinte:

*“Veto:* Parágrafo único do artigo 53

*Texto:* Se a divulgação das notícias falsas houver resultado de erro de informação e for objeto de desmentido imediato, a nenhuma penalidade ficará sujeita a concessionária ou permissionária.

*Justificativa:* A veracidade da informação deve ser objeto de exame antes da divulgação da notícia, não sendo justo que alguém transmita uma informação falsa, com todos os danos que daí podem decorrer, inclusive para a segurança pública, sem sujeição a qualquer penalidade. A apreciação da boa ou má fé da divulgação ficará a cargo da autoridade competente ou do Poder Judiciário, se for o caso” (PIERANTI, 2005, p. 121).

Até o presente, os vetos de João Goulart ao CBT são alvos de debate. Para Martins (2007), parte dos vetos de João Goulart tinha clara tendência antidemocrática, incompatível com o Estado de Direito, limitando-se a reproduzir mecanismos de controle dos meios de comunicação, tais como os estabelecidos por Jânio Quadros. De fato, havia manifestações, como o veto ao parágrafo único do artigo 53 e a ausência de critérios objetivos para a renovação de outorgas, que colidiam com pilares democráticos, insinuando, por exemplo, uma possível censura. Há que se discordar, porém, parcialmente da afirmação de Martins, visto que havia outros vetos que tentavam caracterizar, sim, uma nova política para a radiodifusão, como a tentativa de estabelecer, *a priori*, prazos de duração das concessões e o repúdio à renovação automática das mesmas. A primeira permitiria, por exemplo, testes para verificar a viabilidade de emissão comercial ou educativa em uma dada área. Já no

segundo caso, tentava-se evitar que, com base em deficiências da administração pública ou em acordos políticos pelos quais essa se silenciaria, concessões fossem renovadas à revelia de uma análise cuidadosa. Além disso, os vetos expunham inconsistências do CBT face ao cenário legal então existente. Pode-se até alegar que, mesmo dentre os vetos passíveis de aceitação até o presente, faltavam, sim, mecanismos de *accountability* – ademais, essa era a deficiência da administração pública que não se restringia ao setor de telecomunicações.

Expostos os vetos, voltava à cena ator fundamental à aprovação do Código – o empresariado ligado à radiodifusão. Jambeiro (2002) aponta, como momento seminal da organização dos empresários do setor, o ano de 1946, quando, ao tentarem formar uma associação para defender seus anseios na redação da nova Carta Magna, pregaram uma participação mínima do Estado, ao qual caberia apenas o gerenciamento do espectro. Antes disso, surgira, em 1933, a Confederação Brasileira de Radiodifusão, a Federação Paulista das Sociedades de Rádio e outras entidades representativas regionais (HERZ, 1977)<sup>26</sup>. No processo de discussão do CBT no Senado, os empresários já haviam demonstrado sua força, ao opor-se às manifestações de grupos como ITT, Standard Electric, CTB e concessionárias de telecomunicações, defensoras do projeto de Cunha Mello e críticas às tentativas de nacionalização do setor (OLIVEIRA, 1992).

A manhã do dia 27 de novembro de 1962, data em que seriam apreciados os vetos de João Goulart ao CBT – na reunião da véspera fora constatada a falta de quorum para deliberar sobre o tema -, chegara com uma novidade: a criação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).

“Entre os que se dedicaram à formação de um grupo de pressão contrário aos vetos de Jango estavam personagens de destaque no cenário político (ou que viriam a tê-lo), radialistas e especialistas em radiodifusão. Nos dois últimos grupos, estavam, por exemplo, José de Almeida Castro, Mário Ferraz Sampaio e Enéas Machado de Assis (que, por sua vez, já participara das discussões no Congresso Nacional como especialista em radiodifusão). No primeiro grupo a lista é extensa. Antônio Abelin já exercera mandato de vereador em Santa Maria, Rio Grande do Sul. João Calmon, representante dos *Diários Associados*, voltaria a freqüentar os mesmos corredores do Congresso Nacional em que, no fim de

---

<sup>26</sup> A atuação dessas entidades e a pressão exercida sobre o governo federal até 1960 – período que foge ao escopo deste trabalho - são exaustivamente debatidas por Herz (1977).

1962, liderou o movimento dos empresários. Em 1963, ele se elegeu deputado federal e, na década seguinte, senador da República. Clóvis Ramallete se tornaria ministro do Supremo Tribunal Federal. Nagib Chede conquistaria vaga de deputado” (PIERANTI; MARTINS, 2007).

No embate que se estendeu em duas sessões nos dias 27 e 28 de novembro, os anseios dos empresários encontravam respaldo na própria base governista, naquele momento fracionada e indecisa sobre a aceitação dos vetos de João Goulart. Ulisses Guimarães, Barbosa Lima Sobrinho e Almino Afonso, futuro ministro do Trabalho e da Previdência Social do próprio governo João Goulart, por exemplo, manifestaram seu repúdio aos vetos (MARTINS, 2007).

O resultado da ação dos grupos que defendiam o CBT tal como ele fora aprovado – notadamente os empresários do setor – foi a derrubada de todos os 52 vetos de João Goulart, um a um, em votação nominal, por placares razoavelmente dilatados. Entre os dispositivos citados anteriormente, por exemplo, os prazos das concessões (art. 33, § 3º) foram mantidos por 181 votos contra 50 e sete em branco; a possibilidade de renovação automática das concessões (art. 33, § 4º) foi mantida por 187 votos contra 49 e 2 em branco; a impossibilidade de punição a empresas que desmentissem eventuais notícias falsas rapidamente (art. 53, § único) foi mantida por 235 votos contra 11 e sete em branco; e as restrições à perempção da concessão (art. 75) foram mantidas por 243 votos contra 3 e 7 em branco. A eficiência na derrubada dos vetos motivou um comentário preciso de Silva:

“Tão sólido tornou-se o Código Brasileiro de Telecomunicações que as várias tentativas que o Ministério das Comunicações tem tomado para alterá-lo não têm produzido resultados, porque o ‘lobby’ dos empresários de radiodifusão, na medida em que cresce a importância do papel dos meios de comunicação de massa na moderna sociedade em que vivemos, torna-se mais poderoso. Estou tão convicto dessa realidade que, para dotar o País de um instrumento legal atualizado, capaz de permitir que o setor de telecomunicações públicas passe a contar com base legal compatível com a revolução tecnológica que a microeletrônica está promovendo nas telecomunicações e na informática, sou favorável a que se crie uma legislação específica para as telecomunicações públicas” (SILVA, 1990, p. 25-26).

Premonitórias, as palavras de Silva definiam o que, sete anos depois do seu texto, viria a ser a Lei Geral de Telecomunicações, separando radiodifusão de telecomunicações.

Em 1962, a lei nº 4.117, o CBT aprovado em sua versão original – sem nenhum dos vetos do Presidente da República –, dividia as telecomunicações (art. 2º) entre serviço público, destinado ao uso do público em geral; serviço público restrito, utilizado por passageiros em meios de transporte e em áreas não atingidas pelo serviço público (ou seja, comunicação móvel e modalidades de telefonia como a encontrada, durante décadas, em fazendas); serviço limitado, destinado a grupos fechados (como os relativos à segurança dos meios de transporte); serviço de radiodifusão, a ser recebido direta e livremente pelo público; serviço de rádio-amador; e serviço especial, não englobado pelas modalidades anteriores (boletins meteorológicos e anúncio do horário certo, dentre outros).

Todos esses serviços seriam operados por meio de troncos e redes integrantes do novo Sistema Nacional de Telecomunicações (art. 7º), cuja exploração seria feita diretamente pelo Estado (art. 10º). Na prática, com esses dispositivos, estavam sendo estabelecidas as condições necessárias à criação, primeiramente, da Embratel (art. 30, § 1º e art. 42) e, a seguir, das operadoras estaduais, por mais que o CBT não previsse sua estatização e incorporasse, naquele momento, o direito adquirido das empresas privadas, ao reconhecer que seriam respeitados os contratos então vigentes (art. 4º, § 2º), e por mais que abrisse espaço para a prestação direta ou indireta de serviços de telecomunicações locais por estados e municípios, a depender de futuras normas (art. 13). Para regular e fiscalizar o setor de telecomunicações, foi criado o Conselho Nacional de Telecomunicações (art. 14), extinguindo-se a CTR e transferindo-se todo o seu pessoal, arquivo, expediente e instalações para o novo órgão (art. 116). As competências do novo órgão e sua inserção no cenário da administração pública à época serão tratadas em sessão posterior desta tese. O novo marco dispunha, ainda, sobre as tarifas a serem cobradas pelos serviços e criou o Fundo Nacional de Telecomunicações, cujos recursos seriam aplicados no desenvolvimento do setor (capítulo VI).

Em relação à radiodifusão, foram estabelecidas as condições objetivas para a obtenção de outorgas por parte dos interessados – competência, salvo nos serviços locais, do Presidente da República (art. 34, § 1º) -, tais como a apresentação de comprovação de idoneidade moral, de recursos técnicos e financeiros para o empreendimento e de escolha

de responsáveis pela entidade (art.34), ressalvando-se a prioridade de entidades ligadas à administração pública na obtenção de outorgas (art. 34, § 2º). As outorgas tinham prazos definidos de dez anos, no caso de emissora de rádio, e de quinze, no caso de televisão (art. 33, § 3º), sendo que as já existentes permaneceriam válidas por esse mesmo prazo (art. 117). Os administradores e gerentes de emissoras deveriam atender a uma série de critérios, como ser brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos (art. 38, “a”), comunicar alterações contratuais ou estatutárias das empresas ao Poder Público em até sessenta dias (art. 38, “b”) e não acumular funções de diretor ou gerente na empresa com cargos protegidos por imunidade parlamentar ou foro especial (art. 38, parágrafo único).

No que se refere à programação, reconhecida como de finalidade educativa, informativa e cultural (art. 38, “d” e “h”), criavam-se obrigações como a transmissão de horário eleitoral gratuito (art. 39), de um noticiário, no rádio, produzido pelo Poder Público (art. 38, “e”) e de um mínimo de 5% da programação destinada a notícias (art. 38, “h”), além de um limite máximo de 25% do tempo de transmissão destinado à publicidade comercial (art. 124).

O CBT foi complementado e modificado, em grande medida, pelo decreto-lei nº 236 de 1967, que já alinhava grande parte do texto original às idéias autoritárias do novo regime instalado em 1964. Um primeiro bloco de alterações reunia a revisão de proibições e das sanções passíveis de serem impostas às empresas pelo Estado, o que contrastava com o espírito liberal da afirmação anterior (e que continuou formalmente vigente) de que eram livres as críticas e conceitos desfavoráveis emitidos pelos meios de comunicação, guardadas as restrições previstas em lei (art. 54). As novas proibições previstas no decreto-lei nº 236 (art. 2º) incluíam a incitação à violência, o ultraje à honra nacional, a divulgação de segredos de Estado, a propaganda de guerra, ofensas à moral e aos bons costumes, a veiculação de notícias falsas, a calúnia, a injúria e a difamação dos Três Poderes e de seus membros. Como punições, ficavam estabelecidas a multa, a suspensão das atividades da empresa e a cassação de permissões, a serem impostas pelo Contel, e de concessões e autorizações, determinadas pelo Presidente da República com base em parecer do Contel (art. 3º). Caso uma empresa outorgada descumprisse qualquer uma das punições descritas anteriormente, estaria sujeita à cassação. O decreto-lei deixava mais claro, ainda, que a radiodifusão só poderia ser explorada pela administração pública, por entes a ela

relacionados e por entidades formadas por brasileiros (art. 4º), bem como contratos de emissoras com empresas estrangeiras teriam que ser examinados previamente pelo Contel (art. 7º e 8º).

Um outro grupo de alterações referia-se à regulamentação da televisão educativa (abordada mais detalhadamente em uma próxima sessão), destinada à transmissão de aulas, conferências, palestras e debates e que, por ter caráter não comercial, ficava proibida de exibir qualquer tipo de propaganda ou patrocínio (art. 13). Com o passar do tempo, constatada a necessidade de se buscar uma fonte alternativa de sustento dessas emissoras, além dos repasses diretos da administração pública, foram flexibilizadas as regras para o patrocínio de programas. A televisão educativa poderia ser explorada pela administração pública, por universidades brasileiras e fundações, cujos estatutos não contrariassem o CBT (art. 14), que contariam com uma possível faixa de frequências especialmente destinada a elas nas cidades com população acima de cem mil habitantes (art. 15).

Por fim, o decreto-lei nº 236 criava uma das únicas medidas efetivas de desconcentração do setor, qual seja, o limite no número de outorgas que cada entidade poderia ter (art. 12): no âmbito do rádio local, o máximo permitido eram quatro emissoras em ondas médias e seis em frequência modulada; no âmbito regional, três em ondas médias e três em ondas tropicais, sendo, no máximo, duas por estado; no plano nacional, duas em ondas médias e duas em ondas curtas; e, no caso da televisão, dez em todo o território nacional, sendo até cinco em VHF e duas por estado. Em até dois anos, empresas que controlassem um número maior de emissoras teriam que se adaptar às novas regras (art. 12, §4º), o que implicou em uma venda acelerada de ativos por parte dos *Diários Associados*, sendo que a venda e a transferência das emissoras dependeria de anuência do governo federal (art. 12, §6º). Quandt de Oliveira assim explica a lógica dos limites estabelecidos pelo decreto-lei nº 236:

“Aí introduziram uma série de restrições que não existiam antes, restrições essas que foram exatamente baseadas na FCC (...). Naquele tempo era por número de emissoras. Um grupo só podia ter cinco estações geradoras de televisão. Ele devia procurar fazer uma rede nacional, associando-se a outras por transmissão de programas” (OLIVEIRA, 2006b).

Se, por um lado, se tentava criar uma suposta restrição à concentração, por outro se cristalizava esse mesmo cenário de concentração ao se estabelecerem critérios pouco rígidos para a posse de diferentes outorgas. Ao basear os limites de outorgas no controle exercido por entidades e não por pessoas físicas, o decreto-lei permitia implicitamente o arranjo de empresários parceiros em diferentes entidades como forma de controlar um maior número de emissoras. Por fim, o decreto-lei não estabeleceu qualquer restrição à formação de redes, o que significava dizer que uma mesma entidade, com poucas emissoras próprias, poderia estender sua programação virtualmente a todas as demais, desde que essas se afiliassem àquela, aumentando, na prática, a concentração no cenário. Assim Higino Germani analisou o cumprimento do decreto-lei nº 236 no que se refere às regras criadas para a desconcentração do mercado:

“O 236, na prática, nunca aconteceu, essa é a realidade. É letra morta, até hoje para concorrência de rádios tem que se ter uma declaração de que não excede os limites do decreto 236. É uma tolice! Ninguém deu importância para isso. (...) Quando uma pessoa assume um cargo de gerência ou de direção dentro de uma emissora de rádio ou de televisão, ela tem que assinar uma declaração de que não ocupa o mesmo cargo de direção ou de administração em uma outra emissora de radiodifusão. Então, o que acontece? Coloca os laranjas. Mas isso é o óbvio, o próprio decreto foi mal feito. Não interessa quem é o dono, interessa a orientação intelectual, a mesma orientação intelectual para todas. (...) Não tem que estar preocupado com o decreto-lei 236, não tinha que jamais ter feito o decreto-lei 236. Tinha que ter feito isso: vamos criar centros de produção. Automaticamente se torna viável botar uma TV em Cacimbinhas, porque teremos uma TV a preço de custo. Coloco esses programas no ar, preencho minha grade de programação, vou ter audiência, comercializo, ganho dinheiro, sobrevivo. O que foi que o governo fez? Limitou o número de estações e, ao mesmo tempo, jogou as pequenas estações às feras, porque elas não tinham opção. Tinham que se agarrar às grandes redes, se não morriam. Se, com rádios, hoje, está acontecendo isso, imagine com a televisão, em que o custo é maior. É absolutamente inviável, ela custa em dólar e fatura em real” (GERMANI, 2005).

Tanto no CBT, quanto no decreto-lei nº 236 é possível observar a contemplação de claros anseios dos técnicos militares – que, a partir de 1964, passariam a ocupar postos-chaves da administração pública em diversas áreas, incluindo as comunicações – e dos



empresários ligados à radiodifusão, que constituíram, com sucesso, a parceria capaz de derrubar os vetos de João Goulart em 1962. Os primeiros conseguiram garantir a base legal para a transformação das telecomunicações – excluída a radiodifusão – em atividade a ser explorada diretamente pelo Estado e para a aplicação de procedimentos relativos à regulação técnica e ao controle dos meios de comunicação de massa. Já os segundos asseguraram um cenário em que a radiodifusão deveria obedecer a poucas obrigações, no que se refere à programação, e poucas limitações, no que tange à sua expansão.

Pode parecer que a afirmação anterior guarda uma contradição: se os militares dispunham, a partir dos novos documentos legais, de instrumentos para o exercício do controle da comunicação de massa, como os radiodifusores poderiam, ao mesmo tempo, contar com o cenário adequado para o desenvolvimento de suas emissoras? Em que pese a possibilidade de intervenção na programação por parte dos militares – o que viria a acontecer pontualmente nos anos seguintes e certamente não agradaria ao corpo técnico das emissoras –, a ausência de eficientes dispositivos relativos à regulação econômica do setor, por meio da desconcentração do mercado, garantia a possibilidade de sustento e de expansão das emissoras do ponto de vista de seu *negócio*. Prevaleceria, nos anos seguintes, a livre competição na formação de redes por meio da busca de afiliadas, cujo sucesso estava relacionado tanto à competência administrativa de cada grande emissora (incluindo, aí, sua capacidade de relacionar-se com o regime autoritário), quanto aos produtos e vantagens que era capaz de oferecer às suas afiliadas.

### **6.3 O Contel e a montagem de uma nova estrutura regulatória**

Em 1962, o simples nome do órgão regulador então existente – Comissão Técnica de *Rádio*, quando a televisão, dentre outros meios de comunicação, já era uma realidade<sup>27</sup> – revela o quão defasado estava o Estado em sua relação com as telecomunicações. Além disso, a CTR fora concebida em um período autoritário, o que refletia, por exemplo, o acesso limitado que diferentes órgãos da administração pública tinham aos seus postos-chaves. Aumentar o diálogo entre os atores envolvidos com as telecomunicações

---

<sup>27</sup> Ramos (2005) questiona, inclusive, a definição da CTR como um órgão regulador, visto que a Comissão não desempenhava atividades pertinentes à regulação econômica. No presente trabalho, a CTR, justamente por desempenhar atividades relacionadas à regulação técnica, é compreendida como um órgão regulador.

certamente era um ponto a ser repensado no novo cenário, como também o eram as competências do órgão regulador.

Ao passo que o decreto nº 20.047, que criou a CTR, era superficial no tratamento das atribuições do órgão, mencionando que a comissão era responsável por “sugerir medidas técnicas” e “outros assuntos técnicos”, dentre outros temas (art. 28), o CBT primava por ser detalhista ao criar um novo Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel). As competências do órgão, que se estendiam por 35 alíneas do artigo 29, eram, dentre outras, elaborar e atualizar um plano nacional de telecomunicações; promover a continuidade dos serviços, quando houvesse cessação de sua prestação por entes privados; fiscalizar as prestadoras de serviços nos aspectos técnicos e contábeis, opinando sobre a renovação, a perempção e a cassação de suas outorgas; propor diretrizes às delegações brasileiras em debates internacionais; regulamentar as leis em vigor; propor ao Presidente da República as taxas a serem cobradas das empresas; coordenar o desenvolvimento do ensino técnico no setor; promover o desenvolvimento da indústria nacional de equipamentos; sugerir normas para a censura, em caso de estado de sítio; fiscalizar o cumprimento de acordos firmados com outros países; outorgar e renovar outorgas de serviços de radiodifusão de caráter local e opinar sobre a outorga dos de caráter nacional; certificar equipamentos, aprovar especificações de redes telefônicas e licenciar estações; sancionar emissoras de radiodifusão; e fiscalizar o atendimento das obrigações relativas à programação. Para exercer essas atividades, sua secretaria executiva era o Departamento Nacional de Telecomunicações (art. 25), ao qual estariam ligadas delegacias regionais responsáveis por oito distritos que abrangiam todo o país (art. 26).

Com essas atribuições, ficava criado o órgão mais poderoso dentre os que já atuaram na regulação das telecomunicações no país, sendo curioso ressaltar que sua gênese deu-se fora de qualquer período autoritário. Suas competências iniciavam-se no planejamento, incluindo, aí, o fomento da indústria; passavam pela regulamentação; chegavam aos processos de outorga e habilitação da infra-estrutura necessária para a operação dos serviços; e estendiam-se à fiscalização e à atribuição de sanções, ou seja, desenrolavam-se por todas as etapas possíveis no que se refere à regulação das telecomunicações.

Ainda que mais ampla que a de seu antecessor, a composição do conselho permanecia seleta à administração pública (art. 15). Era composto por quinze membros, com mandatos fixos e variáveis: um Presidente nomeado diretamente pelo Presidente da República; o diretor do Departamento dos Correios e Telégrafos; três representantes indicados pelos ministros da Guerra, da Marinha e da Aeronáutica; um indicado pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas; quatro indicados pelos ministros da Justiça e Negócios Interiores; da Educação e Cultura; das Relações Exteriores; e da Indústria e Comércio; três representantes dos três maiores partidos políticos; o diretor da empresa pública que viria a explorar o Sistema Nacional de Telecomunicações (Embratel); e, sem direito a voto, o Diretor Geral do Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel).

Com, no mínimo, quatro membros, os militares deixavam de ser maioria na composição do órgão regulador, mas seguiram desempenhando funções de destaque, como, na maioria das vezes, a Presidência. Reconhecia-se a relação que outras áreas passaram a ter com a comunicação, incorporando-se representantes de ministérios civis ao conselho. Além disso, incorporavam-se representantes do Poder Legislativo, medida incomum no Brasil, mas semelhante ao adotado por agências reguladoras de telecomunicações em outros países, como a FCC norte-americana.

Para desempenhar essas funções, o Contel tinha de uma estrutura inicialmente precária. De acordo com o CBT, até que o novo órgão dispusesse de um quadro de pessoal próprio, contaria com servidores provenientes da CTR (art. 116) e outros civis e militares requisitados (art. 119). Formava-se, então, amálgama natural na administração pública brasileira: ao mesmo tempo em que se criava um novo órgão, esse era ocupado por antigos servidores, o que representava tanto uma transferência de *know how*, quanto de idiosincrasias e vicissitudes. No caso do Contel, o novo órgão herdava, ainda, instalações e arquivos do seu antecessor:

“O acervo da CTR incluía um elevado número de processos em andamento, muitos deles aguardando há anos uma solução. Isso prejudicou muito o Contel que, sem recursos para a rápida montagem de uma adequada estrutura administrativa/operativa, ficou literalmente afogado por esse trabalho de rotina. A absorção da CTR constituiu um ônus para o Contel, que não se implantou corretamente, pois já iniciou sua atividade com trabalho atrasado. Em

conseqüência da falta de pessoal habilitado, a preparação de todos os planos, normas e regulamentos, que constituíam a tarefa essencial do Contel, ficou inteiramente a cargo dos membros do Colegiado, cuja atenção era sempre desviada para a busca de soluções para problemas do passado” (OLIVEIRA, 1992, p. 123).

Ao passivo da CTR somavam-se, nos primeiros meses do Contel, novas atribuições definidas pelo CBT que demandavam uma solução urgente, como a elaboração de um quadro de organização interna (art. 120) e a revisão dos contratos das empresas de telecomunicações em atividade no país (art. 121). Pouco mais de um ano depois da promulgação do CBT, o governo federal autorizou, por meio do decreto nº 52.749 de 1963, a transferência da CTR para o Contel de sete escriturários, cinco escreventes, um taquígrafo, dois datilógrafos, um motorista, um arquivista, um auxiliar de portaria e um ascensorista – e nenhum técnico em telecomunicações, corroborando a análise de Oliveira. Em 1965, o decreto nº 55.818 transferiu para o Contel dezenove servidores de quadros de pessoal de diferentes órgãos públicos já cedidos à CTR: do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, vieram duas escriturárias, um datilógrafo e um auxiliar de portaria; do Departamento dos Correios e Telégrafos, seis postalistas, um carteiro, um telegrafista, um datilógrafo, um assessor de eletrônica, dois oficiais de administração e um desenhista; do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, um oficial de administração; e do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, outra oficial de administração.

Em suma: sem corpo técnico adequado, com instalações antiquadas e sempre lidando com pendências pregressas, instalava-se o órgão que seria responsável pelos primeiros passos do futuro Sistema Nacional de Telecomunicações. Ainda que o Contel tenha efetuado contratação de corpo técnico externo à administração pública, cabe ressaltar que, apesar de todas as competências atribuídas ao órgão pelo CBT, o Estado pouco contribuiu para prover o quadro de pessoal adequado à nova estrutura em seus primeiros anos de vida. Não por acaso, Silva (1990), um dos primeiros conselheiros do órgão, considera que o Contel instalou-se *contra* a vontade de vários órgãos (sem nomeá-los) que já atuavam no setor e não pretendiam perder poder.

A julgar pela última parte do relato de Oliveira e pelos decretos de transferência de pessoal da CTR para o Contel, a situação desse órgão era caótica. Há algumas hipóteses

relativas ao quadro de pessoal no começo do conselho: sua estrutura era, de fato, mínima, causando uma sobrecarga dos conselheiros, responsáveis por atividades impensáveis no presente, o que parece ser corroborado pelas evidências; aos poucos, o Contel contratou um corpo técnico mínimo, capaz de dar suporte aos conselheiros; ou prevalecia um sistema de cooperação informal que envolvia outros órgãos da administração pública. Havendo evidências que apontam apenas na direção da primeira hipótese, o Contel parece tratar-se de mais um exemplo de estrutura engendrada em altos gabinetes, mas cuja implementação carecia de recursos e de medidas objetivas que permitissem dotar o órgão da capacidade necessária para o exercício de suas competências – o que, aliás, não é incomum no Brasil.

O problema de pessoal viria a se agravar nos anos seguintes. Em 1964, uma missão do Banco Mundial ressaltou a necessidade de uma atuação efetiva do Contel na implantação do novo sistema de telecomunicações que se delineava, porém constatou a ausência de uma postura nesse sentido, graças, em parte, à ausência de pessoal qualificado e aos baixos salários que dificultavam a contratação de novos profissionais. De acordo com Oliveira (1992), até 1965 havia na Divisão de Engenharia do Dentel um único engenheiro (o seu chefe), cedido pelo Ministério do Exército por um curto prazo. A solução encontrada foi a contratação de empresas privadas. Em 1966, a lei nº 5.024 constituiu o quadro de pessoal do Contel e o decreto nº 58.379 criou funções comissionadas em sua estrutura, porém faltam dados para analisar os efeitos da medida.

O regimento interno do Contel, aprovado pelo decreto nº 55.625 de 1965 (ou seja, já durante o regime militar), estabelece como competências do órgão “regular, orientar, dirigir, executar, dinamizar e fiscalizar a política nacional de telecomunicações” (art. 1º). Essas competências eram dissecadas mais à frente, em 63 incisos (art. 3º), que reforçavam, em grande parte, o que já fora determinado pelo CBT. Em linhas gerais, como não podia deixar de ser, o regimento mantinha as disposições do CBT relativas à composição do Plenário, instância de deliberação do órgão (art. 13). Como o Plenário deveria reunir-se, no mínimo, oito vezes por mês, além de outras convocações feitas pelo Presidente ou por sete conselheiros (art. 34), os membros e o corpo técnico permaneciam à disposição do órgão, ficando afastados de suas vinculações de origem. Constava do regimento a previsão de reuniões secretas para tratar de assuntos sigilosos, desde que assim caracterizadas por, pelo menos, um conselheiro (art. 36), cabendo sempre recursos da decisão ao Plenário (art. 39).

A estrutura do Dentel era desdobrada na secretaria-geral, em divisões, em unidades descentralizadas (as delegacias) e em uma assessoria própria (art. 63), chegando a ligar-se às divisões até cinco seções. Nesse ponto, o texto legal contrasta com a prática, já que, no dia-a-dia, até mesmo a contratação de engenheiros era difícil.

No que se refere à vinculação do órgão, o Contel marcaria uma ruptura. Até então, órgãos relacionados com as telecomunicações, como o Departamento de Correios e Telégrafos e a Comissão Técnica de Rádio, eram ligados ao Ministério da Viação e Obras Públicas. A exceção ocorreu no governo de Jânio Quadros, quando a CTR passou a ficar vinculada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. A partir da promulgação do CBT, novas organizações, como o Contel e a Embratel, viriam a se vincular diretamente à Presidência da República e, mais especificamente, ao Gabinete Militar. A mudança mostra que, apesar da abertura aos civis no órgão regulador, os militares consolidavam sua influência no setor por meio de uma supervisão externa.

Subordinado diretamente ao Presidente da República, ainda sem regimento interno, com poucos funcionários e muitas competências, o Contel chegou a abril de 1964. Enquanto os personagens de proa de diversos setores econômicos eram trocados e, em alguns casos, perseguidos pelo novo regime, a realidade das telecomunicações foi diferente:

“Em 1962 foi aprovada a lei e em 1963 saíram as primeiras normas do Contel. Inclusive em 1964, quando houve a Revolução, mais da metade dos conselheiros não foram mudados. No Contel houve uma continuidade, não houve interrupção. Acho que uma das coisas que permitiu que o Sistema de Telecomunicações tivesse um início mais ou menos seguro foi que ninguém tentou fazer tudo de novo. Quem chegava tinha que fazer aquilo que já estavam fazendo, corrigindo coisas que achasse que podia corrigir. Mas correções, e não mudanças radicais” (OLIVEIRA, 2006b).

A primeira mudança ocorreu em posto-chave do órgão: em substituição ao Coronel Aviador Adhemar Scaffa de Azevedo Falcão, preso após o golpe, assumiu a Presidência do Contel o Almirante José Cláudio Beltrão Frederico, contrário à idéia de criação da Embratel e da aquisição da operadora CTB pelo Estado. Quando o governo federal decidiu criar a Embratel, o almirante entregou o cargo e foi substituído pelo Comandante Euclides Quandt de Oliveira, até então lotado no Gabinete Militar da Presidência da República. Outra

mudança foi a saída do General Alencastro, demissionário e taxado de comunista por empresários (SILVA, 1990).

Apesar dos problemas, Quandt encontrava, em 1965, um órgão diferente daquele que iniciara suas atividades meses depois da promulgação do CBT. Parte do passivo herdado da CTR já havia sido concluído. O Contel já realizava outorgas, conforme disposto no Código que o criara. Novas missões, como a aprovação de um regimento interno, já haviam sido superadas. Esse era o caso, também, da regulamentação do CBT, aprovada por meios dos decretos nº 52.026, que criava o regulamento geral do CBT, e nº 52.795 de 1963, que aprovava o regulamento dos serviços de radiodifusão.

No decreto nº 52.026 de 1963, ainda vigia a idéia de que a telefonia não seria exclusivamente explorada pelo governo federal. A ele caberia, sim, explorar o Sistema Nacional de Telecomunicações (art. 7º), mas aos estados e territórios caberia explorar, diretamente ou mediante outorga, os serviços de telefonia intermunicipal (art. 8º) e aos municípios (art. 9º), também diretamente ou mediante outorga, caberia a exploração da telefonia municipal. Para explorar o segmento que competia à União, era explicitamente mencionada a Embratel, ainda não criada (art. 67), que faria uso dos recursos do Fundo Nacional de Telecomunicações (art. 70). Além disso, o documento aprofundava-se nos dispositivos do CBT relativos ao Contel, cuja estrutura já foi explicitada anteriormente (Título V), reforçando que os conselheiros deveriam ser brasileiros de reputação ilibada e notórios conhecimentos em telecomunicações (art. 29) e que não poderiam, antes e depois de seu exercício, manter relações profissionais com as empresas de telecomunicações (art. 31). Para exercer as atividades de fiscalização e arrecadação, até que estivesse devidamente aparelhado para essa finalidade, o Contel poderia contar com o DCT (art. 78).

Ao substituir, nas palavras de Silva (1990), o “imbatível” decreto 21.111, o regulamento dos serviços de radiodifusão, aprovado pelo decreto nº 52.795, iniciava sua trajetória para se tornar o “insubstituível”, vigendo ainda em 2009. Mais uma vez, a radiodifusão, considerada de interesse nacional e com finalidade educativa e cultural (art. 3º), era reafirmada como de livre recepção pelo público em geral (art 1º), sendo regulamentada exclusivamente pela União (art 2º). A radiodifusão subdividia-se em “de sons” (rádio) ou “de sons e imagens” (televisão), podendo ser classificada quanto à área de serviços, ao tipo de modulação, ao tempo de funcionamento e à faixa de frequência em que

operam as emissoras (art. 4º). Os instrumentos de outorga variavam em conformidade com a classificação das emissoras, conforme será abordado em seção específica deste trabalho.

O serviço pode ser explorado por entes públicos e privados (art. 7º), mediante outorga. Apenas na década de 1990, por meio dos decretos nº 1.720 de 1995 e nº 2.108 de 1996, os critérios para esse processo tornaram-se mais objetivos e transparentes, exigindo-se procedimentos como a publicação de edital seguido de licitação. Mesmo esses documentos mantiveram cláusulas polêmicas, como a de permissão à transferência direta e indireta de outorgas, mediante anuência do governo federal, desde que essa não ocorresse no período de instalação da emissora e nos cinco anos subseqüentes (Título X, Capítulo I) e a possibilidade de renovação automática das outorgas, caso a empresa a solicitasse, no mínimo, quatro meses antes do vencimento, e a autoridade competente não se pronunciasse nos quatro meses seguintes (art. 112).

Após a obtenção da outorga, as concessionárias e permissionárias sujeitavam-se a uma série de obrigações, que compreendiam, por exemplo, a publicação do extrato do contrato de concessão no Diário Oficial da União; a necessidade de solicitação prévia de autoridade competente para modificação nos estatutos ou contrato social; a subordinação de programas de informação, divertimento e publicidade às finalidades educativas e culturais; o respeito a percentuais mínimos de programação específica, como a reserva de cinco horas semanais para a transmissão de programas educacionais e a participação gratuita em rede nacional para o pronunciamento de alguma autoridade pública; e a manutenção do registro da programação, dentre outros (art. 28 e Título VIII, Capítulo II).

Diversos dispositivos relacionavam-se às possíveis infrações e sanções. Interrupções na programação deveriam ser comunicadas e justificadas ao Contel em, no máximo, 48 horas, sujeitando-se a empresa a ter sua outorga cassada em caso de interrupção por trinta dias consecutivos (art. 55). Ao reconhecer uma “liberdade da radiodifusão”, o regulamento proibia o cometimento de abusos em seu exercício (art. 62), garantido o direito de resposta aos ofendidos (art. 154) e a reparação por danos morais (art. 162), havendo proibições mais rigorosas em caso de decretação de estado de sítio (Título VIII, Capítulo I). Não faltavam previsões a infrações de natureza subjetiva, como incitar a desobediência, ultrajar a honra nacional, divulgar segredos de Estado e ofender a moral e os bons costumes (art. 122). As penas previstas no regulamento são multa de até 50 salários-mínimos a depender da



potência da emissora (art. 130); suspensão de até 30 dias (art. 131) e cassação em caso de reincidência da infração; descumprimento de ordens do Ministério da Justiça para correção de irregularidades; interrupção do serviço por trinta dias ou mais; e não atendimento de determinações legais, técnicas ou econômicas e descumprimento de prazos (art. 133).

Uma grande deficiência do regulamento era a vinculação das penalidades a critérios muito subjetivos, principalmente no tocante às regras para a programação. Não se estabeleciam, por exemplo, critérios ou competências claros para a definição do que seria um programa educacional. Em tese, durante um regime autoritário, essa subjetividade tenderia a servir de forma de controle dos meios de comunicação, porém o regresso à democracia implicaria em subordinar penalidades legais a direitos fundamentais, que, do ponto de vista jurídico, tornam praticamente inviável a responsabilização de uma emissora por supostos ultrajes à honra nacional, a moral e aos bons costumes, dentre outros. Mesmo durante o regime autoritário, tanto essa subjetividade, quanto a discricionariedade da Presidência da República e dos órgãos reguladores das telecomunicações no que se refere às outorgas estabeleciam uma margem de negociação entre governos e empresários. Assim, a previsão de imputação de penas severas, como a cassação, poderia servir mais como ameaça que como medida concreta; por outro lado, penas como multas, dado o valor que poderiam atingir, não causariam prejuízo significativo a grandes grupos econômicos.

Outra das preocupações do CBT, o Plano Nacional de Telecomunicações, foi aprovado pelo decreto nº 52.859 de 1963 e concebido como conjunto de medidas para viabilizar o Sistema Nacional de Telecomunicações (art. 1º). O sistema, implantado pela Embratel (art. 15) com recursos provenientes da União e do Fundo Nacional de Telecomunicações (art. 14), seria dividido em três partes: o básico abrangeria troncos e redes de alta capacidade de tráfego que ligariam os Centros Principais de Telecomunicações (art. 5º); o complementar reuniria troncos e redes de média capacidade de tráfego, estabelecendo elos dos centros com os satélites (art. 6º); e o auxiliar constituir-se-ia em conjunto de redes de pequena capacidade capazes de unir regiões de baixa densidade populacional e de difícil acesso e de ligar os principais centros do país (art. 7º). Caberia ao Contel estabelecer o papel de cada centro no sistema (art. 13). Para supervisionar a implementação do novo plano e de outros de caráter técnico, a Presidência do Contel ganhou dois novos assessores. O primeiro era o Comandante Luiz Carlos

Bahiana, liberado pela Marinha durante meio expediente. O segundo, Rômulo Villar-Furtado, jovem engenheiro que passara pela Standard Electric, viraria nome conhecido duas décadas depois.

Ainda antes do golpe militar, o Conselho encarregara-se de elaborar o regulamento do Fundo Nacional de Telecomunicações e uma metodologia para o cálculo das tarifas e constituíra um Grupo de Trabalho para analisar a indústria de telecomunicações, com vistas à proposição de um programa para a sua progressiva nacionalização (OLIVEIRA, 1992). Ao Contel de Quandt de Oliveira restava planejar o futuro – um futuro no qual não haveria mais espaço para o próprio órgão. Em 1965, além das atribuições rotineiras relativas à prestação dos serviços, à formação de técnicos para atuar no setor e à normatização das telecomunicações e da radiodifusão, o Contel tinha duas missões. A primeira era a implantação e a consolidação da Embratel e do Sistema Nacional de Telecomunicações, objeto de análise de uma próxima seção. A segunda era cavar a própria cova, que, ao contrário do que ocorrera com a CTR, extinta no CBT, receberia um órgão desidratado e esquecido, muito aquém do que fora anos antes. Um órgão como o Contel não mais se enquadrava em um cenário marcado pela descentralização e profusão de ministérios advindos do decreto-lei nº 200, abordado no próximo capítulo.

Desde que o governo de Castello Branco deu os primeiros sinais de mudanças radicais na estrutura da administração pública, foi cogitada a criação de um Ministério das Comunicações, que terminaria por abarcar o Contel. A princípio, o conselho demonstrou-se contrário à idéia, alegando que, face ao cenário de inovações tecnológicas, uma ruptura administrativa implicaria em problemas para a regulação do setor. Na opinião do então Presidente do órgão, “essa postura tinha uma dose de realismo e, provavelmente, também incluía um sentimento de frustração pela perda de poder” (OLIVEIRA, 1992, p. 194). Editado o decreto-lei nº 200 e selado o destino do Contel, o Plenário do órgão decidiu subsidiar a criação do novo ministério. Ainda Presidente do Contel, Quandt de Oliveira reuniu-se com o Presidente-eleito Costa e Silva e sugeriu que o novo ministro só deveria ser nomeado depois de seis meses para que, evitando-se descontinuidade administrativa, técnicos do Contel estabelecessem a nova estrutura sem atritos políticos. O novo Presidente da República aceitou parcialmente a sugestão: nomeou o segundo e o terceiro escalões do ministério antecipadamente e escolheu o Coronel Pedro Bastide Schneider, vice-presidente

do Contel, como Secretário-Geral do Ministério das Comunicações, mas também deu posse ao titular da pasta, Carlos Simas. Quandt de Oliveira voltou à Marinha e, décadas depois, acreditava que o Presidente da República fora premido por pressões políticas (OLIVEIRA, 1992).

Durante alguns meses, na nova estrutura, prevaleceu uma superposição de funções. O Ministério das Comunicações, ainda se estabelecendo, regulava e deveria regulamentar o setor; o Contel, cujo presidente acumulava a secretaria-geral do ministério e cujo Plenário não fora demasiadamente modificado no novo governo, não tivera suspensas as suas competências, logo continuava a regular e a regulamentar o setor; e o Dentel atuava como braço executivo das duas estruturas. Esse conflito de competências será retomado nas próximas páginas, quando for debatida a implantação do ministério. Costa e Silva resolveu o impasse de forma pouco sutil: primeiro, por meio da lei nº 5.396 de 1968, mudou a composição do Contel, acrescentando novos representantes dos ministérios militares (art. 1º); menos de oito meses depois, pela lei nº 5.535 de 1968, estabeleceu que o Ministro das Comunicações seria o Presidente do Contel (art. 2º), atribuiu ao Presidente da República a escolha dos representantes dos partidos políticos, sugeridos em listas tríplices que poderiam ser recusadas pelo próprio Presidente (art. 4º), diminuiu a gratificação dos conselheiros (art. 6º) e os manteve em atividade em seus órgãos de origem (art. 7º). Com o Contel subordinado ao ministério e podado pelo Presidente da República, seguiu-se a exoneração dos conselheiros – conclamados a ganhar menos e trabalhar mais – e o órgão passou a existir apenas formalmente.

Em 25 de agosto de 1971, o ministro das Comunicações, Hygino Corsetti, encaminhou ao Presidente da República a Exposição de Motivos nº 118, na qual apresentava as suas idéias para a reformulação da estrutura regulatória e de prestação de serviços no âmbito das telecomunicações. Um dos principais pontos na reforma proposta por Corsetti era a solução do conflito de competências entre Ministério, sua Secretaria-Geral, Contel e Dentel, que, na sua opinião, contribuía para a falta de celeridade no processo decisório e decorria da incompatibilidade de determinados dispositivos da lei nº 5.535 e dos decretos-leis nº 200 e nº 236. O item 8 do documento sugeria a transformação do Contel em órgão de assessoramento e a transferência de suas competências.

Quando o Conselho, inativo há quatro anos, já era apenas uma lembrança, foi publicado o curioso decreto nº 70.568 de 1972. O novo documento formalizava a transferência das competências e do acervo do Contel para o Ministério das Comunicações (art. 1º) e vinculava o quadro de pessoal do antigo órgão ao do ministério, sendo que as vagas seriam extintas assim que não houvesse mais ocupantes (art. 2º), à exceção dos cargos em comissão, incorporados definitivamente (art. 3º). O conselho sem conselheiros, sem quadro de pessoal permanente, sem acervo e sem atribuições era transformado em um novo Conselho Nacional de Comunicações, órgão de assessoramento do Ministério (art. 4º), que poderia, se o titular da pasta quisesse, exercer as atribuições do antigo Contel (art. 5º). O novo órgão seria presidido pelo Secretário-Geral do Ministério e composto, ainda, pelo Diretor-Geral do Dentel e por representantes dos ministérios das Relações Exteriores; da Indústria e do Comércio; e do Planejamento e Coordenação Geral; do EMFA; da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; e de empresa de telecomunicações, conforme designação do Ministro. Na prática, criava-se, com a fragilidade habitual de um decreto – retomando-se, aliás, a forma de criação da CTR - um órgão secundário, de competências imprecisas, sem quadro de pessoal próprio, sem uma dinâmica de reuniões e subordinado ao Ministério das Comunicações.

Entre 1968 e 1972, o Contel podia ter perdido o interesse para as comunicações, mas, curiosamente, ainda era de serventia para a administração pública. A reforma a que se lançara o regime militar não cessara com o decreto-lei nº 200 e estendia-se às autarquias, sendo extintos, por exemplo, o Lloyd Brasileiro - Patrimônio Nacional (então ligado ao Lloyd Brasileiro), a Companhia Nacional de Navegação Costeira e o Serviço de Alimentação da Previdência Social. Os servidores nelas lotados foram transferidos para outros órgãos, dentre os quais o Contel. O decreto nº 67.964 de 1970, por exemplo, redistribuiu para o Conselho (art. 2º), originários da primeira autarquia citada, um artífice de velame, que recebia Cr\$400,03 mensais (R\$1.189,58)<sup>28</sup>; um radiotelegrafista, com salário

---

<sup>28</sup> Os salários de servidores (apenas os vencimentos básicos, quando não mencionado explicitamente) foram corrigidos, neste trabalho, de acordo com o IGP-DI/FGV até fevereiro de 2008 e são meramente ilustrativos. Vale lembrar que, principalmente até a consolidação da legislação referente ao Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União (RJU), gratificações e outros benefícios variavam muito de carreira para carreira e, em diversos casos, inclusive por decisões judiciais, eram incorporados aos vencimentos do servidor. Além disso, em uma mesma carreira a percepção de benefícios podia variar consideravelmente. Assim sendo, torna-se extremamente difícil mensurar exatamente os vencimentos aqui citados, servindo os valores apenas como referência imprecisa para o leitor.

de Cr\$537,86 (R\$1.599,45); e um contramestre, com vencimento de Cr\$1.546,91 (R\$4.600,08). Não bastasse ser improvável a vinculação desses profissionais com o setor de telecomunicações, os três estavam sendo transferidos de uma autarquia extinta para um conselho desativado.

Depois de elaborados os planos e regulamentos que serviriam de base para as telecomunicações brasileiras pelo menos até a década de 1990, o Contel falhara ao manter em aberto uma velha dúvida: a radiodifusão é um serviço público?

#### **6.4 Serviço público, de interesse público ou vinculado a interesses nacionais?**

Desde o início da regulamentação da radiodifusão no Brasil, sua caracterização é imprecisa. Os decretos nº 20.047 de 1931 (art. 12) e nº 21.111 de 1932 (art. 11) reconheceram esse serviço como de “interesse nacional”. Ao dispor sobre as zonas relacionadas à defesa do país, a lei nº 2.597 de 1955 (art. 6º) determinou que os meios de comunicação, como rádio, televisão e telefone eram considerados de “interesse para a segurança nacional”, mesma categoria em que se encaixavam as indústrias de armas, munições, explosivos e outros materiais bélicos e a exploração de energia elétrica. Não por acaso, quando duas propostas de legislação de telecomunicações se opunham no Congresso Nacional, foi solicitado um parecer do Conselho de Segurança Nacional (OLIVEIRA, 1992). Para Alencastro, “havia sempre no país a convicção de que as telecomunicações eram fundamentais para a segurança nacional. Então a segurança nacional tinha as portas abertas para tratar e decidir os problemas de telecomunicações” (SILVA, 2008).

Essa, porém, não é a única alternativa possível à caracterização da atividade. No contexto internacional, a radiodifusão, de uma forma geral, e a televisão, em particular, passaram a ser creditados como “serviço público”, termo que, no caso, reúne características relacionadas ao regime e às condições de prestação, ao atendimento de interesses coletivos e ao conteúdo oferecido aos cidadãos. No plano internacional, como destacam Santos e Silveira (2007), um dos expoentes dessa linha, de certa forma responsivo à estratégia de exploração privada da radiodifusão como concebida nos Estados Unidos, é o modelo inglês, servindo de exemplo para a televisão de grande parte da Europa ocidental. Ao tratar da liberdade de imprensa, Bertrand lembra que “a liberdade, contudo, não é uma meta: é apenas uma condição, uma condição absoluta, para se alcançar uma meta: a meta é servir

bem ao público” (BERTRAND, 2002, p. 485). Na América Latina, Beltrán (2002) destaca a relação que a lei colombiana, por exemplo, estabelece entre “televisão” e “serviço público” e há autores, como Rincón (2002), que incondicionalmente vinculam os dois termos. Mesmo no caso brasileiro, não são raras as manifestações que buscam vincular “televisão” e “serviço público” (HERZ, 1988; JAMBEIRO, 2002). Jambeiro chega a estabelecer uma relação linear, ao afirmar que a radiodifusão brasileira, sujeita ao interesse público pela regulamentação desde a década de 1930, pode ser tratada como serviço público.

Em que pese a imprecisão desse conceito, cabe debatê-lo. Um dos raros consensos quando se discute o serviço público no Brasil é sua vinculação com a realidade histórica e a opção política de cada contexto nacional, o que impede a existência de um serviço público que transcenda séculos e se afirme de forma incontestável (GROTTI, 2000). Por essa impossibilidade de separação entre o conceito e o contexto nacional, optou-se, aqui, para tratar do tema, diferentemente de pesquisas anteriores, por recorrer a autores que debatem a realidade brasileira. Assim, evita-se condicionar o tratamento jurídico dispensado à radiodifusão no país ao contexto internacional.

Outro consenso observado nesse debate refere-se ao conjunto de princípios a que se submete um serviço público no Brasil. Meirelles (2004) arrola a permanência (garantia de continuidade do serviço); generalidade (prestação de forma igual e sem discriminação); eficiência; modicidade (de tarifas); e cortesia na prestação. A essa lista Carvalho Filho (2005) acrescenta a transparência, de acordo com a qual cabe à empresa outorgada prestar contas ao Poder Concedente. Justen Filho (2006) e Medauar (2006) citam, ainda, a mutabilidade ou a adaptabilidade, ou seja, a adequação das condições de prestação às necessidades a serem satisfeitas. Com base nesses princípios, a própria Medauar (2006) advoga que existem, no país, um conjunto de atividades que foram historicamente tratadas como serviços públicos, a exemplo de distribuição de água, provimento de iluminação pública, coleta de lixo e limpeza de ruas.

O conjunto de princípios acordado não reflete, porém, as discordâncias existentes na própria conceituação de “serviço público”. Há, de um lado, concepções mais abrangentes, como a de Meirelles (2005), para quem é serviço público todo aquele prestado pelo Estado e por seus delegados (as entidades outorgadas), com o objetivo de atender necessidades essenciais ou secundárias da sociedade ou as próprias conveniências da Administração.

Existem definições intermediárias, como a de Justen Filho (2006), que buscam relacionar o serviço público à garantia da dignidade humana e à satisfação de direitos fundamentais, impossibilitando a sua prestação de acordo com os princípios da livre concorrência. Na outra extremidade, há soluções mais restritivas, como a de que a prestação do serviço público se faz sempre no “interesse público, interesse do Estado, que não corresponde necessariamente a todos os interesses coletivos, nem da sociedade como um todo” (AGUILLAR, 1999, p. 120). O ponto de contato entre todas as definições é o reconhecimento de que esse serviço está relacionado a atividades de interesse de todos ou coletivo (aspecto material); tem como responsável o Estado, ainda que esse possibilite a prestação por meio da iniciativa privada (aspecto subjetivo); e deve respeitar os procedimentos relativos ao direito público (aspecto formal) (DI PIETRO, 2001; CARVALHO FILHO, 2005).

Note-se, ainda, que as motivações para a definição de um serviço como público variam nas três correntes apresentadas: na primeira, são admitidas as necessidades da sociedade e do Estado; na segunda, apenas os direitos fundamentais, ou seja, necessidades da sociedade; na terceira, o interesse do Estado, não necessariamente representativo do interesse genérico da sociedade. As três definições em tela apresentam problemas.

Quando se admite que um serviço público deve atender indistintamente ou as necessidades da sociedade ou as conveniências da administração pública, presume-se que virtualmente todas as atividades econômicas podem ser abarcadas por este conceito, a depender, principalmente, do que se defina como “necessidades” da sociedade. Fragiliza-se, ainda, a série de pilares relativos ao serviço público, visto que todos teriam que ser efetivos para todas as atividades econômicas – ou seja, o Estado teria, por exemplo, que garantir o abastecimento de todo tipo de bem, porque todos poderiam ser considerados como necessários. Além disso, o conceito abarca, também, as chamadas “atividades meio” da administração pública que lhe sejam convenientes, mesmo que essas não se dirijam diretamente ao atendimento da sociedade. Em última análise, preconiza-se um Estado ilimitado, responsável por prestar diretamente todos os serviços, por delegá-los e por voltar a prestá-los, em caso de falha da iniciativa privada.

A vinculação entre serviços públicos e direitos fundamentais limita a definição dos primeiros, porém ainda é caracterizada por sua amplitude e por sua imprecisão, justamente

graças à subjetividade que permeia a conceituação de “direitos fundamentais”. Tome-se, por exemplo, a liberdade de expressão, direito fundamental consagrado pela Constituição Federal de 1988. Se for adotada a concepção largamente difundida por diversos autores até o século XIX, analisada na primeira parte deste trabalho, de que a liberdade de imprensa é uma extensão natural da liberdade de expressão, todos os meios de comunicação de massa deveriam ser vistos como serviços públicos. Por outro lado, se a opção for pela contestação desenvolvida por Marx e por outros autores não alinhados necessariamente com ele, segundo os quais a liberdade de imprensa é uma liberdade de empresa, logo distante da lógica dos direitos fundamentais, nenhum meio de comunicação de massa deve ser encarado como serviço público. Uma alternativa intermediária seria afirmar que os meios de comunicação de massa não operados como empresas são reflexo da liberdade de expressão – nesse caso, seria preciso admitir que a radiodifusão comunitária, por exemplo, é um serviço público, ao passo que as emissoras privadas não o são. Daí adviria uma pergunta: de acordo com o princípio da permanência, o Estado seria obrigado a prestar radiodifusão comunitária, caso nenhuma entidade se candidatasse para tal?

Já a defesa de que a prestação do serviço público ocorre para atender o interesse do Estado implica em ou aceitar o Estado como reflexo dos diferentes grupos sociais e ente legítimo para definir os seus interesses, ou em reconhecer a impossibilidade de se chegar a um consenso sobre esses interesses, repassando a um ente – no caso, o Estado – o dever de escolher quais interesses devem ser atendidos. Na primeira hipótese, acredita-se em um Estado mediador e árbitro; na segunda, defende-se a estatização do interesse público.

Apesar de possíveis – e necessárias – objeções à vinculação entre interesse do Estado e serviço público, não se pode ignorar que, em última instância, é o Estado quem define quais são os serviços públicos. É consensual que o serviço, para ser reconhecido como público, deve ser positivado em algum instrumento normativo – seja na Constituição Federal, seja em lei própria<sup>29</sup> -, o que corrobora a constatação de que o serviço público é uma intervenção estatal no domínio econômico, fruto de uma decisão política (JUSTEN FILHO, 2006).

---

<sup>29</sup> Há uma discussão, no Direito, sobre o instrumento jurídico apropriado para a definição de um serviço como público. Para uma corrente, apenas a Constituição Federal poderia fazê-lo; para outra, é aceitável que uma lei discipline o tema (AGUILLAR, 1999).



Tradicionalmente as Constituições Federais brasileiras evitaram explicitar quais são os serviços públicos e optaram por adotar a formulação sobre quais atividades competem à União. No que se refere à comunicação de massa a partir de 1962, alvo deste trabalho, a Constituição Federal de 1967 caracterizou, sob esta rubrica, a censura de diversões públicas (art. 8º, VII, d) e a exploração direta ou mediante outorga de serviços de telecomunicações (art. 8º, XV, a), pontos mantidos pela Emenda Constitucional de 1969, que deu outra forma ao texto de 1967. A Constituição Federal de 1988 mencionou a exploração direta ou mediante outorga dos serviços de telecomunicações (art. 21, XI) e de radiodifusão (art. 21, XII). Nenhum desses documentos definiu, claramente, o conceito de serviço público, nem tampouco frisou que as competências exclusivas da União pressupunham a intenção de atendimento de um interesse coletivo (AGUILLAR, 1999).

Os instrumentos de outorga aos quais aludem as Cartas Magnas são outro diferencial do serviço público em relação às demais atividades econômicas. Presume-se que o Estado é o responsável por aqueles e, quando não o presta diretamente, deve consentir que a iniciativa privada o faça, sem, contudo, abdicar da responsabilidade pela prestação. O instrumento clássico de outorga, nesse caso, é a concessão, que pressupõe o exercício de rígidos controles interno (por parte da Administração) e externo (o controle social, por meio de mecanismos institucionalizados de *accountability*) sobre a qualidade do serviço prestado (CARVALHO FILHO, 2005). Constatada a ineficiência na prestação do serviço, o Estado dispõe de instrumentos para afastar a entidade privada e retomar, por meios próprios, a prestação, como, por exemplo, a encampação (com finalidade de atendimento ao interesse público, mediante lei e autorização prévia do concessionário) e a decretação de caducidade (quando a concessionária atingir a insolvência, não cumprir penalidades administrativas, for condenada por sonegação, dentre outros motivos). Nesses casos, retornam ao Estado os bens reversíveis e direitos garantidos no edital. O instrumento da permissão também é aplicável à prestação de serviços públicos, porém é consensualmente compreendido como precário, sendo que normalmente devem ser observadas regras como a necessidade de licitação. A lei nº 8.987 de 1995 trata dos regimes de concessão e permissão, mas curiosamente não se aplica nem à radiodifusão (art. 41), nem às telecomunicações (conforme dispositivos da Lei nº 9.472 de 1997).

Mais polêmica é a figura da autorização. Ao listar os serviços a serem prestados direta ou indiretamente pela União – ou seja, os serviços públicos -, a Constituição Federal de 1988 afirma que a outorga pode ser feita por meio de concessão, autorização ou permissão (art. 21, XII). No entanto, a figura da autorização, de acordo com a doutrina, não está vinculada à prestação de serviços públicos, dividindo-se os autores entre os que acreditam que esse é um instrumento voltado a atividades que atendam a emergências eventuais e a interesses coletivos instáveis (MEIRELLES, 2004) e os que acreditam que serviços autorizados atendem apenas ao interesse do prestador, constituindo-se em atividades econômicas em sentido estrito (CARVALHO FILHO, 2005; JUSTEN FILHO, 2006). A tabela seguinte compara os instrumentos de outorga relativos à prestação dos serviços de radiodifusão e de telecomunicações.

**Tabela 3: Formas de outorga de acordo com instrumentos normativos**

<b>Instrumentos</b>	<b>Concessão</b>	<b>Permissão</b>	<b>Autorização</b>
Decretos nº 20.047/31 e nº 21.111/32	Serviço internacional público; radiodifusão	Demais serviços de telecomunicações	-
Lei nº 4.117/62 – CBT	Serviços internacionais de telecomunicações; telégrafos, radiocomunicações e telefones interestaduais (canais subsidiários); radiodifusão	Telégrafos, radiocomunicações e telefones interestaduais (canais subsidiários); radiodifusão; radiodifusão local; serviço telegráfico interior limitado	Serviços internacionais de telecomunicações; telégrafos, radiocomunicações e telefones interestaduais (canais subsidiários); radiodifusão; radiodifusão local
Dec. nº 52.795/63	Radiodifusão sonora nacional ou regional e televisão	Radiodifusão sonora local	Termo genérico para “outorga”
CF 1988	Serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações; radiodifusão	Demais serviços de telecomunicações; radiodifusão	Demais serviços de telecomunicações; radiodifusão
CF 1988 depois da EC nº 8/95	Serviços de telecomunicações; radiodifusão	Serviços de telecomunicações; radiodifusão	Serviços de telecomunicações; radiodifusão
Decretos nº 95.744 e	Serviço Especial de	-	Serviço Especial de

95.815/88	TV por Assinatura – TVA		TV por Assinatura – TVA
Lei nº 8.977/95	TV a Cabo	-	-
Portarias MC nº 254 e 321/97	-	-	MMDS e DTH
Lei nº 9.472/97 – LGT	Serviços prestados em regime público (atualmente apenas a telefonia fixa)	Serviços prestados em regime público em caráter transitório e emergencial	Demais serviços de telecomunicações
Lei nº 9.612/98	-	-	Radiodifusão comunitária
Decreto nº 5.371/05	-	-	RTV e RpTV

**Fonte:** Elaboração do autor

A tabela comparativa revela alguns pontos dignos de nota, fundamentais para o debate sobre a natureza da radiodifusão de acordo com a legislação brasileira. O primeiro é o tratamento atípico dado ao termo “autorização” até a década de 1960. O CBT não avançou na caracterização desse instrumento de outorga, admitindo que ele poderia ser utilizado para os mais diversos tipos de serviço, dentre os quais, a radiodifusão local. O decreto nº 52.795 de 1963, ao regulamentar o CBT no que se refere à radiodifusão, faz uso do termo “autorização” para designar, genericamente, outros dois instrumentos de outorga, a permissão e a concessão. Além disso, define que a radiodifusão sonora local – as emissoras em FM, que se popularizariam nas décadas seguintes – seriam outorgadas por meio de permissão, desfigurando o instrumento (pouco consistente) consignado, anteriormente, pelo CBT. Ou seja: ao invés de diferenciar autorizações e permissões para a radiodifusão local, o decreto ignora a figura da autorização, colidindo com a lei à qual deveria se subordinar.

Incorporada ao artigo 21 da Constituição Federal de 1988, que trata dos serviços públicos, e posteriormente adotada pela Lei Geral de Telecomunicações de 1997, a figura da autorização gera dúvidas. Aguillar (1999) considera possíveis três conclusões: ou o art. 175 da Constituição Federal esqueceu-se de se referir à autorização como instrumento de outorga para exploração de serviço público; ou esse é um instrumento errado para garantir a prestação de um serviço público; ou alguns serviços de telecomunicações não são públicos, contrariando o que transpira do artigo 21. De fato, apesar da menção aos serviços públicos

na Constituição Federal, a LGT entende que os serviços outorgados por meio de autorização são prestados em regime privado.

Note-se que, a partir da LGT de 1997, a regulamentação de serviços de comunicação de massa deixou de seguir a lógica dos instrumentos de outorga da radiodifusão, baseada na amplitude do serviço prestado (concessões para emissoras de rádio de longo alcance e de televisão e permissões para emissoras de rádio locais), e passou a orientar-se pela lógica da comunicação dita interpessoal, calcada no regime de prestação dos outros serviços de telecomunicações (concessões e permissões válidas para prestação em regime público e autorizações para prestação em regime privado). Assim, os serviços de MMDS e DTH (TV por Assinatura), a radiodifusão comunitária e os serviços de retransmissão e repetição de televisão também passaram a ser outorgados por meio de autorização.

Outro aspecto estranho sugerido pela tabela é a relação da radiodifusão e das telecomunicações com a lei nº 8.987 de 1995. Ao regulamentar os regimes de concessão e de permissão previstos na Constituição Federal de 1988, esse marco delineou características básicas dos serviços públicos, relativas, por exemplo, ao procedimento de licitação, à qualidade da prestação, aos direitos e deveres das partes, às possibilidades de intervenção do Estado e de extinção da outorga. Por se aplicar a (quase) todos os setores econômicos, o documento passou a ser chamado popularmente de “Lei das Concessões”, no entanto um único setor é explicitamente excluído de sua área de abrangência – justamente a radiodifusão. Posteriormente, a lei nº 8.987 de 1995 seria substituída pela Lei Geral de Telecomunicações no que se refere a todos os serviços ligados a esse setor.

Talvez devido a essas especificidades, parte dos autores, a despeito de apontar a concessão como instrumento de outorga por excelência para a prestação de serviços públicos, alega que algumas emissoras de radiodifusão não se encaixariam nessa categoria. Para Carvalho Filho (2005), algumas emissoras podem ser utilizadas em benefício exclusivo de seus donos, sem que haja benefício para a coletividade e, portanto, ferindo a própria lógica do serviço público. Justen Filho (2006) defende que, como serviços públicos devem destinar-se à satisfação dos direitos fundamentais, depende de lei ordinária a criação de mecanismos para viabilizar essa garantia:

“A interpretação literal do art. 21 conduziria a resultados indefensáveis (...). Se esse dispositivo (*o inciso XII, alínea “a”, referente à radiodifusão*) impusesse a qualificação como serviço público de toda e qualquer atividade relacionada à radiodifusão sonora e de sons e imagens, o resultado seria despropositado. Qualquer atividade de transmissão de som por meio de ondas de rádio seria um serviço público. Assim não é, conforme interpretação mansa e pacífica. Mesmo os defensores da tese de serviços públicos por inerência constitucional reconhecem que nem todos os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens são serviços públicos” (JUSTEN FILHO, 2006, p. 493).

Em caso de concordância com as defesas feitas por esses autores, estar-se-ia incorrendo em, pelo menos, dois problemas apenas no que diz respeito à figura da concessão. O primeiro diz respeito à competência para definir quais concessões de radiodifusão são efetivamente um serviço público: em que tipo de critério um ente público deveria se basear para definir uma emissora como serviço público (sujeita, assim, aos princípios inerentes a esse conceito)? O segundo é o reconhecimento, implícito na defesa dos autores, de que existem dois níveis hierárquicos de concessões: um, o dos inequívocos serviços públicos; outro, o dos pretensos serviços públicos, que, na verdade, não podem ser reconhecidos como tais, encontrando-se em um limbo jurídico.

Ressalte-se, ainda, que o exercício dos controles interno e externo, um dos princípios dos serviços públicos, é frágil no que se refere à radiodifusão. Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter consagrado o Poder Legislativo como instância de fiscalização da radiodifusão, por meio de sua participação no processo de outorga, e ter criado um órgão consultivo, o Conselho de Comunicação Social (CCS), para auxiliar o Congresso Nacional nessa tarefa, conforme examinado adiante, muito já se aludiu à supervisão meramente procedimental do processo de outorga e à fragilidade do CCS, reconhecida por seus próprios membros (CONGRESSO NACIONAL, 2004; LOPES, 2008). Aliás, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal, o reconhecimento da radiodifusão como serviço público encontrava-se prejudicado, como bem lembrou Herz (1988): o CBT não enfrentou o dilema entre o uso privado de um bem público (o espectro de radiofrequências) e as possibilidades de transformação das tecnologias inerentes à radiodifusão, consagrando a liberdade de programação sem garantir o atendimento do interesse público. Scorsim (2007) diagnostica:

“A concessão do serviço público de televisão por radiodifusão não se amolda ao instituto clássico da concessão, pois a existência de prerrogativas administrativas em favor da organização, da disciplina e da fixação do conteúdo do serviço, naturais à concessão, é incompatível com o exercício da liberdade de comunicação social pelas emissoras de televisão. Em sendo o poder público o titular do serviço público, em caráter exclusivo, na concessão há o poder de fixar o conteúdo da prestação material, disciplinando inclusive a organização interna da gestão, daí a referida incompatibilidade congênita entre a concessão e o serviço de televisão por radiodifusão no âmbito do sistema de radiodifusão privado” (SCORSIM, 2007, p. 275).

A TV por Assinatura merece parágrafo à parte no que se refere aos instrumentos de outorga. Esse segmento está dividido em quatro serviços, regulados em função de sua tecnologia: como citado, dois deles, MMDS (por microondas) e DTH (via satélite), são outorgados por meio de autorização, e outros dois, Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA, apenas um canal para distribuição de programação em UHF)<sup>30</sup> e TV a Cabo<sup>31</sup>, por meio de concessão. A regulamentação do TVA estabelece que autorizações e concessões são válidas, respectivamente, para a exploração do serviço por entidades ligadas à administração pública e por grupos privados. Já o serviço de TV a Cabo guarda uma série de características inerentes aos serviços públicos: é outorgado por meio de concessões; tem finalidades educativas, culturais e de promoção do desenvolvimento; propugna a exploração por meio de uma rede pública e única; cria canais de participação social e de divulgação institucional, a serem obrigatoriamente distribuídos pelas prestadoras; e estabelece uma reserva de mercado para brasileiros.

---

<sup>30</sup> Em 1988, por meio de dois decretos, o governo federal criou e regulamentou o Serviço Especial de TV por Assinatura (TVA). Na faixa de UHF, os canais – 25 em todo país, sendo um por outorga – deveriam distribuir programação por assinatura, porém poderiam dispor, a critério do Poder Executivo, de um percentual de tempo diário para a veiculação de programas abertos ao público em geral. Não por acaso, Jambeiro (2002) caracterizou o serviço como um sofisticado sistema de retransmissão de emissoras de radiodifusão – quando, na verdade, essa deveria ser uma exceção na programação por assinatura. Poucas foram as concessionárias originais que conquistaram um número razoável de assinantes. Atualmente essa faixa tem atraído, no plano internacional, investidores interessados em televisão móvel.

<sup>31</sup> De acordo com Murilo Ramos, participante das discussões que resultaram na Lei do Cabo, já era claro, em 1995, que o serviço regulamentado não podia ser confundido com um serviço público, sendo equivocada a adoção da figura jurídica da concessão: “A gente sabia que tecnicamente era um absurdo, mas o empresariado queria a segurança técnica da concessão” (RAMOS, 2008).

Dada a total discrepância entre normas jurídicas, instrumentos de outorgas e princípios inerentes ao serviço público, em trabalho anterior (WIMMER; PIERANTI, 2009), procurou-se demonstrar as possíveis interpretações, no Brasil, acerca da natureza da radiodifusão:

“Assim, na prática, estabelece-se um cenário que pode ser explicado de pelo menos três formas. Uma é o reconhecimento da radiodifusão como serviço público em sua totalidade, tomando por base o texto constitucional, que carece, entretanto, de uma regulamentação apropriada. Outra é a interpretação de alguns autores de que alguns serviços de radiodifusão são públicos e outros não, mesmo que abarcados pelo artigo 21 da Constituição Federal. Uma terceira é o entendimento de que a legislação se opõe tanto ao conceito de serviço público, que a lógica supostamente pretendida pelo texto constitucional sofreu uma derrota. Em todos os casos, portanto, cabe constatar a fragilidade do conceito de serviço público quando aplicado à radiodifusão” (WIMMER; PIERANTI, 2009, p. 13-4).

A primeira explicação, dadas todas as inconsistências aqui mencionadas, parece, no caso brasileiro, ou uma simples tentativa de adaptação do regime de prestação adotado em diversos países ou, mais que uma constatação, uma aspiração do que a radiodifusão poderia e deveria ser no contexto nacional. A segunda interpretação segue linha já exposta nesta seção e corrobora a percepção de que existe um serviço “intermediário” entre os serviços públicos e as atividades econômicas: para Justen Filho (2006), esse serviço de interesse coletivo não é regime de direito público, nem de direito privado, pois tem características de ambos, demandando fiscalização do Estado e implicando em exigência de características mínimas quanto ao seu desempenho; para Di Pietro (2001), esse serviço público impróprio, mesmo atendendo a necessidades coletivas, não é assumido pelo Estado, mas apenas por ele autorizado, regulamentado e fiscalizado; para Scorsim (2007), esse serviço, a depender da forma como é explorado em cada caso e conforme assegurado pela Constituição Federal de 1988 ao tratar dos sistemas privado, público e estatal (tema debatido adiante), pode ser entendido como público privativo do Estado (emissoras estatais), público não privativo (caso do sistema público de televisão) e atividade econômica em sentido estrito (emissoras

privadas)<sup>32</sup>. Mesmo assim, essa caracterização de um serviço público intermediário é frágil, por não ter princípios próprios, regulamentação consistente e limitações explícitas, afirmando-se como simples tentativa de explicação a partir de constatações empíricas que aparentemente ferem a lógica jurídica.

No caso da radiodifusão no Brasil, a terceira explicação dada parece a mais convincente: se, mais que fruto de um reconhecimento legal, um serviço público, como visto, é a conjunção de princípios rígidos, a radiodifusão não pode ser caracterizada como tal no contexto nacional. Mesmo sua caracterização legal como serviço público, aliás, é precária, abrindo espaço para uma permanente tensão entre os que defendem uma regulação com foco no atendimento do interesse público – base de todo serviço público – e os que almejam a prevalência de liberdades desreguladas em prol dos interesses privados – aspiração inerente às atividades econômicas.

Não se deve confundir essa constatação, porém, com uma aspiração do que *deveria* ser a radiodifusão. Para atender as finalidades previstas na Constituição Federal de 1988 e na legislação vigente, seria fundamental o reconhecimento desse serviço como público, estendendo-se a ele mecanismos tradicionais desse tipo de serviço, como aqueles voltados ao controle social aplicado à prestação pela iniciativa privada. Como se frisa na continuidade deste trabalho, ainda há muito a se avançar nesse sentido.

---

<sup>32</sup> A discussão sobre a descaracterização da radiodifusão como um serviço público tem diversos defensores no plano internacional. Geller (1990), por exemplo, ao analisar o caso dos Estados Unidos, alega que a ação do Estado tem sido incapaz de garantir o atendimento das finalidades de um serviço público por parte da radiodifusão, logo a atividade deveria ser submetida a uma nova lógica diferente do modelo de *public trustee*. Para o autor, as outorgas poderiam ser sorteadas; as empresas não pagariam um percentual de seu faturamento pelo uso da radiofrequência; as emissoras não se submeteriam à parte das regras sobre a programação; e o valor pago seria usado para a produção de programas educativos e culturais, dentre outros, a serem veiculados em emissoras públicas – essas, sim, com características de um serviço público.



## **7. O ESTADO INTERVÉM E REGULA**

### **7.1 O decreto-lei 200/67 e a descentralização administrativa**

A montagem de uma nova estrutura regulatória e a implementação de mecanismos de controle da comunicação de massa a partir do fim da década de 1960 provavelmente não teria se processado, não fosse uma transformação significativa da administração pública nessa mesma época. No entanto, assim como a reforma das telecomunicações tem como marco seminal o CBT, anterior ao regime militar, a reforma gerada pelo decreto-lei nº 200 de 1967 nasceu décadas antes de as Forças Armadas ocuparem alguns dos principais cargos do Poder Executivo federal.

A partir da década de 1930, o governo federal mergulhou em uma reforma administrativa caracterizada, principalmente, pela ênfase dada aos meios, ou seja, à administração, em detrimento dos fins, as atividades a que se propunha o Estado em sua relação com a sociedade. Com inspiração nas idéias que começavam a ser difundidas na Europa, baseadas nas considerações de Taylor, Fayol, Weber e Willoughby, entraram na pauta brasileira a simplificação e a padronização da administração de material, o entendimento do orçamento como um plano de administração, a racionalização de métodos e a valorização do sistema de mérito na administração de pessoal, que pressupunha igualdade nas condições de acesso ao serviço público, uniformização nos planos de carreira (por meio do “Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União”, aprovado pela lei nº 1.711/52) e fortalecimento de princípios como a impessoalidade. Para empreender essa última tarefa e atuar como catalisador das idéias reformistas, foi criada uma de suas principais marcas – o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), seguido de departamentos estaduais com funções semelhantes – os “Daspinhos” (WAHRLICH, 1974; CAVALCANTI, 2005).

Dentro de pouco tempo, porém, a reforma empreendida no primeiro governo de Getúlio Vargas exporia suas fragilidades. Findo o período autoritário, a implementação das medidas propostas perdeu força, levando ao enfraquecimento progressivo de organizações essenciais à administração dos meios, como a Comissão Permanente de Padronização, a Comissão Central de Compras, o Departamento Federal de Compras e a Divisão de Edifícios Públicos – esse último chamado por Nascimento de “um dentre os muitos órgãos-fantasmas do serviço público” (NASCIMENTO, 1967, p. 14). A fragilidade dessas

organizações é, aliás, um sintoma da crise por que passava o modelo de administração indireta, centrado na criação e na coordenação de novas autarquias na estratégia global de reforma, preconizadora de mudanças intensas de uma só vez. O DASP e o sistema de mérito ainda claudicariam muito até que fossem consolidadas suas premissas pela Constituição Federal de 1988 e a determinação da obrigatoriedade dos concursos públicos. O fim do Estado Novo guardaria, ainda, um paradoxo: por mais que o autoritarismo tenha amainado, resistiram e se fortaleceram a centralização política no Poder Executivo federal, a concentração das decisões e competências e o hermetismo da administração pública, constituída como sistema fechado, quase sempre, à participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas (NASCIMENTO, 1967; WAHRLICH, 1979; CAMPOS, 1990; BRESSER PEREIRA, 2007). Até 1967, as mais diversas autarquias e empresas públicas ficaram vinculadas diretamente à Presidência da República, o que implicava em participação direta dos assessores em todos os assuntos indistintamente:

“Eu fui do gabinete do Governo Castello Branco, fui da subchefia de Marinha. Até aquele tempo, toda a administração brasileira era vinculada ao Presidente da República. Por exemplo, a Petrobrás não tinha nenhuma vinculação com o Ministério da Viação (*e Obras Públicas*), ela era vinculada ao Presidente da República (...). O volume de coisas que ia para o gabinete do Presidente da República era imenso, então era distribuído por todas as subchefias, inclusive as militares. E isso não foi coisa do governo militar não, já era assim antes. Por um acaso, os problemas de comunicações eram vinculados, se não me engano, à subchefia de Aeronáutica, mas, no gabinete militar, quem tinha experiência nessa área era eu. Na Marinha, eu era da área de eletrônica, fui um dos pioneiros lá. A Marinha diferenciava o seguinte: comunicação é o uso do equipamento e eletrônica é o projeto, a manutenção e o reparo do equipamento. Por isso acabei entrando nesse negócio, porque o pessoal dizia ‘ah, Quandt, vem ver isso aqui, vem ver isso aqui’” (OLIVEIRA, 2006b).

Os problemas que desaguariam no decreto-lei nº 200 começaram a ser mapeados no segundo governo de Getúlio Vargas. Em 1952, um projeto de reforma encaminhado ao Congresso Nacional tinha três eixos: descentralização administrativa; planejamento e coordenação; e reestruturação da administração direta, a partir da criação de novos ministérios. Dois desses eram os ministérios dos Transportes e o das Comunicações,

originados a partir do Ministério da Viação e Obras Públicas, entendendo-se que os dois setores econômicos haviam crescido tanto, que demandavam uma coordenação específica.

O projeto, no entanto, não chegou a ser votado e a ele se somariam outros nos anos seguintes. No governo de Juscelino Kubitschek, foram criadas instâncias alternativas de governo, a exemplo de grupos de trabalho e grupos executivos permeados pelo empresariado, conhecidos como “administração paralela”, na expectativa de dar flexibilidade à implementação do plano desenvolvimentista que se delineava; paralelamente, foram formadas a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) e, depois, a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), atuando em parceria com o DASP. Em 1962, no governo de João Goulart, o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, chefiado pelo deputado Amaral Peixoto, apresentou um novo anteprojeto de reforma, com 622 artigos. Depois do golpe, por meio do decreto nº 54.401 de 1964, Castello Branco criou a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa, responsável por engendrar as transformações contidas no decreto-lei nº 200, e solicitou ao Congresso Nacional que aguardasse o posicionamento do Poder Executivo antes de se manifestar sobre os projetos de lei relativos a esse tema então em tramitação<sup>33</sup>.

Para encaminhar o seu projeto de reforma, o governo Castello Branco dispunha de uma condição inexistente no caso dos seus antecessores: ainda que sem contar com a força de documentos como o Ato Institucional nº5, iniciara-se, em 1964, um regime autoritário, situação política propensa ao emprego de um controle mais efetivo tanto da formulação da reforma, quanto de sua implementação. Evitando um debate mais amplo e, por conseguinte, sujeitando-se a menos críticas, a publicação do decreto-lei nº 200 foi precedida pela edição de uma nova Constituição Federal, que ampliava os poderes do Presidente da República e já instituíra alguns dos princípios da mudança vindoura na administração pública. Consumada essa etapa, foi possível debater a consolidação das transformações apenas no âmbito do Poder Executivo, aprovando-a por meio de um decreto-lei. A implementação das transformações também seria passível de controle por esse poder, dado o cenário autoritário que se intensificaria nos anos seguintes.

---

<sup>33</sup> Para uma análise circunstanciada das reformas administrativas e de outros projetos de mudança no âmbito da estrutura do governo federal, não abarcados pela delimitação deste trabalho, ver Wahrlich (1974) e Cavalcanti (2005).

Além de não se sujeitar a um amplo debate, a reforma não assumiu posicionamentos que já tinham levado iniciativas anteriores ao fracasso. Optou-se, por exemplo, pela adoção de uma perspectiva de transformações progressivas em diferentes níveis – o que ficou conhecido como “gradualismo”, princípio recorrentemente discutido no debate em administração no Brasil e que, anos depois, estaria vinculado, inclusive, às discussões sobre a descentralização de competências entre as três esferas de governo (LOBO, 1988) – em detrimento de uma ruptura brusca e ampla, própria da perspectiva chamada de “globalista-imediatista”, natural até então (NASCIMENTO, 1967). Com isso evitava-se, por exemplo, um anteprojeto de reforma de 622 artigos, como o do governo de João Goulart, que se dedicava a um nível considerável de minúcias, tornando-se mais vulnerável a críticas e mais difícil de ser implementado. Em 1967, a estratégia utilizada preconizava a construção gradual das novas estruturas e, paralelamente, sua regulamentação progressiva: assim, por exemplo, novos ministérios, como o das Comunicações, não foram criados em meio a um conjunto de regras já existentes; essas, sim, só seriam elaboradas quando os órgãos já dispusessem de uma estrutura mínima.

Essa estratégia levava, ainda, à adoção de uma perspectiva minimamente incremental em um modelo autoritário marcado, a partir de então, pela adoção de iniciativas *top down*. Em outras palavras, a reforma de 1967, ao não consagrar minúcias em seu marco principal, abria espaço para correções de erros durante a sua própria implementação, compreendendo a administração como um todo indissolúvel e demandante de coerência. Criava-se a condição fundamental, na caracterização de Guerreiro Ramos (1967), de um casamento entre determinismo e liberdade (obviamente, neste caso, não se está falando da liberdade no plano político), essencial ao processo histórico. Ao discutir as possibilidades de modernização da administração, o autor constatou que determinismo sem liberdade é fatalismo; já liberdade sem uma mínima delimitação objetiva não pode implicar na conquista dos resultados almejados. Nesse sentido, é também fundamental, ao tratar de reformas, abandonar a crença na existência de uma só alternativa (o positivismo que o autor incorporou ao que chamou de “Teoria N”) e perceber que a realidade é fruto da ação

humana, sendo possível avançar por meio de tentativas e erros (a “Teoria P”, nas palavras do autor)<sup>34</sup>.

Ao invés de dedicar-se a regulamentar todas as minúcias da reforma administrativa, o decreto-lei nº 200 de 1967, em 215 artigos, pautou-se pela afirmação de cinco princípios (art. 6º): (a) planejamento, com foco no desenvolvimento econômico-social e na segurança nacional, fazendo uso de instrumentos orçamentários plurianuais (art. 7º); (b) coordenação, exercida em todos os níveis por órgãos envolvidos em áreas afins, mediante, por exemplo, reuniões interministeriais periódicas (art. 8º); (c) descentralização entre o governo federal e os estados, mediante convênios, e entre a administração federal e a iniciativa privada, mediante contratos ou concessões (art. 10); (d) delegação de competência como forma de descentralização administrativa (art. 11); e (e) controle em todos os níveis e órgãos, por meio dos órgãos e chefias competentes e, no que se refere à aplicação de verbas públicas e à guarda dos bens da União, de órgãos de contabilidade e auditoria (art. 13), merecendo a atenção de diversos dispositivos do documento. A administração federal foi dividida em duas partes: a administração indireta passava a compreender autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista e a administração direta incluía a Presidência da República e os ministérios (art. 4º). Enquanto a estes ficava vinculada toda a administração indireta, dividida por áreas afins, à Presidência ficavam ligados apenas os gabinetes civil e militar e órgãos de assessoramento, como o Conselho de Segurança Nacional e outros conselhos, a Secretaria de Planejamento, o Serviço Nacional de Informações (SNI), o EMFA e o DASP, dentre outros (art. 32).

Todos os treze ministérios civis previstos em lei (art. 35) – dentre os quais, o Ministério das Comunicações, consagrando, também no Brasil, a tendência internacional de separação entre a regulação de comunicações e transportes (NEUMAN; MCKNIGHT; SOLOMON, 1998) - tinham uma estrutura comum, que incluía órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro, órgãos centrais de direção superior (art. 22), gabinete, consultor jurídico – à exceção do Ministério da Fazenda, que passara por

---

<sup>34</sup> Perspectiva comum no presente, a alternativa incremental era opção ainda pouco debatida na pesquisa em administração no Brasil, quando Guerreiro Ramos formulou essa reflexão. Vale reforçar que a idéia da liberdade sujeita a delimitações objetivas, tal como mencionada pelo autor, não pode, de forma alguma, ser confundida com as justificativas subjetivas para as restrições a direitos fundamentais, estabelecidas por outros autores e mencionadas nos primeiros capítulos deste trabalho, principalmente ao se discutir a Doutrina de Segurança Nacional.

uma reforma pouco tempo antes – e divisão de segurança e informações (art. 29). O Contel, criado pelo CBT, foi redefinido como órgão normativo, de consulta, orientação e elaboração da política nacional de telecomunicações, permanecendo ligado ao Ministério das Comunicações (art. 165), ao qual ficavam vinculadas, também, a Embratel (art. 166) e a futura entidade da administração indireta que se originaria a partir do Departamento dos Correios e Telégrafos (art. 167). Em relação ao servidor público, estabeleciam-se diversos princípios, como valorização das carreiras, estímulo ao associativismo e aumento da produtividade (art. 94). Para implementação das diversas mudanças, foi criado o “Fundo de Reforma Administrativa”, que recebia NCr\$20 milhões (R\$123,2 milhões) logo em sua origem (art. 148). Até o fim desta pesquisa, o decreto-lei nº 200, muito alterado, continua sendo base de definição da estrutura da administração pública.

As mudanças propugnadas pelo documento desencadearam, nos anos seguintes, intensos procedimentos de capacitação e de reformulação das práticas da administração pública, incluindo, aí, um mapeamento dos procedimentos a ela inerentes. De acordo com Wahrlich (1974), até 1969, 171 rotinas haviam sido levantadas, das quais 57 foram simplificadas; 260 repartições foram reorganizadas e 166 regulamentos foram revistos; e 27.528 servidores, em todos os estados do país, foram treinados para empreender as mudanças necessárias. A esses números somavam-se vários decretos adaptando as estruturas dos ministérios ao decreto-lei nº 200.

Alguns senões, no entanto, devem ser explicitados no que se refere à reforma administrativa promovida pelo decreto-lei nº 200. O primeiro diz respeito ao grau do efetivo “gradualismo” defendido: se, por um lado, a reforma previa mudanças bem mais graduais que tentativas anteriores – chegando apenas ao nível ministerial e, em pouquíssimos casos, dentre os quais o das Comunicações, explicitando regras para a administração indireta -, por outro não deve ser ignorado que, ainda assim, o escopo da iniciativa era amplo, enfocando toda a administração federal e estabelecendo uma lógica que englobava, com força de princípios, práticas pouco usuais, como a descentralização. A reforma pode até não ter se pautado pelo imediatismo – ou seja, postergou-se a elaboração de regras, ainda que essas devessem ser formuladas em um curto prazo -, mas não rompeu totalmente com a perspectiva global, o que, considerado o grau de desenvolvimento da administração pública até então, fatalmente acarretaria problemas na implementação. Essa

etapa, aliás, já ensejava preocupações por parte de pesquisadores nas décadas de 1960 e 1970. Nascimento (1967), à época de publicação do decreto-lei nº 200, manifestava suas dúvidas:

“As críticas e análises das reformas, quando dignas de exame, têm-se preocupado com o **quê**, o conteúdo, a teleologia das reformas, e não com a estratégia de sua projeção e implantação. Em segundo lugar, porque os obstáculos às reformas, se bem que muitas vezes a elas preexistam, são, noutros casos, funções da estratégia adotada. Com efeito, é teoricamente plausível e empiricamente demonstrável que o potencial impeditivo dos obstáculos varia com a estratégia, isto é, que determinadas estratégias tendem a reforçar, enquanto outros tendem a enfraquecer, o efeito paralisante dos obstáculos. Finalmente, o enfoque na estratégia justifica-se porque, após tantos anos de experiência reformista, os aspectos teleológicos da reforma, a diagnose das deficiências e das necessidades, a formulação de soluções já são bastante conhecidos pelos técnicos de maior envergadura do serviço público” (NASCIMENTO, 1967, p. 15, grifo no original).

Em que pese acreditar que existia, na reforma de 1967, uma orientação teleológica, com regras, métodos e normas sendo condicionados pelos objetivos a serem atingidos e pelos programas e projetos a serem desenvolvidos, Wahrlich (1974) questionava, menos de uma década depois, a ausência de critérios como motivação, participação e continuidade. De acordo com a autora, o primeiro critério era prejudicado por uma tabela salarial defasada, incapaz de manter funcionários motivados; o segundo, pelo foco permanente no treinamento de servidores lotados no topo da escala hierárquica, excluindo-se os demais dessa prática; e o terceiro, por rupturas em programas e projetos em áreas diversas.

A preocupação da autora especificamente em relação à motivação e à participação reflete debate comum já à época, que inseria essas duas características na lista de fundamentos de uma reforma administrativa de sucesso. Novamente, Nascimento (1967) já havia sido taxativo:

“Muito embora seja às vezes indispensável até mesmo à sobrevivência do regime recorrer ao processo impositivo de influência, é fundamental que a reforma de hoje depure-se tanto quanto possível das sementes da contra-reforma

de amanhã. **Daí o grande dilema do administrador público brasileiro nos dias atuais: o de dispor de um processo de influência cujo emprego deve reduzir ao imprescindível a fim de não comprometer as conquistas de hoje.** Daí o paradoxo da racionalidade de um regime forte: minimizar a utilização do processo impositivo e maximizar a do processo de internalização, no sentido de anestesiar, por antecipação, revanchismos que destruam indiscriminadamente tanto as conquistas positivas das reformas, como aquelas que a experiência mostrar desacertadas. Daí a complexidade infinitamente maior do encargo do novo Presidente, a quem não mais caberá a tarefa relativamente simples de uma estratégia de revolução mas de uma **estratégia de devolução** – devolução não a grupos ou indivíduos que o antecederam, mas devolução de responsabilidades a círculos cada vez mais amplos das lideranças do serviço público, devolução que expanda o poder reformador pelo crescimento e qualificação do grupo de reforma, devolução que utilize **os valores da reforma (e não os seus agentes)** como instrumento básico da continuidade das mudanças pretendidas” (NASCIMENTO, 1967, p. 23-4, grifos no original).

A necessidade de convencimento dos servidores públicos de modo a conquistar sua adesão à implementação da reforma, para o autor, não ocorreu na iniciativa promovida por Getulio Vargas e foi uma das causas de sua fragilidade; com base nesse ensinamento, a cooptação era uma dinâmica necessária ao sucesso da reforma de 1967. Nascimento (1967) conclui que os maiores problemas de uma reforma são valorativos e não cognitivos, ou seja, sabe-se que o sistema deve ser modificado, mas não são empreendidas as ações necessárias para que isso aconteça. As ponderações do autor estavam ligadas a outra das preocupações da época – o formalismo.

Na década de 1960, a pesquisa em administração pública, no Brasil, encontrava-se fortemente preocupada com as assertivas de Fred Riggs. Para o autor, sociedades prismáticas ou em transição, dependentes das potências industriais ocidentais, eram caracterizadas por uma alta dose de formalismo, ou seja, um descompasso entre as regras formais e a conduta real – em outras palavras, aquilo que, no Brasil, ficou conhecido como a oposição entre as “leis que pegam” e as que “não pegam”. No que se refere especificamente às reformas no âmbito da administração pública, pesquisadores ressaltavam que o formalismo implicava em uma grande distância entre idéias e ações, formulação e implementação, devendo-se atentar para o fato de que iniciativas de



transformação não só precisariam mudar estruturas de poder, como também – e principalmente – lutar por alterações culturais, batalha mais longa e difícil. Estruturas antigas e, conseqüentemente, seus privilégios e valores já estavam por demais consolidadas, quando submetidas a iniciativas de mudança; para enfrentar essa situação, reformas não poderiam ser encaradas apenas como um conjunto de novos instrumentos normativos (NASCIMENTO, 1967; KLIKSBERG, 1988; LOBO, 1988).

Para Guerreiro Ramos (1983), o problema do formalismo estava relacionado à própria conformação do Estado brasileiro. Originado a partir da máquina pública, sem que a sociedade ainda estivesse minimamente mobilizada, apenas na década de 1960 o Brasil estaria adquirindo condições de se articular a partir do desenvolvimento industrial e da formação de um sistema produtivo. A necessária mudança cultural, portanto, caminhava lado a lado com a própria modernização do país. O formalismo não deveria ser visto, porém, apenas sob uma perspectiva negativa, apesar de pensadores internacionais adotarem esse ponto de vista por não conseguirem inserir-se na realidade nacional. A tese central de Guerreiro Ramos era que o formalismo, longe de ser uma patologia, era fato normal e motivador da superação a ser empreendida pela sociedade, em vias de construção de um novo modo de articulação com o mundo. Ao defender essa tese, o autor recorria às características positivas do formalismo.

Em primeiro lugar, a administração pública brasileira não poderia ser analisada de acordo com critérios naturais da gestão empresarial, como a eficiência, visto que, durante séculos, foi responsável por absorver mão-de-obra excedente, abandonada pela iniciativa privada. Ao mesmo tempo em que o Estado inchava-se, contribuía para minorar os efeitos de um sério problema social. Além disso, o formalismo era uma estratégia de resistência a transformações que tentassem modificar esse papel do Estado brasileiro:

“(…) de um lado, a estrutura social resiste, com *esprit de corps*, a incorporar em seu seio elementos que possam desnaturá-la e, ao mesmo tempo, diligencia vencer essa resistência, pois é compelida a pactuar com aqueles que aceitam acomodar-se; de outro lado, os cidadãos que projetam ascender na escala social forçosamente se afirmam pelo combate à rigidez da ordem constituída para, num momento subseqüente, ajustar-se a tal ordem, desde que ela, de algum modo, supere a sua inércia, ou sua tendência ao imobilismo. Como nenhuma das partes cede tudo, o pacto que se estabelece entre ambas implica

necessariamente o formalismo. A função latente do formalismo é transformar os pólos de uma polaridade, nos termos de uma ambigüidade” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 274).

Em terceiro lugar, ainda de acordo com o autor, o formalismo era fruto de uma política histórica e deliberada do Estado brasileiro de arrocho salarial, remunerando mal os servidores públicos e impulsionando a sua busca por outras ocupações profissionais. A atuação na administração pública era apenas uma das atividades da mão-de-obra qualificada, sem demandar, portanto, sua atenção pelo tempo necessário. Esse desleixo, relacionado à necessidade de sobrevivência, gerava economia ao Estado e prestação ineficiente de serviços à sociedade. Por fim, o formalismo era o próprio guia da construção nacional, já que, ao se partir da construção da máquina pública para a formação da sociedade, o Estado optara por pautar a consolidação da nação independente pelo plano teórico e, só depois, pelo consuetudinário. Nesse choque entre teoria e prática, as relações sociais acomodavam-se de forma distinta do originalmente planejado. Essa acomodação ganhava complexidade, já que, na década de 1960, não só a sociedade carecia de articulação, como também sobrevivia segundo indicadores e contradições superados há séculos por nações mais desenvolvidas. Uma reforma que não levasse em conta a questão do funcionalismo fatalmente esbarraria em problemas previsíveis, legitimando práticas e reforçando o *status quo* que deveriam ser superados:

“(…) a estratégia tem redundado, em última análise, na disfuncionalização da teleologia das reformas. Isso porque, sendo a burocracia brasileira caracterizada por orientações comportamentais disfuncionais – orientações essas que a estratégia não tem procurado corrigir -, e considerando-se que toda ação burocrática (ou seja, toda reforma administrativa) é potencialmente funcional e disfuncional, a tendência do serviço público será (e tem sido) rejeitar os aspectos incompatíveis com suas orientações comportamentais típicas e absorver os compatíveis com essas orientações. Em última análise, isto significa **uma tendência a repelir os aspectos funcionais das reformas e a absorver os seus aspectos disfuncionais**” (NASCIMENTO, 1967, p. 45, grifos no original).

Em que pesem possíveis discordâncias quanto à definição de funcionalidades e disfunções de uma reforma administrativa, a argumentação de Nascimento (1967) valorizava a capacidade de resistência da burocracia a mudanças em sua forma de atuação e pode ser vista como um dos fatores para as dificuldades de implementação de novas ações, como se procura demonstrar ao longo deste trabalho, a começar pela incorporação do Contel ao Ministério das Comunicações. Além disso, essa resistência pode ser controlada em maior medida, quando o Estado dispõe de mecanismos de força e de pressão próprios de regimes autoritários – a partir da década de 1980, essas alternativas não estariam mais disponíveis, sendo necessário, ainda, tornar o processo de formulação e implementação de políticas públicas mais complexo ao se incorporarem mecanismos de controle social.

Convém ressaltar mais uma crítica à reforma de 1967, que ganhou corpo posteriormente às outras mencionadas. Se o decreto-lei nº 200, de fato, avançava no que se refere à flexibilidade da administração pública, essa passou a ser considerada limitada nos anos que se seguiram. Marini (2003) chega a considerar o documento de 1967 como uma contestação à lógica burocrática no momento em que outros países contentavam-se em aperfeiçoá-la, porém a flexibilidade atribuída à administração indireta acabou por constituir um fim em si mesma, já que autarquias, empresas públicas e outras organizações passaram a dispor de mais autonomia sem que fossem alvo de um controle apropriado com vistas a garantir a sua eficiência. Entre as disfunções geradas pelo modelo estava justamente a formação de uma elite da burocracia da administração indireta – os executivos públicos - que, não obstante ser bem preparada e ter participado da condução de projetos considerados essenciais ao desenvolvimento do país, submetia-se a controles ínfimos, recebia salários incompatíveis com os baixos vencimentos do corpo técnico das empresas estatais onde trabalhavam e, muitas vezes, era cedida aos ministérios, ainda que continuassem na folha de pagamento das estatais – ou seja, supervisionavam o seu contratante. Com a redemocratização política e a partir da promulgação do decreto nº 93.216 de 1986, a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest) ganhou força para questionar as disfunções da administração indireta (CAVALCANTI, 2005; BRESSER PEREIRA, 2007).

Outra crítica relacionada com a flexibilização diz respeito aos limites de um princípio do decreto-lei nº 200: Lobo (1988) lembra que o embate entre centralização e descentralização é histórico e que, mesmo submetido a avanços e retrocessos no contexto

brasileiro, normalmente não reflete o que se espera de um federalismo, ou seja, compartilhamento de competências, recursos e poder de decisão entre os três níveis de governo – daí a observação de Cavalcanti (2005) de que há uma certa esquizofrenia relativa à descentralização nas reformas administrativas brasileiras. Para Lobo, a reforma de 1967, assim como suas antecessoras, garantiu apenas uma desconcentração, ou seja, atribuição de tarefas sem partilha de recursos e poder decisório. No campo das comunicações, de fato, no período aqui estudado, a participação do governo federal é preponderante, como, por exemplo, no que diz respeito ao monopólio na exploração de serviços de telecomunicações até 1998 e a competência privativa de legislar sobre telecomunicações e radiodifusão.

Assim, a reestruturação da administração pública, promovida a partir de 1967, abriu espaço para consolidar, no campo das comunicações, princípios como planejamento, coordenação e delegação de competência nos anos seguintes, afastando-se de outros motes, como a descentralização. Nesse contexto de implementação limitada – ou formalismo – do decreto-lei nº 200, nasceu o Ministério das Comunicações.

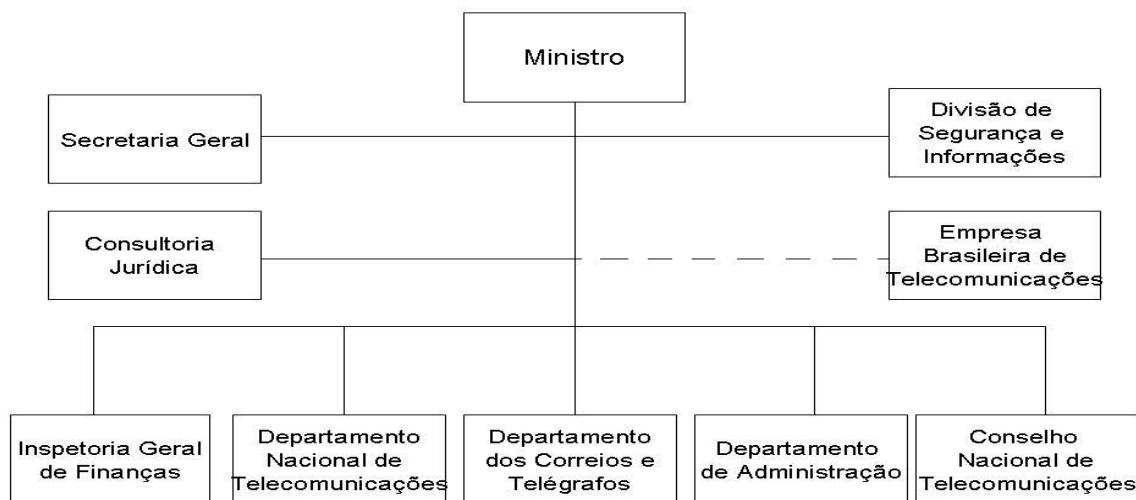
## **7.2 O novo Ministério das Comunicações**

Ao mesmo tempo em que o Contel era relegado a um segundo plano, como explicitado no capítulo anterior, eram tomadas as primeiras providências para a consolidação do novo Ministério das Comunicações. Em junho de 1967, pouco menos de quatro meses depois da promulgação do decreto-lei nº 200, o decreto nº 60.876 estabeleceu diretrizes iniciais para a montagem do órgão. O quadro de pessoal seria composto de servidores requisitados pelo ministro e provenientes de órgãos da administração direta, autarquias e sociedades de economia mista, mediante aceite do dirigente do órgão de origem do servidor (art. 1º), e de membros das entidades vinculadas ao Ministério das Comunicações de acordo com o decreto-lei nº 200 (art. 4º). As atividades seriam desempenhadas por grupos de trabalho constituídos pelo ministro e, no que se refere à prestação de serviços, por pessoas, empresas e organizações idôneas contratadas (art. 1º).

Na prática, o novo órgão continuava a depender da antiga estrutura do Contel, onde estavam os técnicos do setor, podendo, ainda, dispor de outros quadros que conseguisse arregimentar no serviço público. Se, por um lado, a possibilidade de contratação de prestadores de serviço e de criação de grupos de trabalho dava maior flexibilidade ao

ministério, por outro evidenciava a falta de uma estrutura básica, que só começaria a ser garantida pelo decreto nº 62.236, aproximadamente um ano depois da criação do ministério:

**Figura 1: Organização do Ministério das Comunicações em 1968**



**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base no decreto nº 62.236/68

Na primeira estrutura oficial do novo órgão, diferentes unidades subordinavam-se diretamente ao ministro, titular de uma pasta cujas competências abrangiam as atividades de telecomunicações e os serviços postais em território nacional (art. 1º). Note-se que o Dentel, anteriormente subordinado ao Contel como seu braço executivo, passa a figurar no mesmo nível hierárquico que o conselho, já em fase de desativação, lado a lado com os Correios e Telégrafos, que operavam como departamento do ministério (art. 2º). Além da Secretaria Geral, cujo titular era reconhecido como Presidente do Contel (art. 8º), e de uma Consultoria Jurídica, o Ministério das Comunicações dispunha de uma Divisão de Segurança e Informações, tida como órgão “complementar” do Conselho de Segurança Nacional e colaboradora do Serviço Nacional de Informações, o SNI (art. 6º). A Embratel, já estruturada como empresa, era reconhecida como ente da Administração Indireta, sujeita à supervisão ministerial (art. 15) e não à subordinação como os demais órgãos. De acordo

com o próprio decreto, a estrutura do ministério estaria sujeita à complementação e à revisão (art. 1º, parágrafo único).

A definição de uma estrutura ainda rudimentar não escondia diversos problemas do novo ministério. Um deles era a disputa política que, por mais que tenha existido no âmbito das telecomunicações até então, não foi amplamente discutida até hoje. Carlos Simas, o primeiro titular da pasta de 1967 a 1969, era professor universitário, engenheiro elétrico e civil. A aura exclusivamente técnica que pairava sobre a cúpula dos antigos órgãos reguladores começava a se desvanecer em meio ao estabelecimento da nova estrutura, conforme relata Quandt de Oliveira sobre o início da gestão de Simas:

“(...) o Carlos Simas, naquela época ligado ao Antônio Carlos Magalhães. Só que o que fez o Simas? Quando ele assumiu, ao invés de procurar o Contel, provavelmente não gostou do fato de já haver um secretário-geral escolhido, convidado e praticamente nomeado. Ele deve ter ficado chateado com isso e disse ‘não quero nada com o Contel’, passando a se ligar apenas à Embratel. Porque a Embratel era, antes, ligada diretamente à Presidência da República. E essa mudança do decreto-lei 200 foi feita exatamente nessa ocasião. Pegar um monte de órgãos e levar daqui para ali demora, dá algumas confusões. O Ministro fez todo o gabinete dele com pessoal que não tinha nenhuma experiência, não pegou ninguém do Contel, do Dentel... o resultado: a organização do Ministério foi só aprovada um ano depois” (OLIVEIRA, 2006c).

Por si só, a possibilidade de participação de outros atores nos principais postos do órgão regulador das comunicações e a revelação de uma tensão na disputa por seu comando contrariam a constatação de Jambeiro de que o Contel, por ser um órgão colegiado, tinha uma “natureza mais democrática” (JAMBEIRO, 2000, p. 81) que o Ministério das Comunicações. De acordo com os relatos acerca do conselho, dissidências internas e querelas com o Poder Executivo eram tratadas de forma contundente, como, por exemplo, nos casos da prisão de Adhemar Falcão e da demissão de Alencastro.

Além disso, a simples existência de um colegiado em nada garante o debate democrático, visto que seus membros podem ter posicionamentos e influências semelhantes. Nesse caso, a existência de um ambiente mais democrático parece estar menos relacionada com os participantes em si e mais com a representatividade de um maior

número de segmentos e atores sociais com pesos similares na tomada de decisões. Ainda que no Contel houvesse representantes do Poder Legislativo e de ministérios civis, historicamente os militares compuseram o grupo mais forte do órgão.

Por fim, cabe questionar a comparação de supostos graus de democracia no Contel e no Ministério das Comunicações em um contexto marcado inicialmente por convulsão social e, a seguir, pelo autoritarismo do novo regime. Vale lembrar, ainda, que a última metade da existência oficial do Contel foi marcada por sua incorporação à estrutura do ministério, em nada refletindo a autonomia decisória que teve até 1967 e um pretense maior nível de democracia. Nos dois órgãos, considerando-se a inexistência de movimentos sociais significativos que atuassem no campo das políticas de comunicação, eram poucos os mecanismos de participação de atores oficialmente desconectados da administração pública, à exceção do já forte *lobby* do empresariado mesmo antes da promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações. Assim, é preciso frisar que Contel e Ministério das Comunicações, criador e criatura, seguiam a mesma linha pouco democrática que refletia o histórico do setor e o ambiente político.

A uma possível inexperiência da cúpula do ministério e às disputas internas se somariam problemas relativos à infra-estrutura e ao quadro de pessoal. No início da década de 1970, quando ainda era construída a infra-estrutura da nova capital federal para a qual eram levados diversos órgãos públicos provenientes do Rio de Janeiro, o Ministério das Comunicações estava provisoriamente sediado em dois andares do Ministério de Minas e Energia (OLIVEIRA, 2006). A predominância dos militares no funcionamento do órgão se fazia sentir: de acordo com levantamento de Mathias (1999), 68,75% dos funcionários do ministério eram oriundos das Forças Armadas, ao passo que esse índice, em outros ministérios, durante o governo de Costa e Silva, era de 12%. Nos anos seguintes, essa equipe começaria a ser reforçada por engenheiros civis recém-formados, contratados com verbas de representação e de gabinete disponíveis nas diversas unidades ora aglutinadas no ministério. Um desses era Higino Germani, formado pela PUC de Porto Alegre:

“Quando nós fomos designados pelo ministro Higino Corsetti para ir para o Rio trazer o Dentel para Brasília, aí é que nós nos deparamos com a realidade da coisa, um horror. Montanhas de processo e ninguém para examinar. Outro detalhe importante: não existiam normas técnicas. (...) Em Brasília, a gente

imagina que vai encontrar os gênios das telecomunicações: ‘eu vou! Eu vou!’ O salário era uma coisa ridícula. A remuneração era um horror, toda dificuldade, morava num hotel, numa espécie de apartamento de pouso, uma situação difícilíssima. A vida era uma rotina comer/dormir/trabalhar, não tinha lazer, não tinha nada. Um período muito difícil... O salário mínimo de engenheiro era seis salários mínimos regionais e não se chegava a isso. O custo de vida lá era alto” (GERMANI, 2005).

Germani refere-se a um valor de aproximadamente NCr\$ 1.123,20 (menos de R\$ 3.705,85). Em 1970, a lei nº 5.645, ainda fruto da reforma promovida pelo decreto-lei nº 200, criou uma nova classificação de cargos para os servidores civis da União, que viria a ser conhecida como “PCC” (sigla de “Plano de Classificação de Cargos”). Todos os servidores eram enquadrados em grupos específicos, como diplomacia, magistério, artesanato e serviços auxiliares, dentre outros, sendo que a maior parte dos funcionários dos ministérios passava a pertencer às categorias de “outras atividades de nível superior” e “outras atividades de nível médio” (art. 2º). Wahrlich (1974) considera, como grandes méritos dessa nova estruturação das carreiras da administração pública federal, o regime de trabalho de 40 horas semanais – tornando o serviço público a única ou, ao menos formalmente, a principal atividade profissional dos servidores -; uma tentativa de retomada do sistema de mérito, mediante a necessidade de avaliação, por critérios objetivos, de qualificações profissionais específicas, rompendo com os critérios uniformes e gerais vigentes na administração pública desde a década de 1930; e uma tentativa de aumento salarial dos servidores públicos, equiparando seus vencimentos a profissionais com atividades similares na iniciativa privada – objetivo que, em pouco tempo, seria frustrado.

Em 1974, em um período em que a inflação mensal ficava pouco abaixo de 5%, o anexo I do decreto-lei nº 1.348 determinou que o salário inicial de um profissional enquadrado entre os de “outras atividades de nível superior” variava entre Cr\$2.414,00 (R\$3.386,80) e Cr\$6.127,00 (R\$8.596,08) e os de “outras atividades de nível médio” entre Cr\$460,00 (R\$645,37) e Cr\$2.662,00 (R\$3.734,74). O mesmo documento já previa que, em março de 1975, os mesmos salários passariam a variar, respectivamente, entre Cr\$3.900,00 (R\$5.120,82) e Cr\$7.278,00 (R\$9.556,24) e entre Cr\$523,00 (R\$686,71) e Cr\$3.925,00 (R\$5.153,64). A título de comparação, o salário de ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, do Consultor-Geral e do Procurador-Geral da República (art. 2º) ficava



fixado em Cr\$16.000,00 (R\$22.447,72). Em 1976, o anexo I do decreto-lei nº 1.445 estabeleceu pequenas variações para os salários dos profissionais enquadrados no plano, a depender dos cargos de cada um. No que se refere a funcionários de nível superior, a faixa salarial era de Cr\$5.018,00 (R\$5.166,83) a Cr\$13.313,00 (R\$13.707,86). No nível médio, diversos cargos podiam atingir um teto de Cr\$5.531,00 (R\$5.695,05), porém havia diferenças nos salários iniciais de cada cargo, como Cr\$ 3.078,00 (R\$3.169,29) para um agente de telecomunicações e eletricidade; Cr\$2.659,00 (R\$2.737,87) para um agente de serviços complementares; e Cr\$868,00 (R\$893,74) para um agente de serviços de engenharia. De acordo com o mesmo documento, os salários de ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal e do Consultor-Geral da República ficavam fixados em Cr\$22.000,00 (R\$22.652,51).

Esses salários do Plano de Classificação de Cargos, que hoje estariam em níveis semelhantes aos de outras carreiras do Poder Executivo federal, não se manteriam assim por muito tempo. Se, por um lado, o novo plano simplificava a gestão do quadro de pessoal da administração pública, por outro criava dificuldades para a mobilização, em negociações salariais, de profissionais de áreas díspares e lotados em inúmeras repartições públicas. Além disso, o novo quadro estaria fadado a um crescimento exponencial de servidores ativos e aposentados, o que implicaria em impactos orçamentários significativos sempre que se pleiteasse uma melhoria salarial. Por fim, a necessidade de concessão de reajustes por meio de lei (ou de decreto-lei ou de medida provisória, a depender do período histórico) impunha mais um óbice à celeridade do processo.

Germani lembra ainda que, apesar do nome do ministério, entre os seus novos colegas de trabalho não havia qualquer sociólogo ou estudioso da área de Comunicação Social, o que o leva a concluir que “o nome do ministério está errado. Não é de Comunicações, é de Telecomunicações. Isso já diz tudo. (...) Ele é um ministério técnico que mexe com uma coisa não-técnica” (GERMANI, 2005). O quadro de pessoal que, aos poucos, começava a incorporar novos profissionais mantinha a mesma tradição que já durava mais de três décadas – por mais que o CBT tenha ensaiado incluir normas referentes a conteúdo entre as competências do Contel -, qual seja, a de separar conteúdo de infraestrutura. A formulação de políticas públicas relacionadas com o conteúdo transmitido e o

controle dos meios de comunicação de massa, tal como entendido neste trabalho, não seriam atribuições do Ministério das Comunicações.

Mesmo em relação à aptidão para tratar da infra-estrutura relacionada às telecomunicações, há divergências quanto à qualificação do quadro de pessoal inicial do Ministério das Comunicações. Há consenso, apenas, que em torno dele e da Embratel passavam a se aglutinar alguns dos melhores técnicos – muitos dos quais militares - no que se refere à telefonia e à transmissão de dados, já submetidos a provas diversas, como a montagem de um sistema de comunicação na nova capital federal, a elaboração de um novo marco legal e a criação da própria Embratel, a ser analisada adiante. Os relatos, porém, não coincidem, quando o tema é a regulação da radiodifusão. Quandt de Oliveira (2006b) relata que, ainda quando era Presidente do Contel, contratou de seis a oito engenheiros recém-formados pela PUC que trabalhavam tanto com telefonia, quanto com radiodifusão. Esses profissionais foram lotados na Divisão Técnica do Dentel e, a partir de 1967, foram absorvidos pelo Ministério das Comunicações. Já Higino Germani ressalta que, nesse órgão, “tinha gente também da Marinha, da Aeronáutica, era um pessoal com um grau de conhecimento sobre telecomunicações bastante avançado, com curso no exterior e tudo. (...) Radiodifusão não tinha ninguém. Radiodifusão era uma incerteza” (GERMANI, 2005).

A partir tanto da estrutura precária descrita por Quandt, quanto da inexistente mencionada por Germani, é possível depreender que o Estado brasileiro, na gênese do novo ministério, estava preparado para dar tratamento muito diferenciado aos serviços das telecomunicações. Enquanto já dispunha de profissionais capacitados para atuar no âmbito da telefonia e da transmissão de dados, o Poder Executivo teria que treinar seus quadros jovens, recém-formados e lotados em instalações precárias para lidar com a radiodifusão. Ao contrário do que ocorria em relação aos segmentos de telefonia e transmissão de dados, encontravam-se na iniciativa privada os profissionais mais aptos no que se refere à radiodifusão, reflexo do caráter eminentemente privado que rádio e televisão adquiriram no Brasil desde a década de 1930.

Novamente as narrativas divergem ao tratar da existência de normas que subsidiassem a regulação técnica e econômica da radiodifusão, uma das competências do ministério. Os depoimentos e textos, por exemplo, de Alencastro e de Quandt de Oliveira apontam para a importância do Contel na formulação de normas técnicas para o setor; já os

relatos de engenheiros mais novos e mais ligados às atividades rotineiras do sucessor do conselho, como Higino Germani e Yapir Marotta, que seria cedido pela Embratel ao Ministério das Comunicações no fim da década de 1970, apontam a inexistência de normas consolidadas até 1973, quando entrou em vigência o Plano Nacional de Radiodifusão:

“O problema maior era o seguinte: como trabalhar, como examinar todos aqueles processos, se não existiam normas técnicas? Então nós fizemos chegar ao ministro que tinha que se criar essas normas. Então foi criada, primeiro, uma subsecretaria de radiodifusão, que depois se transformou na secretaria de radiodifusão e que hoje é a Secretaria de Comunicação Eletrônica. Ou seja: começamos do zero, não existiam normas técnicas, não tinha norma para TV, para FM, para nada. Com essa criação do grupo de trabalho, fomos juntando subsídios para criar as normas, então se teve ferramental necessário para disciplinar a radiodifusão. Porque, até então, as coisas eram decididas assim meio na moeda, uma coisa medonha. Sempre faltou uma política para o meio de radiodifusão. Sempre. (...) Eu estava lá no Ministério, o cara bota uma norma técnica assim: ‘é obrigatório o uso de monitor de modulação etc.’ Isso há 30 anos. Se bobear, até agora, você pega as emissoras de rádio e se uma tiver o monitor, é muito. Eu disse: ‘Ministro, isso nunca vai ser cumprido’. ‘Ah, vamos multar...’ O problema não é esse, o cara não entende porque tem que comprar isso, nem tem um técnico que saiba usar. (...) Acontecia comigo lá no Ministério de alguém chegar e dizer que queria aumentar a potência da sua rádio. Eu dizia: ‘Não tem viabilidade técnica, vai dar problema, vai interferir’. ‘Ah, mas não tem uma solução política?’ O brasileiro não assimila que estamos lidando com coisas da natureza e que há limitações que não podemos superar. Não, ele acha que politicamente ele consegue revogar a lei da gravidade” (GERMANI, 2005).

Nesse caso, se, por um lado, o CBT já se encontrava regulamentado desde a primeira metade da década de 1960, por outro inexistiam critérios rigorosos e públicos para a alocação de emissoras no plano de frequências, um dos pilares da regulação técnica. Da mesma forma, por mais que fossem frágeis os limites à concentração definidos pelo decreto-lei nº 236 de 1967, inexistiam normas que sistematizassem essa avaliação, incidissem sobre a propriedade cruzada ou simplesmente dificultassem a burla dos dispositivos legais.

Finalizada a gestão de Carlos Simas no Ministério das Comunicações com a ascensão de Emilio Garrastazu Médici à Presidência da República, o órgão sofreria uma inflexão decisiva para o modelo de exploração estatal das telecomunicações que já se desenvolvia. O setor recuperou, então, uma de suas principais tradições: voltaria a ser comandado por militares, notadamente aqueles com formação na área de telecomunicações, mas pouco conhecimento de radiodifusão, principalmente no que se refere ao conteúdo. O novo titular da pasta foi o Coronel do Exército Hygino Caetano Corsetti, cujo currículo incluía um curso avançado em comunicações em Nova Jersey, a chefia do curso de eletricidade e eletrônica da Escola de Comunicações da Vila Militar do Rio de Janeiro, a organização do curso de Comunicações da Academia Militar das Agulhas Negras em Resende, Rio de Janeiro, o comando da diretoria de ensino da Escola de Comunicações do Exército, a chefia da Seção de Operações da Diretoria Geral de Comunicações do Exército e a atuação no gabinete do então Ministro da Guerra do governo Castello Branco, Arthur da Costa e Silva (PIERANTI, 2007). Corsetti foi substituído pelo Comandante Euclides Quandt de Oliveira, uma das primeiras escolhas do novo Presidente da República e ex-colega de Gabinete Militar do primeiro governo pós-1964, Ernesto Geisel (GASPARI, 2003), já tendo participado da organização e da instalação da Escola de Eletrônica da Marinha e passado pela Vice-presidência da Comissão Interamericana de Telecomunicações (Citel) e pela Presidência do Contel e da Telebrás, de onde saíra para assumir o Ministério (PIERANTI, 2007). Se o desenvolvimento do modelo de exploração estatal das telecomunicações pudesse ser resumido em poucos nomes – o que seria injusto, considerada a quantidade de profissionais que atuaram nessa construção – Corsetti e Quandt de Oliveira comporiam a lista ao lado de Alencastro<sup>35</sup>.

Quandt de Oliveira (2006) atribui a seu antecessor no Ministério das Comunicações, Hygino Corsetti, a formulação de uma macro-política capaz de contemplar os serviços públicos de telecomunicações, a radiodifusão e o setor postal, centrada em quatro princípios

---

<sup>35</sup> Devo essa percepção aos entrevistados que ajudaram a elucidar pontos desta tese, a relatos colhidos para outras pesquisas e, principalmente, no que se refere aos outros dois nomes, à entrevista com José Antonio de Alencastro e Silva. Uma entrevista com Hygino Corsetti, já falecido, poderia ter ajudado a esclarecer pontos ainda pouco claros da regulação das telecomunicações no Brasil, como, por exemplo, o fim (oficial) do Contel e a ausência de planos para a capacitação de profissionais lotados no Ministério para lidar com a radiodifusão. Parte considerável das idéias do ex-ministro, contudo, principalmente quanto à reestruturação a que se lançou a administração pública no setor de telecomunicações, consta da Exposição de Motivos nº 118, citada neste trabalho. Tive acesso a esse documento graças aos pesquisadores da Biblioteca do Palácio do Planalto, a quem agradeço publicamente.

básicos: a integração nacional, por meio de uma rede de telecomunicações de longa distância; o desenvolvimento nacional, a partir da consolidação dessa rede como mecanismo de fortalecimento da economia; a difusão da educação e da cultura; e a segurança nacional, por meio do estabelecimento de condições para uma rápida comunicação entre os indivíduos em qualquer ponto do país. Note-se que, na observação do autor, a rede em questão não é encarada como mola propulsora da radiodifusão, o que veio a ocorrer, e sim como garantia de transmissão de dados e de comunicação interpessoal. Dos quatro princípios básicos emanavam duas metas forjadas no âmbito da Doutrina de Segurança Nacional: a integração do brasileiro, onde quer que estivesse, à nação e a proteção pelo país – aqui claramente compreendido como o Estado - do território, do cidadão, das instituições, da lei, da ordem, dos costumes e das tradições. A partir desses conceitos seriam formuladas as políticas públicas.

Nessa exposição, Quandt explicita uma ordenação de conceitos e diretrizes até hoje tidos como fragilmente dispostos. Na prática, porém, a nova política para as comunicações – a primeira com essa abrangência intersetorial na história do país – revela uma disposição do ministério em processo de consolidação para alinhar-se à Doutrina de Segurança Nacional sem que isso representasse o abandono de cuidados técnicos e tecnológicos. Dito de outra forma, o ministério habilitava-se, por um lado, a debater e a promover a regulação de uma infra-estrutura que culminaria no desenvolvimento econômico e na afirmação da referida doutrina e, por outro, por mais que lançasse diretrizes para o conteúdo audiovisual (de caráter cultural e educativo), não objetivava oficialmente nele interferir por mecanismos de controle *a posteriori*, como a censura. A constatação de que inexistia, no país, uma iniciativa privada forte o suficiente para implementar essa infra-estrutura implicaria em posicionar o Estado como seu provedor, o que, indiretamente, terminaria por associar sua capacidade de regulação técnica a mecanismos de controle *a priori*.<sup>36</sup>

São contraditórios os relatos acerca da atuação do Ministério das Comunicações em relação ao controle dos meios de comunicação de massa. Mattos (2002; 2005) afirma que, durante o governo Médici, iniciativas interministeriais promoveram estudos sobre a baixa

---

<sup>36</sup> Note-se que, aqui, está-se referindo genericamente ao “Estado”, no entanto deve ser observada a distinção entre uma regulação técnica, exercida pela administração direta à época, e o controle da infra-estrutura, efetuado pela administração indireta, ou seja, pelas empresas estatais prestadoras de serviços de telecomunicações.

qualidade da programação e as emissoras de televisão foram punidas com multas e com a suspensão de programas – o que de fato ocorreu -, sem, contudo, deixar clara a relação do Ministério das Comunicações com essas punições. O autor defende, ainda, que o Dentel, em prática que se estendeu até a década de 1980, lacrou transmissores de geradoras alegando problemas técnicos, quando, na verdade, eram represálias à programação veiculada.

Quandt de Oliveira nega qualquer ação do ministério no âmbito da censura, mas admite manifestações de desagrado em relação ao conteúdo – o que, conforme aponta Mattos (2002), também era prática de Corsetti:

“Não digo que o Ministério tenha agido em relação ao conteúdo. Eu pessoalmente, em inúmeras ocasiões, dizia o seguinte: não adianta você fazer uma regulamentação e dizer que é proibido fazer isso, é proibido fazer aquilo... não adianta. O que você tem que tentar fazer é convencer aqueles que estão operando nessa área de que eles são participantes de algo maior, que é a educação, a divulgação de conhecimento, a informação do povo brasileiro... isso é que deve ser feito. Para esse ponto eu sempre chamei atenção, enquanto estive no Ministério. Depois que saí do Ministério, alguns anos depois, fui convidado para ser Presidente da Abert. Se eu tivesse dado ‘cacarecada’ neles, eles não teriam convidado” (OLIVEIRA, 2006b).

Para o ex-ministro, a formação de grande parte do quadro de pessoal do ministério, majoritariamente composto de engenheiros, afastava o órgão ainda mais de debates sobre o que não deveria ser veiculado. Ao Ministério das Comunicações cabia apenas a operação de mecanismos de fiscalização, já que dispunha de um braço executivo para esse fim (o Dentel) e de uma rede que permitia verificar interferências nas transmissões:

“A obrigação dele era, se existisse alguma determinação sobre isso ou sobre aquilo, verificar se a determinação estava sendo cumprida. Apenas isso. (...) Diria que no regime militar não houve, assim como já não havia, nenhum interesse especial em trabalhar no conteúdo. (...) Na minha opinião, o governo militar não teve um posicionamento ideológico, teve um posicionamento político, a favor desses ou daqueles e tal. Não ideológico. Os defensores da ideologia defendem muito o trabalho no conteúdo. Quem não trabalhava muito com ideologia não se voltava muito ao conteúdo” (OLIVEIRA, 2006c).

O “posicionamento político” ao qual alude Quandt de Oliveira seria decisivo para a constituição das redes de rádio e de televisão. Por ora, cabe ressaltar que, de fato, apenas a fiscalização técnica era de competência do Dentel, porém não se pode afirmar que nunca tenha havido a repressão de uma emissora oficialmente por motivos técnicos, quando, na verdade, o ato derivava de divergências em relação à programação. Trata-se, portanto, de mais uma evidência, constatada em outros depoimentos mencionados neste trabalho, da linha tênue que separa política e técnica e que, ao longo da história, permeou as telecomunicações no país.

Para desempenhar todas as suas funções e implementar a macro-política desenhada, o Ministério das Comunicações herdou prática comum aos órgãos que o antecederam – o centralismo decisório. Por mais que o Contel tivesse a participação de diversos membros, o colegiado dispunha de atribuições em virtualmente todas as etapas do processo de regulação – da formulação de políticas à fiscalização. Esse centralismo, aliás, é tido por Quandt de Oliveira (1992) como uma das principais virtudes do modelo, por considerar que decisões tomadas em unidades autônomas prejudicariam a visão integrada do conjunto. No caso do ministério, que passou a desempenhar as principais atividades do conselho, o nível de decisão encontrava-se restrito a um ministro e a seus técnicos, em uma única organização pública e sem a existência de mecanismos institucionais de participação de entidades interessadas. Quando muito, a depender do tema tratado, a decisão poderia ser apreciada pela Presidência da República ou pelo Conselho de Segurança Nacional.

Essa é mais uma evidência que inviabiliza o reconhecimento do Ministério das Comunicações como uma “agência reguladora”, tal como defendido por Mattos (2005). A segunda estrutura, como se debaterá adiante, ampara-se, ao menos em tese, em princípios como a transparência nas decisões, a estabilidade dos dirigentes integrantes de um colegiado, a participação plural e institucional de diversos segmentos e a tentativa de separação entre técnica e política – o que não era, de forma alguma, observado nos primórdios do Ministério das Comunicações. O autor alega, ainda, que essa suposta nova “agência reguladora” diminuiu a possibilidade de interferências de organizações privadas no setor, o que tampouco é possível comprovar com as evidências existentes. Na verdade, a

simbiose entre público e privado é uma das marcas da história da regulação no setor, como adiante se pretende demonstrar.

Constatada a necessidade de manutenção do centralismo decisório, defendido de forma hermética, o ministro Corsetti esboçou, em sua Exposição de Motivos nº 118 de 1971, a necessidade de se alterar a estrutura dos órgãos da administração pública responsáveis pelas telecomunicações, que, na sua percepção, não atendiam as pretensões da política delineada. A preocupação do ministro, anteriormente já manifestada em outras ocasiões, dizia respeito principalmente aos órgãos da administração indireta vinculados à pasta. No tocante especificamente ao ministério, Corsetti reconhecia a existência de problemas derivados da absorção de competências com a derrocada do Contel; admitia a inexistência de mão-de-obra qualificada em número suficiente para implementar as medidas traçadas, principalmente no que dizia respeito ao Dentel; reivindicava que dois fundos setoriais, o Fundo Nacional de Telecomunicações e o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações passassem diretamente ao controle do ministro; e propunha uma nova estrutura para a pasta. O *mea culpa* acompanhado de reivindicações afastava o titular do Ministério das Comunicações do espírito da descentralização administrativa propugnada pelo decreto-lei nº 200 e reforçava o ímpeto do centralismo decisório que caracterizou os órgãos reguladores das telecomunicações ao longo dos tempos.

Efetivas mudanças na organização do ministério iniciaram-se em 1974, já sob a égide de Quandt de Oliveira. Em outubro, o decreto nº 74.753 estabeleceu a nova estrutura do Ministério das Comunicações. Uma primeira mudança foi o estabelecimento do Conselho Nacional de Comunicações como órgão de assessoramento. Outra foi a criação de um Departamento de Pessoal separado do de Administração (art. 3º, d). Por fim, houve o remodelamento da vinculação dos órgãos da administração indireta (art. 3º, II), definindo-se parte da estrutura que se manteria por mais de vinte anos: os Correios deixavam de ser um departamento e tornavam-se a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e a holding Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) passava a estar vinculada ao órgão, ficando a Embratel e as demais operadoras, por sua vez, subordinadas a essa empresa. O decreto nº 78.023 de 1976 promoveu a inclusão da Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás) nas entidades da administração indireta vinculadas ao ministério (art. 3º, I). O decreto nº 84.206 de 1979 deu forma final ao órgão durante o fim do regime militar e os



primeiros anos da Nova República, dispoendo principalmente sobre duas alterações: a primeira era a criação da Coordenadoria de Comunicação Social como órgão de assessoramento do ministro, subordinado ao sistema de comunicação institucional da Presidência da República (art. 7º) e a outra era a supressão da vinculação da Radiobrás com o ministério. A nova estrutura previa (art. 2º), assim, quatro unidades de assistência direta ao ministro (Gabinete, Consultoria Jurídica, Divisão de Segurança e Informações e Coordenadoria de Comunicação Social); um colegiado (Conselho Nacional de Comunicações); duas unidades de planejamento, coordenação e controle financeiro (Secretaria-Geral e Inspeção-Geral de Finanças); três departamentos (Departamento de Administração, Departamento de Pessoal e Dentel); uma empresa pública (ECT); e uma sociedade de economia mista (Telebrás), a qual se vinculavam operadoras estaduais e a Embratel. De todos esses, três – Dentel, ECT e Telebrás - tinham ramificações por todo o país, logo a estrutura vinculada ao Ministério das Comunicações encontrava-se presente na imensa maioria dos municípios brasileiros, sendo atraente do ponto de vista político. Mesmo assim, não obstante uma descentralização limitada na exploração de serviços e na fiscalização, a estrutura resguardava ao Presidente da República e ao Ministro prerrogativas inerentes aos temas centrais do setor, como a outorga de emissoras de radiodifusão.

Note-se que a aparente magnitude da estrutura não escondia fragilidades principalmente no que se refere ao quadro de pessoal da administração direta. Yapir Marotta (2008) lembra que, no início da década de 1980, as diretorias regionais do Dentel foram transformadas em diretorias estaduais, responsáveis não só pela fiscalização, como também pela outorga de diversos serviços, como rádio amadorismo, rádio-taxi e serviços privados em geral, excetuando-se de sua alçada as outorgas de serviços públicos (telefonia) e de radiodifusão. As diretorias subdividiam-se em seções de cadastro, de radiodifusão (responsável, por exemplo, pela análise de alterações societárias e pela aprovação dos locais de instalação das emissoras), de telecomunicações (outorga dos demais serviços), de administração e de fiscalização. Na diretoria do Rio Grande do Sul, uma das que tinha o maior contingente do país no fim da década de 1970, trabalhavam, segundo Marotta, quatro ou cinco engenheiros nas seções de radiodifusão e de fiscalização e um ou dois na seção de telecomunicações, além de dois ou três administradores na seção de administração. Em toda a diretoria trabalhavam cerca de três advogados. Ao todo, contando os funcionários de

níveis fundamental e médio (somente a segurança era terceirizada), cerca de trinta servidores, em média, estavam lotados na diretoria. Esse número chegou a cerca de cinquenta quando foi montada uma estação de radiomonitoragem no estado. Não havia planos de capacitação periódicos desses profissionais, apenas treinamentos esparsos em caso de instalação de novos equipamentos.

Mesmo que com problemas no quadro de pessoal, o Ministério das Comunicações, ao fim do regime militar, definira sua estrutura para o desempenho de seu papel regulatório. A ausência de uma iniciativa privada apta a realizar investimentos maciços e a relação entre telecomunicações e a segurança nacional – mote evocado pelo regime – obrigariam o órgão a desempenhar outras funções não menos significativas: a montagem de uma infra-estrutura estatal e a prestação de serviços.

### **7.3 O regime militar e a exploração das telecomunicações**

#### *7.3.1 A montagem e a operação da infra-estrutura estatal*

No início da década de 1970, algo começava a mudar no setor de telecomunicações. Até então, havia um predomínio, entre os técnicos mais qualificados, de militares e profissionais formados em escolas militares, dentre elas o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e o IME, como reflexo do tratamento do setor como estratégico<sup>37</sup>. Naqueles anos, porém, as instituições civis intensificaram a formação de engenheiros que, dali para frente, se constituiriam na principal força de trabalho das prestadoras de telecomunicações. Dentre os entrevistados deste trabalho, por exemplo, três concluíram a graduação pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) entre 1970 e 1973: Higino Germani, no Rio Grande do Sul, e Ara Apkar Minassian e Renato Navarro Guerreiro, no Rio de Janeiro. Dos bancos da PUC saíam outros profissionais que, em comum, teriam a seu favor a insuficiência de mão-de-obra qualificada para protagonizar a expansão das telecomunicações no Brasil e, portanto, o espaço fecundo para a progressão rápida na

---

<sup>37</sup> No que se refere às formulações teóricas, não se pode deixar de destacar a importância da Escola Superior de Guerra (ESG) para a vinculação das comunicações à Doutrina de Segurança Nacional. Os meios de comunicação de massa eram instrumentos considerados essenciais à promoção da integração nacional, um dos objetivos da teoria de desenvolvimento formulada no âmbito da Escola.

carreira. O esforço de formação de quadros reproduziu-se no interior das prestadoras estatais: somente no ano de 1973, mais de quinze mil funcionários do Sistema Telebrás (dos quais, mais da metade de nível médio), o que correspondia a um quarto de todo o efetivo das empresas, recebeu algum tipo de treinamento (OLIVEIRA, 2006).

Os alunos egressos dos centros de ensino privados encontraram um cenário em transformação. A situação mudara desde que, em 1962, o CBT estabelecera as bases para a criação de uma empresa estatal de telecomunicações interestadual e internacional, mas reconhecera as empresas privadas de telefonia local. Até o início do regime militar, prevaleceu, de fato, essa visão: em setembro de 1963, o Contel, presidido pelo então coronel Galvão (depois presidente da Embratel), constituiu uma comissão para tratar da criação da empresa estatal. O trabalho da comissão terminou em novembro daquele ano e, em janeiro, o governo deu seqüência aos procedimentos para o surgimento da Embratel, cuja acionista majoritária seria a União, a qual se somariam o BNDE e empresas estatais. A crise política adiou os planos, entretanto o regime militar, em seus primeiros meses, retomou o encaminhamento do governo Jango e fez nascer, em 1965, a Embratel.

Curiosamente, ainda como reflexo do golpe, uma solução nacionalista e uma aposta no Estado como promotor do desenvolvimento – também no setor de telecomunicações – uniam gestores civis e militares. Como lembra Quandt (1992), a solução, de início, desagradava setores liberais do governo militar (incluindo ministros e a Presidência do Contel), que defendiam a mudança no CBT e a exploração das telecomunicações por empresas privadas, e as empresas estrangeiras, que se candidatavam à prestação do serviço no Brasil. O começo da investida estatal pelas telecomunicações interestaduais e internacionais, porém, era a sinalização de que havia planos para ampliar a participação: apesar de as reclamações da sociedade se concentrarem na telefonia local, naqueles serviços residia o lucro maior e mais imediato, que, no curto prazo, poderia tornar a rede estatal auto-sustentável e, mais que isso, apta a realizar novos investimentos. Com a aquisição da Companhia Telefônica Brasileira (CTB) - que chegara a operar mais de 80% dos terminais telefônicos no país e fora desejada, sem sucesso, pela iniciativa privada - pela Embratel, em 1966, não restava mais dúvidas do caminho a ser percorrido pelo Estado.

Esse caminho iniciara-se ainda na década de 1950, quando, de acordo com Quandt de Oliveira (1992), começou-se a discutir a constituição de um sistema integrado de

telecomunicações. Até então, as companhias telefônicas recebiam suas concessões - não exclusivas e por prazos variáveis que chegavam a quarenta anos (OLIVEIRA, 2006) - das prefeituras, responsáveis pelos reajustes tarifários. Por razões políticas, esses entes evitavam conceder os reajustes e mantinham as tarifas abaixo do nível pretendido pelas operadoras. As redes não se comunicavam obrigatoriamente, já que os equipamentos não seguiam um único padrão – ou seja, a comunicação entre casas em ruas diferentes, por exemplo, podia não ser viável ou só ser possível mediante uma ligação interurbana (GERMANI, 2006). Não por acaso, Alencastro Silva (1990) classificou aquela fase como “anárquica”. Criava-se um ciclo vicioso: as tarifas não compensavam a prestação, as empresas não investiam, as redes se deterioravam e o retorno era baixo. Em 1967, quando a Embratel já havia sido constituída e a CTB, adquirida, o governo militar baixou o decreto-lei nº 162, tão enfático quanto curto: passava a caber à União – e não mais a estados ou municípios - a exploração direta ou mediante outorga dos serviços de telecomunicações, respeitados os contratos vigentes com a iniciativa privada (art. 1º). As telecomunicações tornavam-se, então, assunto federal, bastando esperar o fim das outorgas vigentes para a estatização do setor.

Note-se, portanto, que a montagem de uma infra-estrutura de telecomunicações nacional e estatal não foi fruto de uma política pública *top-down*, por mais que tenha sido implementada em um regime autoritário. Pelas evidências disponíveis, é possível corroborar a percepção de Quandt de Oliveira (1992; 2006b) de que esse foi um processo construído aos poucos, de forma incremental, sujeito a pressões tanto da iniciativa privada, quanto de parte da administração pública. Mesmo entre os defensores da infra-estrutura estatal havia discordâncias – Ernesto Geisel, à época chefe do gabinete militar do governo Castello Branco, defendia a rápida nacionalização de todas as telecomunicações. Vale ressaltar, ainda, que esse processo transcendeu o próprio regime militar, iniciando-se durante o governo de Jango e estendendo-se até a década de 1990.

Em 1965 havia muito a ser feito para viabilizar essa empreitada. O Plano Nacional de Telecomunicações nascera no Contel em 1963, mas só começaria a ser implementado em 1966. A lógica era a das avenidas, das quais brotariam estradas vicinais: as primeiras eram onze capitais, chamadas de Centros Principais de Telecomunicações de 1ª ordem, ligadas por microondas, das quais partiriam redes regionais que formariam o Sistema

Complementar (ou “troncos”). Juntas, essas redes comporiam o Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT), que excluía, em sua primeira fase, por razões técnicas, parte do Centro-Oeste e a Amazônia: como a ligação por tropodifusão<sup>38</sup> mostrara-se precária e outras tecnologias revelavam-se soluções ainda piores, optou-se por soluções temporárias sujeitas a imprevistos diversos, incluindo a comunicação via rádio com uma estação em Brasília. O sistema estabelecia, ainda, canais de reserva livres, que, salvo situações excepcionais, poderiam ser utilizados para o transporte de sinais de televisão, originando, no espírito do CBT, um sistema convergente<sup>39</sup>:

“Os princípios básicos da estrutura do Plano constavam do Código e partiam do conceito de que, na medida do possível, era necessário juntar em um único meio transportador todas as informações a serem transmitidas, em suas mais diversas modalidades (telefonia, telegrafia, dados, vídeo). Desta forma, haveria maior eficiência na utilização dos meios disponíveis e, portanto, os custos seriam mais baixos” (OLIVEIRA, 1992, p. 129).

Ao mesmo tempo em que montava um sistema nacional, a Embratel preocupava-se com a comunicação com o exterior. Em 1965, o Brasil aderiu a acordos internacionais para a formação de sistemas via satélite (mais conhecido como Intelsat); no ano seguinte,

---

<sup>38</sup> Graças à topografia da região, às grandes distâncias e à povoação esparsa, tornava-se difícil a montagem de um sistema de telecomunicações por microondas terrestres na Amazônia. A solução encontrada foi a tropodifusão: as ondas eletromagnéticas se propagam na troposfera e são captadas por antenas de até 700m<sup>2</sup>, afastadas umas das outras em até 300 quilômetros e instaladas nas proximidades de locais baixos e habitados. Dentre as desvantagens do emprego desse método estão a baixa capacidade de transporte, problemas para transportar sinais de televisão e custos elevados. Na Amazônia, atendeu-se, na montagem desse sistema, à telefonia, porém as transmissões de televisão foram prejudicadas. A tropodifusão poderia, ainda, ter se expandido no Tronco Sul do SNT, mas a escolha do sistema, nesse caso, gerou cizânia na administração pública: enquanto a Embratel defendia os investimentos em tropodifusão por acreditar que, assim, seria possível suprir rapidamente a demanda existente, o Contel questionava essa escolha, prognosticando um maciço crescimento das telecomunicações naquela região nos anos seguintes. Prevaleceu, por fim, a opinião do Contel (OLIVEIRA, 1992; 2006; GERMANI, 2005).

<sup>39</sup> Apesar de o termo “convergência” ter se tornado famoso apenas na década de 1990, no que se refere aos serviços de telecomunicações esse conceito – não explicitado – já era tônica da legislação brasileira desde a década de 1930, com o tratamento conjunto de radiodifusão e telefonia pelos decretos nº 20.047 e 21.111. Em 1951, o decreto nº 29.151 inovou ao aprovar um regulamento de serviços postais e telecomunicações, união que voltaria a ser debatida quando ocorreram as privatizações do Sistema Telebrás e o então ministro das Comunicações, Sergio Motta, declarou que a nova Agência Nacional de Telecomunicações, nos anos seguintes, se transformaria em Agência Nacional de Comunicações, incorporando a regulação da radiodifusão e do setor postal. Paradoxalmente, ao dispor sobre as telecomunicações e excluir a radiodifusão, a Lei Geral de Telecomunicações de 1997 rompeu com a tradição convergente da legislação brasileira, o ministro faleceu e a Anacom não foi criada. Esse tema será aprofundado no decorrer deste trabalho.

decidiu-se que a Embratel deveria montar a estação terrena e, em 1969, foi inaugurada a estação de Tanguá, no Rio de Janeiro. Juntos, o sistema nacional de microondas e a estrutura montada para transmissões via satélite – projeto que se complementaria com o lançamento dos satélites Brasilsat na década de 1980 - são considerados não apenas como cruciais para as emissoras de televisão, como também decisivos para a rápida expansão das redes nacionais (JAMBEIRO, 2002; BOLAÑO, 2004). No que se refere ao planejamento desse sistema, é possível dizer que, por mais que a televisão não fosse o objetivo final da construção da infra-estrutura estatal, ela exerceu peso considerável nas decisões acerca das opções a serem adotadas: anos antes da inauguração de Tanguá, por exemplo, empresas estrangeiras se propuseram a conectar o Recife a Dakar e, depois, ao Rio de Janeiro, por cabos submarinos e microondas (solução mais barata que a opção pelo satélite), porém o projeto foi descartado, já que não permitia as transmissões de televisão (OLIVEIRA, 1992).

Respalhada por conquistas, a Embratel chegou à década de 1970. Levou quatro anos para superar os resultados atingidos pela iniciativa privada em mais de um século: iniciara uma normalização mínima, implementara um Plano Nacional de Telecomunicações, construíra grande parte de uma rede nacional de microondas, colocara o Brasil na era da comunicação internacional via satélite. Com o nascimento do Ministério das Comunicações, passou a ser referência de expertise técnica, em substituição ao combalido Contel. Tanto sucesso, porém, culminou em um embate:

“O que houve é que o ministro – tenho impressão de que era o Corsetti – era major do Exército, algo assim. O presidente da Embratel era o General Galvão e a Embratel achava que a política que vinha sendo traçada pelo ministério contrariava alguns interesses da nacionalização do Sistema. Então ela se opunha muito às diretrizes do Ministério. Uma dessas era a transferência da sede da Embratel para Brasília, ela sempre resistiu muito a isso. Então isso gerou um clima de conflito muito grande entre a Embratel e o Ministério das Comunicações. E a impressão que eu tenho – inclusive a frase é do Corsetti – é que ele iria criar um monstro que seria capaz de engolir a Embratel” (MAROTTA, 2008).

Por mais clara que possa ser a relação, no plano teórico da administração pública, de submissão de empresa estatal a uma política formulada por um ministério, na hierarquia

militar – ou seja, a hierarquia naturalmente afeita ao regime militar -, a submissão de um general a um major não poderia ocorrer sem traumas. Mais que isso, havia um argumento técnico consistente para a criação do “monstro” a que aludiu Corsetti: estava na hora de dar o novo passo do projeto, qual seja, a nacionalização dos serviços locais de telecomunicações, uma política de Estado a ser implementada e coordenada por uma entidade com atribuições bem diferentes das que tinha uma operadora de serviços (ainda que qualificada e de sucesso), como era o caso da Embratel. O novo sistema precisava de uma *holding* e, por trás dela, subjazia uma lógica estrutural e anterior às querelas pelo poder<sup>40</sup>: estava em jogo a capacidade de intervenção, coordenação e controle pelo Estado. Além de contar com toda a força que lhe dava a máquina pública, Corsetti tinha, como aliados, Pedro Schneider, secretário-geral do ministério, Quandt de Oliveira, futuro primeiro presidente da Telebrás, e Alencastro, que o substituiu. Em 1971, apesar da resistência da Embratel e da Telerj, constituída a partir da CTB e outra interessada em coordenar o sistema, um grupo já estudava, no âmbito do ministério, a melhor forma de constituir a Telebrás (GERMANI, 2006).

A lógica da administração pública prevaleceria, no episódio, sobre a hierarquia militar. O embate foi resolvido pela lei nº 5.792 de 1972, que instituiu uma política de exploração de serviços de telecomunicações. Mesmo que pudessem ser explorados pela iniciativa privada por meio de outorga, cabia à União garantir o funcionamento desses serviços, um dos princípios inerentes aos serviços públicos (art. 1º). As prestadoras já existentes continuariam suas atividades até o fim do prazo de sua concessão, podendo associar-se ao governo federal ou tornar-se subsidiárias de uma nova empresa (art. 2º), a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), cujas competências incluíam o planejamento dos serviços públicos do setor, em conformidade com as diretrizes do ministério; a gestão

---

<sup>40</sup> Alencastro (1990) defende que a Embratel, até meados da década de 1970, considerava-se acima do Ministério das Comunicações por reunir os principais técnicos do setor e por ganhar notoriedade com seus recentes resultados positivos, o que resultou na opção do ministério em subordiná-la, oficialmente, a uma *holding* para diminuir sua capacidade de influência. O autor narra episódios que revelam a resistência da empresa à autoridade ministerial: a Embratel recusava-se, em alguns estados, a compartilhar sua infraestrutura com as operadoras locais; hesitava em apensar aos seus documentos oficiais o slogan “Uma empresa do Sistema Telebrás”; e alguns de seus dirigentes não recebiam o Ministro das Comunicações, contrariando as regras de cerimonial. Para o autor, essas medidas refletiam a inconformidade da empresa em ter sido preterida na escolha da *holding* do Sistema Telebrás. Ainda que não se pretenda, aqui, polemizar em torno dessa afirmação, cabe ressaltar que a montagem do novo sistema ocorreu de forma conflituosa no âmbito da administração pública.

da participação acionária do governo nas empresas de telefonia; a captação de recursos para ampliação e manutenção da infra-estrutura; e a formação de pessoal especializado (art. 3º), tendo, à sua disposição para realização de investimentos, o Fundo Nacional de Telecomunicações (art. 10). Nos casos de aumento de capital em uma empresa, a União deveria garantir, no mínimo, 51% do capital votante, tornando-se, na prática, controladora do empreendimento (art. 8º). A Embratel poderia ser transformada em sociedade de economia mista e se vincularia à Telebrás como sua subsidiária (art. 11).

Promulgada a lei, iniciou-se um processo de “encampação requerida”: diversas concessionárias locais candidataram-se à associação com a Telebrás, entregando a participação majoritária das empresas à *holding* e contribuindo para o processo de consolidação, defendido por Corsetti em sua Exposição de Motivos nº 118, que previa apenas uma empresa por estado. Aos poucos, a Telebrás, sem recursos para comprar todas as empresas, montou uma sistemática padrão visando às incorporações das empresas, que incluía possibilidades de ampliação dos serviços e assessoramento pela *holding*, em troca de ações e do alcance de metas:

“Hoje se fala muito em ‘privatização’. As empresas vinculadas ao Ministério das Comunicações, no Governo Geisel, eram geridas como se fossem empresas privadas, com a mesma conceituação de privatização que existe nos países desenvolvidos. Estabeleciam-se metas, cobravam-se resultados e havia seriedade e espírito público na direção das empresas e no seu controle” (OLIVEIRA, 1992, p. 24).

Além da falta de verbas para a aquisição de outras empresas, o desenvolvimento do Sistema Telebrás esbarrava na limitada capacidade de realizar importações. Como essas eram dificultadas pelo governo federal, preocupado com déficits na balança comercial, e, no país, dado o incipiente mercado consumidor, não se produzia quase nenhum equipamento – de aparelhos de telefonia a armários específicos para as centrais -, o Ministério das Comunicações, sob a égide de Quandt de Oliveira, optou por capitanear a formulação e a implementação de uma política industrial intersetorial centrada no fomento do parque produtivo em território nacional e controlado por brasileiros – principalmente pela União. A partir de 1975 o governo federal ampliou investimentos, o que levou à



criação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) e da absorção, pela empresa, de atividades não relacionadas diretamente com a prestação dos serviços, como venda e conserto de aparelhos telefônicos. No tocante à fabricação de equipamentos, aproveitou-se a montagem de uma zona franca, em Manaus, capaz de oferecer condições estimulantes aos interessados em desenvolver essa atividade em território nacional. Bolaño (2007) conclui que as telecomunicações desenvolveram-se, no Brasil, com base em tripé formado por transmissão, pesquisa e desenvolvimento nas mãos do Estado; empresas oligopolistas internacionais instaladas no país e, em troca, promovendo a internacionalização do progresso técnico; e empresas nacionais de menor porte, produtoras de partes e componentes.

A ampliação do sistema demandava mão-de-obra qualificada: pelo menos 20 mil novos profissionais especializados, de níveis superior e médio, deveriam ser formados na primeira metade da década de 1970, o que só seria possível mediante aumento das parcerias entre universidades, centros de estudos e pesquisas, Ministério das Comunicações e Ministério da Educação e Cultura, já que fabricantes privados de equipamentos preferiram se abster de responsabilidades na capacitação (OLIVEIRA, 2006). Assim, aos que já trabalhavam nas próprias empresas estaduais de telecomunicações, somaram-se técnicos mais antigos, vindos parcialmente da CTB, e outros mais novos, recém-saídos das universidades.

De 1972 a 1985, nas gestões de Quandt de Oliveira e Alencastro na Telebrás, o sistema cresceu, em média, 15% ao ano. Em 1972 havia 1,3 milhão de aparelhos telefônicos instalados no país, número que chegou a 7,2 milhões em 1985 e a 21,5 milhões em 1997. Na década de 1990 o sistema mantinha-se entre as dez maiores plantas telefônicas instaladas no mundo, estando à frente de todas as outras da América Latina (SILVA, 1990; CASALS, 1997).

Mais que uma alternativa eficiente para o desenvolvimento da telefonia no país, a constituição do Sistema Telebrás e, principalmente, a definição de uma *holding* dissociada da prestação direta de serviços representava a consagração de uma divisão de competências nos órgãos da administração pública relacionados com as comunicações brasileiras e, em última instância, a afirmação de um modelo regulatório. Em uma ponta, de forma simplificada, criava-se uma instância responsável por formular políticas e coordenar a ação

estatal; na outra, prestadoras de serviços, responsáveis pela administração e ampliação da infra-estrutura e, conseqüentemente, pela implementação de políticas públicas no âmbito das telecomunicações e da transmissão de dados. Ao construir uma infra-estrutura básica para as telecomunicações e mantê-la na órbita de organizações da administração indireta, o Estado consolidava-se como instância decisiva para a escolha de quem poderia atuar no setor. Levada ao extremo, essa observação significa que o Estado dispunha de mecanismos para, *a priori*, controlar o setor.

No campo da infra-estrutura das comunicações, havia, ainda, duas áreas sensíveis no fim da década de 1960 e início da de 1970. Uma delas dizia respeito aos serviços de correios e telégrafos. Antes da criação da Embratel e da infra-estrutura estatal de telecomunicações, o Departamento de Correios e Telégrafos (DCT), vinculado ao Ministério de Viação e Obras Públicas e, depois, ao Ministério das Comunicações, operava diversos serviços, como, por exemplo, entrega de cartas, telegramas, telex, móvel marítimo, telefonia entre órgãos públicos no Rio de Janeiro, enlaces de rádio interurbanos entre a antiga capital federal e cidades das regiões Norte e Sul. Em 1969, o decreto-lei nº 509 transformou o antigo departamento em Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que ganhava o monopólio dos serviços postais (art. 2º), porém repassava a Embratel a prestação de serviços relacionados às telecomunicações, podendo executá-los diretamente até que se procedesse essa cessão (art. 16) ou nos casos que fugiam da jurisdição dessa empresa (art. 15). A ECT manteve, ainda, a exploração da Rede Nacional de Telegramas, razoavelmente precária, e a Embratel absorveu a Rede Nacional de Telex, o serviço móvel-marítimo e outros (MINASSIAN, 2008).

O repasse não ocorreu sem problemas. Um deles foi a tentativa de se criar uma nova empresa estatal, subsidiária da Telebrás, para a prestação exclusiva de serviços de telegrafia: a Telebrás Telegráfica S.A. (Teletel). Sugerida por Corsetti em sua Exposição de Motivos nº 118 e respaldada por Alencastro, a idéia foi descartada por Quandt de Oliveira, à frente do ministério, por acreditar que se planejava uma estrutura nova e dispendiosa sem que se aproveitasse o que já existia (OLIVEIRA, 2006).

Outro problema foi a resistência interna na ECT à iminente perda de funções. Na metade da década de 1970, por exemplo, a Embratel iniciou, no Rio de Janeiro, a exploração do serviço móvel-marítimo, repassado pela ECT. Para isso, deslocou a antiga

estação da Praia do Arpoador, sujeita à maresia, para Guaratiba, afastada do centro da cidade e a qual só se chegava por meio de estradas não asfaltadas. No auge da repressão política e do tratamento das telecomunicações como assunto de segurança nacional (e, portanto, capaz de ensejar punições rigorosas), surgiu um problema:

“A Embratel se preparou também e treinou telegrafistas, porém treinamos muito mais operadores de radiocomunicações e contamos com a chegada da turma dos Correios para o suporte das comunicações telegráficas (Morse e Baudot). No dia marcado para a virada da chave, a turma dos Correios resolve boicotar a operação e não entrar na estação. Tivemos que mobilizar os operadores, contar com uma turma pequena e restrita, que já estava preparada, porém a nossa operação ficou reduzida a quase um décimo. Aí entra uma questão: como comunicações era uma questão de Segurança Nacional, tive que comunicar aos superiores: ‘olha, o serviço está operando, mas não está nem com metade da capacidade’. A Embratel comunicou isso aos Correios, foi aberta uma sindicância e infelizmente houve pessoas que ficaram com uma ficha negativa e tiveram prejuízos do ponto de vista profissional” (MINASSIAN, 2008).

A redução das atividades da ECT era, ainda, parte de uma ampla reestruturação da empresa, que começara na gestão de Haroldo Correa de Mattos – depois presidente da Embratel e ministro das Comunicações – e terminara na do Coronel Adwaldo Botto, responsável por implementar o planejamento da administração anterior. Inspirando-se na reestruturação da homóloga francesa, promoveu-se a completa revisão operacional da entidade brasileira – incluindo, aí, a criação do Código de Endereçamento Postal (CEP) – e a montagem de planos de cargos e carreiras específicos. De acordo com Minassian (2008), o efetivo da empresa foi reduzido de 120 mil para cerca de 30 ou 40 mil, devolvendo-se aos seus órgãos de origem ou colocando-se em disponibilidade profissionais cujas formações nada tinham a ver com serviços postais, o que incluía maquinistas e açougueiros<sup>41</sup>. O

---

<sup>41</sup> A saga dos açougueiros servidores públicos ainda merece ser contada. Como mencionado anteriormente, o decreto-lei nº 2.436 de 1940 promoveu a alienação da Empresa de Armazéns Frigoríficos, juntamente com a Companhia Indústrias Brasileiras de Papel e a *Southern Brasil Lumber and Colonization Company*, posteriormente integradas às Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União (EIPU). Aos armazéns originais ainda se somariam outros, como o Frigorífico Barbacena S/A, que teve sua intervenção pelo governo federal autorizada pelo decreto-lei nº 9.239 de 1946 e encerrada pelo decreto-lei nº 25.335 de 1948. Por óbvio, os açougueiros foram integrados à ritualística da administração pública, tendo aprovado um novo plano de cargos e carreiras: em 1956, de acordo com o decreto nº 39.625, ele se dividia em 18 níveis, prevendo salários

exemplo da reestruturação dos Correios elucidada, mais uma vez, características que Quandt de Oliveira (1992) apontou como cruciais para o sucesso do modelo adotado para as telecomunicações brasileiras durante o regime militar, tais como continuidade gerencial, planejamento planejado e montagem da estrutura administrativa.

A outra área sensível no campo das comunicações nas décadas de 1960 e 1970 era a radiodifusão, já que o espectro começava a ficar congestionado em algumas cidades, impedindo a instalação de novas emissoras e aumentos de potência (OLIVEIRA, 2006b). Na primeira metade da década de 1970, o governo federal apresentou o novo Plano Nacional de Radiodifusão, cujos objetivos, até o fim da década, eram unificar as emissoras estatais em uma entidade e ampliar a cobertura dos serviços, atingindo todo o território nacional, incluindo zonas fronteiriças de difícil acesso (CAPARELLI, 1982), o que demandava um planejamento técnico relativo à ocupação do espectro de radiofrequências em todo o país – e isso, até então, era praticamente inexistente (MAROTTA, 2008).

Para Germani (2006), no entanto, em que pese a qualidade técnica do plano, ele partia de dados errados, visto que havia um conflito entre os registros das emissoras no Dentel e as realmente existentes no país. Além disso, não se privilegiou a transmissão em ondas tropicais<sup>42</sup> na região amazônica, tida como mais adequada às condições geográficas locais, nem se estabeleceu uma política industrial visando à produção de aparelhos

---

entre Cr\$2.400,00 (R\$610,00) e Cr\$12.400,00 (R\$3.152,00); em 1960, conforme assegurado pelo decreto nº 48.973, passava a ser dividido em 21 níveis, com salários variáveis entre Cr\$7 mil (R\$766,00) e Cr\$24 mil mensais (R\$2.627,00). Nessa década, aliás, o governo federal concedeu benefícios fiscais a diversos armazéns frigoríficos considerados estratégicos para o país e, em 1963, o decreto nº 52.819 aprovou a constituição da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), que incorporou a empresa alienada em 1940 e tinha, como uma de suas atribuições, a construção de frigoríficos. Em 1990, por meio da Lei nº 8.029, o governo federal foi autorizado a fundir a Cibrazem, a Companhia de Financiamento da Produção e a Companhia Brasileira de Alimentos na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública vinculada, em 2008, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

<sup>42</sup> O serviço de radiodifusão sonora em ondas tropicais (OT) é reconhecido internacionalmente pela União Internacional de Telecomunicações (UIT) como uma alternativa de transmissão em países localizados nas zonas tropicais, principalmente nas regiões onde as condições atmosféricas e a condutividade do solo prejudicam a qualidade e o alcance do serviço explorado em outras faixas de frequência. A propagação em OT ocorre por meio de reflexão das ondas na ionosfera (daí o nome “onda ionosférica”), permitindo o alcance de áreas bem superiores às das emissões, por exemplo, em ondas médias. No Brasil, a zona tropical está localizada ao norte do trópico de Capricórnio e as emissões em OT são consideradas especialmente interessantes na região Norte do país. Uma das principais razões para o sub-aproveitamento dessa faixa no Brasil é o alto custo de receptores importados, dada a ausência de uma política pública de fomento à produção desses equipamentos no país (GERMANI, 2006; VIANA, 2008).

receptores nessa faixa de frequência. Esse plano, porém, foi a primeira medida formal para o reconhecimento de que, a partir da consolidação do Sistema Nacional de Telecomunicações, já era possível a exploração da radiodifusão de acordo com outros parâmetros:

“O operador fazia um programa no Rio de Janeiro ou em São Paulo e, depois, esse programa era levado para o resto do Brasil. Como não havia meios para levá-lo para o resto do Brasil, botavam dentro de uma mala, chegavam lá e transmitiam. Daí começou a surgir a interligação empresarial. Aos poucos foram tentando tornar a transmissão mais fácil. Onde ficaram os maiores utilizadores? São Paulo e Rio de Janeiro. Então o que aconteceu? Entre São Paulo e Rio de Janeiro aqueles que tinham produção maior de programas tinham que levá-los para a outra cidade. Cada um deles acabou fazendo uma ligação para São Paulo e Rio de Janeiro para um sistema de Comunicação. Esse sistema, na época, nos anos 1950, 60, antes de surgir a Embratel, o que eram? Um programa era gerado em São Paulo e ao longo do caminho entre São Paulo e Rio de Janeiro havia estações que recebiam aquele programa e transmitiam para aquela área ali. Em consequência, em uma área que ficava um pouco adiante, colocava-se dentro da sua frequência local e assim iam vindo. Ou então já começava a aparecer um sistema de transmissão via rádio, mas isso não era 24 horas por dia, então tinha que haver uma produção local sempre. O que se observou era que os programas mais bem aceitos pelo público eram os mais desejados de serem assistidos pelas outras áreas mais afastadas. Então você precisava ter alguma rede de retransmissão, algum meio de levar esse programa até mais adiante. E isso foi sendo montado pelas prefeituras... quase na maioria dos casos, eram as prefeituras que se interessavam, porque era o morador que ficava reclamando à prefeitura que queria ver o programa x ou y. Então começaram a existir essas redes da TV Continental, da TV Record, da Tupi, da Tamoio, mas não eram muitas, porque uma rede dessas era sempre um custo” (OLIVEIRA, 2006c).

Como abordado no início deste capítulo, desde que o SNT começou a ser estruturado, foram buscadas soluções que contemplassem, ao mesmo tempo, a transmissão de voz (telefonia), vídeo e áudio (televisão e rádio). Aos poucos, até o fim das instalações originárias desse sistema em 1972, houve um acréscimo de 222% no número de canais de radiofrequências inicialmente previstos. Nesse sentido, Camargo e Pinto (1975) afirmaram que as comunicações brasileiras estavam bem desenvolvidas no que se referia aos aspectos

materiais (o que chamavam de “hardware”), mas pecavam por fragilidades jurídicas e administrativas (o “software”). Já havia espaço, então, para que, sem depender de soluções paliativas e improvisadas, começassem a se formar redes nacionais de televisão.

### 7.3.2 O desenvolvimento da radiodifusão

Imerso em seus artigos, o CBT trazia uma concepção de telecomunicações muito distante da realidade da radiodifusão brasileira em 1962: a perspectiva de construção de uma rede nacional integrada, capaz de, em um primeiro momento, tornar mais eficiente a telefonia interurbana e internacional e, a seguir, a transmissão de dados como um todo. Naquele ano, porém, as 27 emissoras de televisão existentes no país ainda estavam concentradas nas capitais e nas grandes cidades, com pouca comunicação entre si. Poucas empresas arriscavam a formação de cadeias pequenas, servidas por programas transportados de um estado a outro de carro ou, eventualmente, de avião, o que levava à sua exibição com dias de atraso em relação à geradora principal.

Ao estabelecer uma periodização do mercado da televisão no Brasil, Bolaño (2004) defende que, entre 1965 e 1970, ocorreu uma ruptura em relação ao modelo competitivo e sua transformação em cenário marcado por tendência oligopolista. Sucintamente podem-se destacar, pelo menos, três fatores que contribuíram para essa alteração. O primeiro é a fragilidade econômica, em parte derivada de problemas administrativos, das empresas que, até então, atuavam no setor. Emissoras como *TV Rio*, *TV Excelsior* e *TV Continental* caracterizavam-se por constantes trocas de programação, incapacidade de manutenção dos seus principais artistas, mudanças de comando e programas de sucesso por tempo limitado, vindo a interromper suas atividades no fim da década de 1960 ou meados da seguinte.

A *Rede Tupi* tem história diferente, apesar dos problemas semelhantes: integrada por emissoras próprias e diversas afiliadas em todo país, essa se constituiria na principal rede nacional até a ascensão da *Globo*, o declínio dos Diários Associados, grupo que a controlava, e a interrupção forçada de suas atividades pelo governo federal, em 1980, alegando-se o não pagamento de dívidas. A rede não conseguira, nos anos anteriores, racionalizar-se do ponto de vista econômico e financeiro. Enquanto concessões do grupo foram declaradas peremptas, os bens permaneceram embargados como forma de pagar

dívidas com a Previdência Social (BOLAÑO, 2004; CAPARELLI, 1982; PIERANTI, 2007)<sup>43</sup>. Os problemas no grupo, aliás, foram explicados acidamente por Samuel Wainer:

“A corrupção nos Associados transformou-se numa instituição, praticada em todos os níveis. Contínuos extorquiam gorjetas para permitir a entrada de alguém, redatores tomavam dinheiro de açougueiros para não denunciarem o aumento no preço da carne, secretários de redação chantageavam empresas para impedir a publicação de críticas a seus produtos. Os negócios em nível mais alto, naturalmente, ficavam por conta do chefe. Quando vagava um cargo de direção no Banco do Brasil, por exemplo, Chateaubriand movimentava-se para nomear algum preposto. Quando conseguia, instalava no Banco do Brasil uma espécie de máquina de arranjar dinheiro. Cobrava quantias para apresentar alguém ao diretor que nomeara, associava-se a negócios, fixava porcentagens. E se fazia ainda mais temido” (WAINER, 1987, p. 105).

Em que pesem os problemas financeiros e a precária administração das empresas, o caso dos Diários Associados é, também, exemplo claro do segundo fator relacionado com a mudança no mercado: as pressões exercidas pelo regime militar e inerentes à lógica autoritária, responsáveis por motivar o fracasso de opositores e de impulsionar a ascensão de personagens e empresas vistos com bons olhos pelos governantes – findo o regime militar, quase todas as grandes emissoras existentes em sua origem não mais operavam. No que se refere ao primeiro grupo, é elucidativo o que ocorreu com a *TV Excelsior*, cujas cenas censuradas em seus programas não eram substituídas, apresentando-se um boneco

---

<sup>43</sup> Os Diários Associados constituíram-se no maior grupo econômico da mídia brasileira. Em 1952, pertenciam ao grupo duas emissoras de televisão, 19 de rádio, 28 jornais, uma agência de notícias e três revistas – uma das quais, *O Cruzeiro*, a de maior tiragem no país, chegando a 750 mil exemplares por semana em 1954 -, responsáveis por um faturamento de mais de Cr\$360 milhões (R\$226 milhões). O proprietário do grupo, Assis Chateaubriand, ficou conhecido por seu jeito excêntrico e pela capacidade de influência no cenário político, em que fomentava dependências e sobre o qual tecia demolidores comentários, capazes de derrubar reputações. Na década de 1940, conseguiu que o governo de Getúlio Vargas mudasse a legislação para garantir a guarda de sua filha, Teresa, criando a chamada “Lei Teresoca”; em 1955, Juscelino Kubitschek terminou a campanha eleitoral com dívidas superiores a Cr\$100 milhões (R\$29 milhões), referentes à publicidade, cobertura jornalística e editoriais. Em 1959, nove anos antes de falecer, Chateaubriand engendrou uma complicada divisão do grupo, evitando que apenas um herdeiro o controlasse por completo: para constituir o “Condomínio Acionário de Emissoras e Diários Associados”, doou 49% de ações – vitalícias e não hereditárias - a 22 empregados, representantes de todas as regiões do país. Sempre que um condômino morresse, os demais deveriam escolher um substituto. Em 1962, quando o grupo já enfrentava problemas financeiros, Chateaubriand fez seu testamento, no qual dividiu suas ações restantes entre os acionistas. Nas décadas seguintes, os Diários Associados perderam prestígio e força, em processo de desgaste do qual foram vítimas os principais títulos e empresas (MORAIS, 1994; RIBEIRO, 2007).

com a tarja “censurado”. Esse tipo de pressão, detalhada no próximo capítulo deste trabalho, foi também decisiva para a derrocada ou para a falência de periódicos, como o *Correio da Manhã* e o *Última Hora*. No segundo grupo, encaixavam-se emissoras como a *Manchete* e o *SBT*, que repartiram o espólio deixado pela *Rede Tupi*, com o beneplácito do regime militar, preterindo-se outros grupos econômicos (BOLAÑO, 2004), a *TV Bandeirantes* e a *TV Globo*, cujo início de operação ocorreu em 1965, depois de recebida uma outorga ainda na década de 1950.

A polêmica em torno da criação da *Rede Globo* começou antes de sua instalação e, mesmo que não seja objetivo deste trabalho pormenorizá-la, faz-se necessária essa contextualização<sup>44</sup>. Em 1962, a empresa firmou um convênio com o grupo norte-americano *Time-Life*, por meio do qual se definia uma participação dessa organização na emissora brasileira e acordava-se uma assistência técnica à sua instalação. O acordo foi denunciado no Congresso Nacional, onde foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) motivada, em grande parte, por João Calmon, cujo parecer final considerou ilegal a operação, dadas as restrições a investimentos estrangeiros no setor, e recomendou a punição da empresa. Em 1965, por meio da lei nº 4.622, o governo federal concedeu isenção de impostos de importação e de consumo aos materiais importados pela *Rádio Globo* para a instalação da *Televisão Globo* (art. 1º, VI, d), além de vantagens semelhantes a outras emissoras. Na segunda metade da década, a parceria com o grupo *Time-Life* foi rompida pela *Globo*, que, à época, já iniciara a sua ascensão, derrubando o predomínio da *Tupi*.

A *Globo* fez uso significativo do terceiro aspecto que contribuiu para a transformação do mercado de televisão no país: a reorganização da administração pública brasileira, capaz de integrar regulação e provisão de infra-estrutura estatal, com vistas a um projeto de expansão da radiodifusão relacionado à concretização do ideário autoritário. Para isso, montou-se uma política intersetorial semelhante a outros segmentos das telecomunicações.

Um primeiro passo foi a definição dos objetivos da radiodifusão, que, transcendendo as finalidades formais (educativas, culturais e informativas) apresentadas em legislação, estavam prioritariamente relacionados, naquele momento, à Doutrina de

---

<sup>44</sup> Para um relato circunstanciado e detalhado do início da operação da Rede Globo e de suas atividades durante o regime militar e no início da Nova República, ver HERZ (1988).



Segurança Nacional e, conseqüentemente, à integração nacional e à valorização do ideário militar e de suas conquistas. Essas finalidades evidenciam-se, por um lado, no discurso militar, como nas justificativas oficiais para o emprego da censura (apresentadas adiante); na preocupação de Quandt de Oliveira de que, sem uma ruptura do contrato entre Globo e Time-Life, “haveria possibilidade de ser desnacionalizada a radiodifusão no país” (OLIVEIRA, 1992, p. 211); e na síntese do então Presidente da República, Arthur da Costa e Silva, de que “mais comunicações é mais segurança, mais bem-estar, maior velocidade na penetração da civilização contemporânea nos distantes e silenciosos rincões de nossa Pátria” (MATHIAS, 1999, p.162). A constatação desses objetivos é, por outro lado, consensual entre pesquisadores da área, como Caparelli (1989), que ressalta que as comunicações, ao integrar o país, favoreceriam não só o desenvolvimento da televisão, como também o zelo militar pela segurança interna, e Jambeiro (2002), para quem a radiodifusão, especialmente em regiões mais remotas, reforçaria o sentimento de identidade nacional. Ambos, além de diversos outros autores, frisam, ainda, que a expansão da televisão era importante para evidenciar o avanço da economia de mercado, estimulando-a e sendo por ela impulsionada.

Para viabilizar a expansão da radiodifusão, outro passo era a retomada do plano de distribuição de canais, iniciado pelo Contel na década de 1960 e concluído, como mencionado na seção anterior, na primeira metade da década de 1970. Se, por um lado, o plano dava garantias mínimas às empresas principalmente quanto a questões relativas a interferências – ainda que o documento tenha despertado críticas -, por outro subsidiava o Estado em sua atividade de regulação, dando-lhe condições de estabelecer um planejamento técnico para a radiodifusão nos próximos anos.

Ao mesmo tempo em que viabilizava a infra-estrutura e um planejamento técnico para a radiodifusão, o Estado avançava no sentido de garantir a modernização e a instalação das emissoras. Nesse sentido, medidas de desoneração das empresas adquiriram papel importante: esse é o caso do decreto-lei nº 480 de 1969, que isentou de impostos de importação os aparelhos, equipamentos e peças destinados à instalação e à manutenção de emissoras de radiodifusão e comprados pelas empresas concessionárias (art. 1º), desde que não houvesse similares nacionais (art. 3º) e desde que os mesmos fossem certificados pelo Contel (art. 2º). Ao revogar esse instrumento, o decreto-lei nº 1.293 de 1973 ampliou a

isenção de impostos para as compras também feitas por empresas permissionárias dos serviços (art. 1º), a exemplo das que operavam emissoras de FM, e repassava a obrigação de certificação ao Ministério das Comunicações (art. 2º). Note-se que o decreto-lei nº 480 revogou, ainda, a lei nº 5.560 de 1968, que estabelecia benefícios de isenção fiscal apenas para radioamadores.

Os marcos de 1969 e 1973 possibilitaram, em uma época em que a indústria nacional de eletrônica ainda engatinhava, que as emissoras de radiodifusão procedessem à importação dos bens necessários à expansão dos serviços e à formação das redes. O setor inseria-se no rol daqueles com desenvolvimento estimulado pelo governo federal, com destaque para o papel a ser desempenhado pelo ministério setorial e por ministérios e órgãos públicos diretamente relacionados à atividade de planejamento e à implementação da política econômica. Esse estímulo causaria reflexos ainda na década de 1980, culminando com uma forte dependência do setor em relação a equipamentos importados: de acordo com Caparelli (1982), de uma amostra de 83 emissoras de televisão em operação no Brasil, 77% adquiriram parte de seu equipamento básico de empresas norte-americanas; 37%, da indústria japonesa; e apenas 31% compraram peças brasileiras, o que, nesse caso, significa que as aquisições foram feitas principalmente de filiais nacionais de empresas multinacionais. Ao contrário do que ocorreria em relação à telefonia e à transmissão de dados, a indústria nacional produtora de equipamentos para a radiodifusão, sem contar com reserva de mercado e outros benefícios garantidos pelo governo federal, não se desenvolveria a ponto de atender a demanda desse setor. Por outro lado, a política de abertura de mercados no âmbito da radiodifusão contrastava com a criação de exigências tipicamente nacionais, como a adoção do sistema PAL-M para a TV a cores, cujas operações começariam em 1972, que era uma variante dos sistemas NTSC norte-americano e PAL, utilizado na Inglaterra e na Alemanha (JAMBEIRO, 2002).

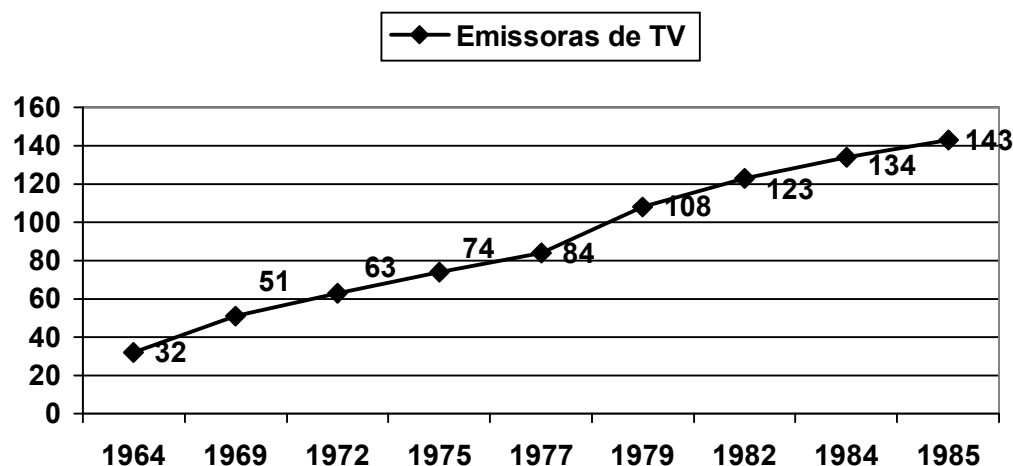
Aprovado e implementado um planejamento técnico, criada uma infra-estrutura estatal que já permitira, no país, o início das transmissões ao vivo via satélite, em 1969, e as operações a cores e concedidos os benefícios fiscais, criou-se o cenário necessário à mudança no modelo de negócios da iniciativa privada. Ao longo do tempo, diversos autores frisaram que as redes (ou “cadeias”) eram tidas como elementos cruciais a esse modelo, visto que isoladamente as emissoras não teriam a mesma força, nem seriam capazes de

produzir com a mesma qualidade. Ao lembrar que a constituição de redes inspirava-se no modelo norte-americano, capaz de criar um cenário de competição limitada entre poucos atores – o que é favorecido, no caso brasileiro, por uma legislação condescendente no que se refere à concentração empresarial e omissa no que tange à afiliação -, Quandt de Oliveira ressalta que, ainda na década de 1960, houve resistência por parte das emissoras, possivelmente descrentes em relação à montagem de uma infra-estrutural estatal integrada de telecomunicações:

“O que aconteceu foi o seguinte: seguindo o modelo americano, nós tínhamos que ter pelo menos três redes para que houvesse uma disputa entre elas. Existiam os Diários Associados, existia a Guanabara – que tinha uma emissora no Rio e outra em São Paulo -, Excelsior, Continental... eram empresas soltas, não havia uma disputa. (...) O ponto é esse: os dois principais grupos, os Diários e a Globo, não se interessaram e disseram ‘não estamos interessados, nós fazemos nossa própria rede’. Eles tinham redes repetidoras das próprias empresas. Então decidimos o seguinte: todo sistema tem que ter um canal de reserva. Esse canal fica já destinado a ser um canal de transmissão de radiodifusão, mas da seguinte forma: se houver qualquer problema no canal principal e houver necessidade de usar o canal de reserva para transmissão de mensagens ou de informação, vai ser usado e suspende-se a radiodifusão. Quando começou a operar o sistema, as empresas viram que aquilo era uma coisa nova que estava surgindo. Aí a Embratel começou a fazer os centros de televisão. Quem primeiro instalou os centros foi a Embratel. O que eram eles? Eram um local dentro da rede da Embratel em que se fazia transmissão de sinais de televisão e encaminhava para quem chegasse e dissesse que queria fazer uma transmissão ou que quisesse receber” (OLIVEIRA, 2006b).

O número de centros de televisão, uma forma de coordenação dos sinais transmitidos, saltaria de sete, em 1970, para 39, em 1985 (OLIVEIRA, 2006). Com a consolidação da infra-estrutura estatal e de sua utilização para o atendimento da expansão da radiodifusão – e não apenas da telefonia -, o número de emissoras no país quase triplicou:

**Gráfico 4: Crescimento no Número de Emissoras de TV no Brasil (1964-1985)<sup>45</sup>**



**Fonte:** Elaboração do autor, com base no Anuário Estatístico do IBGE

As novas emissoras, ao se estruturarem em redes, diminuía seus custos, na medida em que restringiam as produções locais – principalmente telejornais -, absorviam as produções das chamadas cabeças-de-rede e com elas compartilhavam a receita publicitária<sup>46</sup>. Já as cabeças-de-rede, ou seja, as emissoras responsáveis por coordenar as transmissões da cadeia e, no modelo brasileiro, pela maior parte dos programas, intensificaram a produção de conteúdos nacionais, notadamente de teledramaturgia, substituindo, em parte, a compra de produtos importados, base da programação das antigas emissoras isoladas (JAMBEIRO, 2002; BOLAÑO, 2004), distantes da realidade brasileira e, portanto, da construção de uma identidade nacional. Com o aumento no número de aparelhos de televisão em funcionamento no país de 1,87 milhão em 1964 para 10 milhões em 1975 (quando 69% das famílias das capitais e 29% das residências do interior já tinham receptores), 18,3 milhões em 1980 e 26,5 milhões em 1986 (CAMARGO; PINTO, 1975;

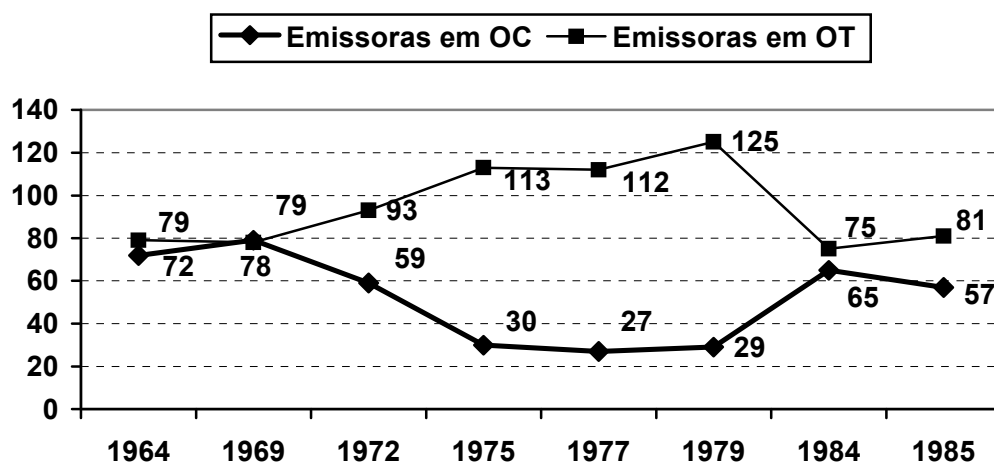
<sup>45</sup> Em algumas pesquisas, como nas de Jambeiro (2002) e Bolaño (2004), os números relativos às emissoras de rádio e de televisão no país diferem dos aqui apresentados. Optou-se, neste trabalho, pela utilização dos levantamentos oficiais do IBGE pelas seguintes razões: (i) essa instituição federal realiza as mais diversas mensurações em distintos setores econômicos, constituindo-se no responsável oficial por conduzir pesquisas de cunho censitário; (ii) a instituição apresenta publicamente séries históricas referentes ao período ora estudado, ainda que interrompidas em alguns anos; e (iii) as informações tratadas pelo IBGE e aqui apresentadas são obtidas em fontes primárias ou em levantamentos junto aos ministérios (ou seja, outras fontes oficiais).

<sup>46</sup> Até o presente, os contratos de compartilhamento de receitas publicitárias entre cabeça-de-rede e afiliadas e os valores e proporções neles existentes são revestidos de sigilo.

OLIVEIRA, 1975; CAPARELLI, 1982; MATTOS, 2002), a televisão passava a chegar a quase todo o território nacional.

Enquanto a televisão expandia-se, o rádio firmava-se, por excelência, como o meio de comunicação de massa realmente nacional, chegando a áreas afastadas, notadamente as fronteiriças, onde as emissões televisivas não se faziam presentes. Para isso, foi decisivo o aumento no número de emissoras que operavam em ondas curtas e tropicais – parte das quais estatais, como se verá na próxima seção -, que permitem uma cobertura maior e o aproveitamento das instalações das emissoras em pontos centrais do país, como Brasília:

**Gráfico 5: Crescimento no Número de Emissoras de Rádio no Brasil (1964-1985)**



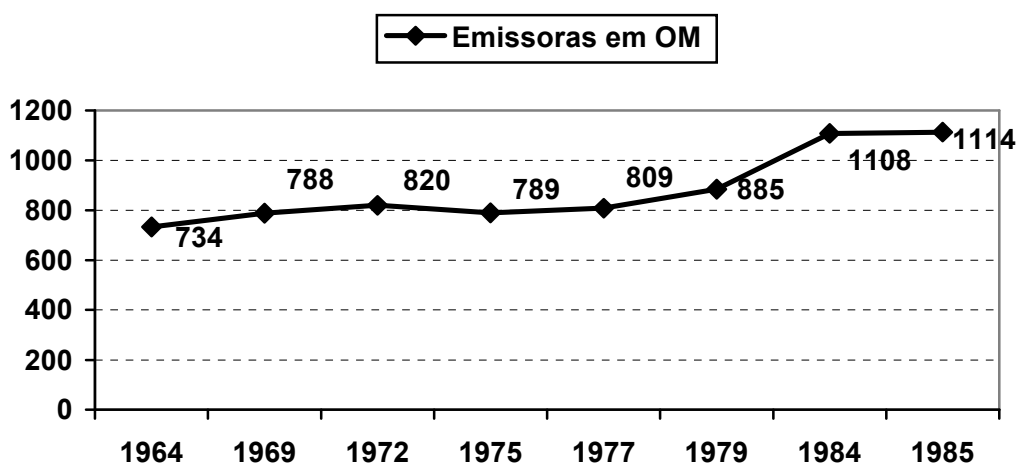
**Fonte:** Elaboração do autor, com base no Anuário Estatístico do IBGE

De acordo com Marotta (2008), no entanto, dois problemas criavam sérios obstáculos à difusão das emissoras em ondas tropicais e curtas. O primeiro era a baixa qualidade do sinal e o segundo, a ausência de receptores a preços acessíveis, o que revela uma ausência de política pública integrada com vistas ao desenvolvimento da faixa e, ao mesmo tempo, de produção de equipamento específico para ela<sup>47</sup>. Enfrentando problemas

<sup>47</sup> A dependência do desenvolvimento da radiodifusão em relação à política industrial é histórica e encontra precedentes em outras nações. Neuman, McKnight e Solomon (1998) ressaltam que, nos Estados Unidos, isso foi evidenciado, por exemplo, na tentativa de popularização da faixa de UHF, no fim da década de 1950, para uso das emissoras de televisão: como poucos cidadãos tinham aparelhos capazes de receber esses sinais, a audiência era baixa, limitando a receita com publicidade e o faturamento das emissoras. Os autores chamam

de baixa qualidade dos sinais e de audiência restrita, com pouco poder de compra e localizada em áreas afastadas, essas emissoras evidenciaram, aos poucos, as limitações da exploração dessas frequências por parte da iniciativa privada. A massificação do rádio esteve vinculada às emissoras locais, menos estruturadas em redes que a televisão, dado o custo consideravelmente menor da operação. Já em relação às ondas médias, o número de emissoras atuantes no país esteve perto de dobrar durante o regime militar:

**Gráfico 6: Crescimento no Número de Emissoras de Rádio no Brasil (1964-1985)**



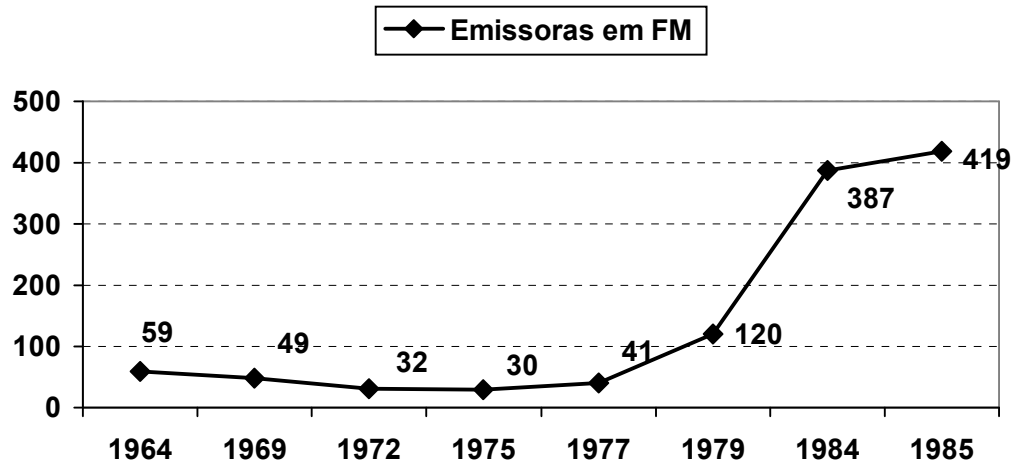
**Fonte:** Elaboração do autor, com base no Anuário Estatístico do IBGE

As emissoras em ondas médias, no entanto, guardavam uma deficiência em relação às que operavam em ondas curtas e tropicais – a baixa qualidade do sinal, principalmente à noite. A partir de meados da década de 1970, o governo federal decidiu apostar em um outro tipo de emissora, também local, mas cujos sinais poderiam ter melhor qualidade e que operavam em faixa subutilizada internacionalmente – a frequência modulada:

---

esse tipo de situação de “clássico dilema entre galinha e ovo”: no caso do UHF, o que deveria existir antes – as emissoras, sem faturamento considerável, ou os aparelhos receptores, sem conseguir captar sinais?

**Gráfico 7: Crescimento no Número de Emissoras de Rádio no Brasil (1964-1985)**



**Fonte:** Elaboração do autor, com base no Anuário Estatístico do IBGE

Até 1975, já se havia tentado utilizar essas frequências, porém a queda no número de emissoras existentes revela o fracasso da experiência. Quandt de Oliveira revela uma tentativa inicial de popularização dessa faixa:

“Estava surgindo uma coisa nova, a FM, então se decidiu fazer um plano também para FM. Quando cheguei em 1974 ao Ministério, havia muito poucas estações FM. Aí eu disse: vamos fazer um programa para incentivar a implantação de novas estações de FM. E o que nós podemos fazer? Uma das maneiras de incentivar isso era o seguinte: fazíamos concorrências, então fazíamos logo concorrências para um número grande de localidades e se dizia que quem assegurar que vai implantar cinco estações de FM - isso é um fator de prioridade. Eram muito poucos os candidatos que aceitavam isso. Eles queriam colocar no Rio, em São Paulo, em Belo Horizonte. Não queriam expandir, fazer uma cobertura maior. O incentivo era para ter mais novas estações em uma faixa que parecia ser muito boa” (OLIVEIRA, 2006b).

Além de fomentar a instalação de novas emissoras, Marotta (2008) lembra que a política pública, nesse caso, aproveitava-se de uma prática já existente. À época, diversas emissoras em ondas médias ligavam seus estúdios aos seus transmissores por meio de enlaces de FM, porém inexistiam aparelhos receptores baratos nessa frequência. O

Ministério das Comunicações determinou, então, que cada enlace de FM poderia virar uma emissora nessa frequência, caso a entidade titular da outorga assim desejasse. Com o tempo, como a infra-estrutura já estava praticamente montada e cerca de 80% das famílias brasileiras já dispunham de receptores (CAMARGO; PINTO, 1975), alguns empresários aproveitaram a nova outorga para estabelecer as suas emissoras e, aos poucos, os chamados sintonizadores de FM estereofônicos, com duas caixas de som, foram substituídos por modelos importados e portáteis.

Como não se cobram diretamente do público taxas para a manutenção das emissoras<sup>48</sup>, a expansão da radiodifusão brasileira, quando explorada pela iniciativa privada, foi financiada principalmente pela publicidade comercial, devendo-se respeitar o limite máximo de 25% do tempo de programação, estabelecido pelo CBT. Como já mencionado, antes do regime militar as agências eram primordialmente internacionais, mas isso começou a mudar a partir de 1964, graças ao que Mattos (2002) reconheceu como uma política do governo de só conceder suas verbas publicitárias a agências nacionais – e vale lembrar que alguns dos principais anunciantes do país eram (e ainda são) as empresas estatais. Com isso, quebrava-se o modelo publicitário centrado nas agências internacionais, diminuindo-se a sua possibilidade de ingerência na programação brasileira – ou, como disse Herz, em sua atuação “como programadoras de uma ‘economia política’ da radiodifusão e da imprensa” (HERZ, 1988, p. 77). Desde que assumiu, em 1963, a liderança como meio de comunicação de massa, a televisão aumentou sua participação percentual, com pequenas oscilações, no bolo publicitário nacional ano após ano até o fim do regime militar (BOLAÑO, 2004).

A vinculação entre a verba oficial e as agências de publicidade nacionais – e, conseqüentemente, a certeza de que essas passariam a depender do governo e de que as emissoras privadas continuariam dependendo da publicidade estatal e, também, do governo – foi apenas mais um instrumento indireto de controle criado pelo regime militar. A ele se somavam outros, como a infra-estrutura estatal necessária à formação das redes, os

---

<sup>48</sup> Em países europeus e asiáticos, onde as primeiras emissoras de radiodifusão eram de natureza pública (outorgadas pelo Estado, exploradas por organizações a ele vinculadas ou por instituições sem fins lucrativos e submetidas, de diferentes formas, à participação e à supervisão da sociedade civil), algumas das fontes de financiamento do modelo são taxas e impostos específicos, devidos por toda unidade familiar que disponha de um aparelho de televisão. Isso ocorre, por exemplo, em nações como Alemanha, França, Holanda, Japão, Noruega, Portugal e Reino Unido (ANATEL, 2008).



benefícios fiscais e a outorga de frequências (ou seja, de aumento do número de emissoras por grupo econômico como benesse do regime) com vistas à popularização de faixas, dentre outras. Um outro instrumento – nesse caso, criado décadas antes e mantido pelo CBT -, qual seja, a possibilidade de que o governo federal procedesse às outorgas de radiodifusão sem um maior controle social - inexistente tanto pelo caráter autoritário da época, quanto pelas fragilidades das normas setoriais - possibilitou que novas empresas fossem selecionadas com base na afinidade de seus donos com o regime.

Na prática, essa autonomia para reestruturar o setor culminou na expansão da lógica concentradora das redes de televisão para os outros meios de comunicação de massa, dada a inexistência de mecanismos para coibir a propriedade cruzada. Segundo Marconi (1980), no fim da década de 1970 havia, no país, sete grandes grupos de comunicação privados – *Abril, Globo, Diários Associados, Estado de S. Paulo, Folha, Bloch e Jornal do Brasil* -, dos quais dois comandavam redes de televisão, cinco controlavam emissoras de rádio, três controlavam as principais revistas de circulação nacional, quatro detinham as principais agências de notícias e, ainda, controlavam em grande parte a distribuição de jornais e revistas. Com a quebra da *Rede Tupi*, os *Diários Associados* manteriam parte de seu poder advindo da operação de outros meios de comunicação de massa. Germani ressalta que, mesmo tendo o mérito de popularizar a radiodifusão e uma faixa subutilizada, a política de expansão das FMs seguiu essa mesma lógica:

“Os caciques regionais pediram um Plano Básico de canais para FM, fizemos o plano, e aí começaram a distribuir canais, sem critério nenhum (...). No momento em que a legislação diz que a outorga é discricionária do ministro ou do Presidente, é óbvio que vai acontecer isso. O que aconteceu com a FM? Toda pessoa que tinha uma OM, ganhou uma FM. Toda pessoa que tinha uma TV, ganhou uma FM. Então não houve uma renovação, as pessoas eram as mesmas. Entrar gente nova, com idéias novas... não houve uma evolução. Até falaram que a programação da FM era uma programação segmentada. De jeito nenhum! Segmentação em termos de gosto musical não é segmentação. Tinha fator político – claro, não sejamos ingênuos, sempre vai ter fator político nessas decisões” (GERMANI, 2005).

Ainda que não seja objetivo deste trabalho problematizar a reação das empresas às políticas implementadas, cabe ressaltar que, em contrapartida ao fortalecimento oferecido pelo Estado, a corrente majoritária dos autores defende que as grandes empresas optaram por servir de sustentáculo ao regime, colaborando, ao menos em momentos decisivos, com suas práticas ou, ao menos, omitindo-se no combate a elas (CAPARELLI, 1982; STRAUBHAAR, 1989; BOLAÑO, 2004; LIMA, 2007). Ribeiro (2007) defende que, no caso específico das *Organizações Globo*, a relação com o regime militar era mais complexa, visto que a empresa não recebeu novas concessões para explorar serviços de radiodifusão e o Ministério das Comunicações, na gestão de Quandt de Oliveira, chegou a negar-lhe uma nova frequência; suas equipes de jornalismo não tiveram tratamento diferenciado e oficiais do SNI chegaram a acompanhar a preparação de reportagens sobre assuntos delicados; o sinal da emissora chegou a ser retirado do ar durante algumas horas; e uma novela foi proibida a poucos dias de sua estréia.

Assim, a política do regime militar para a radiodifusão caracteriza-se, em parte, por uma associação com a iniciativa privada, notadamente com empresários afinados com o ideário vigente, a quem continuou sendo garantida a exploração direta daquela atividade. Essa, porém, é apenas a face mais visível da questão: a outra é o exercício de diversos mecanismos de controle, que, mais que influir diretamente na divulgação de determinadas informações – essa prática será analisada adiante -, contribuía para que as emissoras dependessem estruturalmente do regime para o seu próprio funcionamento. Essa dependência, por óbvio, era consentida, não devendo ser vista como uma relação de subordinação, mas sim como uma associação em busca de resultados para ambos os atores: no caso das emissoras, o desenvolvimento de uma atividade comercial, a busca por lucros e, eventualmente, pelo fortalecimento político de seus operadores; no caso do regime militar, a manutenção de uma ordem política amparada na conquista da opinião pública e do apoio popular, respeitados os princípios da Doutrina de Segurança Nacional.

Para garantir esses resultados, foram empregados mecanismos indiretos de controle, como pressão junto a concessionárias; outorgas discricionárias com base em critérios ideológicos e políticos; aumento de investimentos publicitários; garantia de utilização de uma infra-estrutura estatal crucial ao setor; e benefícios fiscais. Paralelamente, desenvolvia-se a regulação técnica, a exemplo do plano de outorgas para expansão da radiodifusão, e,

em plano inferior e precariamente, a regulação econômica, nos frágeis limites do decreto-lei nº 236. Note-se, porém, que a regulação técnica, nesse caso, mostrava-se crucial à expansão da radiodifusão, constituindo-se, portanto, não em obstáculo às empresas, e sim em propulsor de seu desenvolvimento. Por tudo isso, Alencastro concluiu com franqueza surpreendente, considerando-se o seu papel naquela época:

“Com a queda de Goulart, inicia-se o ciclo militar que, durante 21 anos, através de 5 presidentes eleitos indiretamente pelo Congresso, exerce rigoroso controle sobre a radiodifusão, fazendo com que ela deixasse, no período, de ter a influência que sempre teve na vida política do País. É imperioso que se registre que o controle não se exerceu somente sobre a radiodifusão. O Sistema Nacional de Telecomunicações passou a ser também rigidamente controlado. Teriam os governos militares conduzido os destinos do país por tão longo período se assim não tivessem agido? Não, na minha opinião não” (SILVA, 1990, p. 48).

#### **7.4 A comunicação estatal: emissoras educativas e Radiobrás**

Com essa forte crença no controle e com a certeza de que a radiodifusão estava umbilicalmente ligada a alguns projetos e programas, o Estado iniciou, décadas antes, sua operação direta na área. Antes do início do regime militar, diversos ministérios já tinham, a seu dispor, pequenas emissoras de rádio, porém apenas uma adquirira destaque e imponência – a *Rádio Nacional*, incorporada, como já visto, ao patrimônio da União em decorrência de dívidas de uma de suas acionistas. Em janeiro de 1957, seus funcionários tinham um plano de carreira, recebendo, conforme valores estipulados pelo decreto nº 40.741, de Cr\$1.900,00 (R\$438,00) a Cr\$13.000,00 (R\$2.997,00) mensais; em setembro de 1960, de acordo com o decreto nº 48.974, esses valores variariam entre Cr\$4.500,00 (R\$492,00) e Cr\$25.500,00 (R\$2.790,74).

Desde que a emissora foi incorporada, diferentes governos transformaram-na em pioneira em distintos âmbitos, enquanto poupavam-na da liquidação válida para outras empresas de comunicação e títulos de periódicos. No fim da década de 1940, a emissora desenvolveu os primeiros testes para a implantação da televisão no Brasil e chegou-se a cogitar sobre duas outorgas que receberia para explorar o novo meio de comunicação – uma no Rio de Janeiro, que acabaria concedida ao grupo liderado por Roberto Marinho, e outra

em Brasília, que, de fato, originaria a TV Nacional em 1960, dez anos depois de Chateaubriand colocar no ar a primeira emissora brasileira (JAMBEIRO, 2002; SAROLDI; MOREIRA, 2005).

Em outro ramo, a *Rádio Nacional* tornar-se-ia referência nacional. Enquanto o mundo acompanhava, tenso, o desenrolar da Segunda Guerra Mundial, os países nela envolvidos digladiavam-se em ondas curtas: a BBC inglesa fazia programas em cinco idiomas e, em pouco tempo, acrescentaria outros 38 à lista inicial; a Alemanha transmitia em seis idiomas; a Itália, em dezoito; e a União Soviética, em sessenta – em vários casos, fazendo-se passar por emissoras de países inimigos e cruzando as fronteiras nacionais com a difusão de propaganda e contrapropaganda (ROMAIS, 1994). Em 1942, a *Rádio Nacional* iniciou operações naquela faixa, dirigindo-se aos Estados Unidos, Europa e Ásia em quadro idiomas.

Quando os militares brasileiros chegaram ao poder, depararam-se, assim, com um considerável *know how* na administração pública e com uma estrutura que, mesmo aquém das principais emissoras privadas, estava longe de ser desprezível. Ademais, tal como ocorrido em relação a iniciativas no âmbito das telecomunicações pré-golpe, encontraram, no campo da radiodifusão estatal, projetos que optariam por levar adiante. Além das emissoras em ondas curtas, um desses era a utilização da televisão como meio de promover a educação à distância. O decreto nº 49.259 de 1960 criara a Campanha Nacional de Radiodifusão Educativa (CNRE), subordinada ao Ministério da Educação e Cultura (art. 1º), a ser custeada por um fundo específico para esse fim (art. 4º). A essa iniciativa – pouco eficiente – se somariam outras, como a reserva de canais, pelo Contel, para a televisão educativa, a expectativa de que investimentos em um satélite doméstico causariam mudanças na chamada “teleeducação” (OLIVEIRA, 1992; 2006) e o “Projeto Minerva”, curso supletivo criado em 1970 e suspenso vinte anos depois, quando já era conhecido como “Projeto Me Enerva” (BUCCI, 2008). Novamente, em 1964, entrava em cena a possibilidade de desenvolvimento de uma política intersetorial, subordinada, no entanto, à Doutrina de Segurança Nacional:

“Nesse período em que eu estive no Contel, nós tivemos muita ligação com o Ministério da Educação, que estava interessado em ampliar o número de emissoras que trabalhassem educação, não necessariamente televisões

educativas – não só de televisão, de rádio também. Se não me engano, em 1967, o representante do Brasil na Unesco trouxe a informação de que no Canadá já estava sendo projetado um sistema de televisão educativa via satélite. Isso era um fato novo, que deveria ser considerado (...). O Ministério da Educação tinha uma ligação muito íntima com o Contel e com o Ministério das Comunicações no princípio, de acordo com essa idéia base, de como levar a educação aos lugares mais afastados. É interessante ver o seguinte: a idéia de ter um satélite brasileiro originou-se do interesse do Ministério da Educação junto ainda ao Contel. O segundo ponto era o Prontel, que não sei se existe mais. Era o Programa de Educação pela Televisão, uma coisa assim. Era um órgão dentro do próprio Ministério da Educação e ele estava interessado nisso. Depois ele começou a ficar preocupado com um problema que também surgiu em outros países, em outras áreas: o que iria acontecer quando, através da televisão, chegassem também sinais de fora, transmissão do exterior? Aí o próprio Ministério da Educação começou a ser contrário ao sistema de satélite” (OLIVEIRA, 2006b).

A educação à distância continuaria alimentando os sonhos militares e materializando-se em documentos diversos, como o decreto nº 65.239 de 1969<sup>49</sup>, que previa a criação de um grupo de trabalho, integrado pelo MEC, Ministério das Comunicações, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, dentre outros (art 1º), com vistas à montagem de um “sistema avançado de tecnologias educacionais”, incluindo a radiodifusão. A medida que mais gerou resultados nesse sentido no período, no entanto, foi a previsão legal da televisão educativa no decreto-lei nº 236 de 1967, conforme já relatado. Da data de publicação desse documento até a primeira metade da década seguinte, foram criadas nove emissoras educativas, das quais seis vinculavam-se a secretarias estaduais de Educação ou de Cultura, como a *TV Cultura* de São Paulo, e três subordinavam-se ao Ministério da Educação e Cultura, dentre as quais a *TV Educativa* do Rio de Janeiro (PIERANTI, 2007). Essa subordinação manifestava-se em vários âmbitos: essa emissora, por exemplo, era operada pelo Centro Brasileiro de TV Educativa, criado pela lei nº 5.198

---

<sup>49</sup> É curioso notar que o potencial da comunicação como ferramenta para a educação alimentou desde modelos autoritários, como o protagonizado pelo regime militar brasileiro, até entendimentos mais progressistas, tal como o enunciado pela Comissão Sean MacBride da Unesco. Naturalmente a educação é tratada de forma muito distinta nas duas concepções – na primeira, como processo quase de aculturação em mão única; na segunda, como ferramenta de emancipação. Em ambos os casos, porém, a comunicação seria o meio para se atender aos objetivos propostos.

de 1969, que garantia ao Ministério da Educação a maioria dos votos na Assembléia Geral do novo órgão (art. 4º, §1º), abria crédito para a constituição do novo órgão (art. 6º) e isentava-o de impostos e taxas federais (art. 8º).

Em 1972, o decreto nº 70.185, com o objetivo de integrar as atividades didáticas empreendidas pelos meios de comunicação de massa (art. 1º), reavivou o Programa Nacional de Teleducação (Prontel), vinculado à Secretaria-Geral do MEC (art. 2º) e financiado por recursos federais e estaduais (art. 4º). Note-se que, já segundo a própria caracterização da televisão educativa ainda no decreto-lei nº 236 de 1967, seu financiamento dependeria basicamente de fontes estatais e sua programação não deveria seguir os padrões das emissoras comerciais, restringindo-se a transmitir conteúdos como palestras e aulas. Para Jambeiro (2002), a aposta na televisão educativa era tanto uma resposta a pressões de organismos internacionais, como a Unesco, esperançosos com o novo meio, quanto uma tentativa desesperada de capacitar, em massa, toda a mão-de-obra demandada pela crescente industrialização do país.

A estrutura centralizadora das redes, tal como começava a ocorrer na radiodifusão comercial, era defendida para as novas emissoras educativas. Ao longo das décadas seguintes, esse modelo seria sempre perseguido, porém esbarraria em obstáculos diversos, como a falta de interesse de governos estaduais de oposição em alimentar uma rede coordenada pela União, carência de recursos, ausência de mecanismos para o autofinanciamento das emissoras (consideradas as limitações relativas à publicidade estabelecidas pelo decreto-lei nº 236), utilização política da televisão e baixa remuneração de seus profissionais, dentre outros.

A idéia de formação de uma rede nacional, porém, era antiga e não se restringia à chamada “teleducação”. A Comissão Técnica do Rádio, no longínquo ano de 1937, já teria se manifestado a favor da montagem de uma Rede Nacional de Radiodifusão em ondas curtas e médias, projeto semelhante ao sugerido por uma equipe da Universidade de Brasília em 1974 (JAMBEIRO, 2002). O regime militar tinha idéia semelhante: o decreto nº 63.592 de 1968 criou um grupo de trabalho para propor uma sistematização jurídica das emissoras vinculadas à União, integrado por representantes do Contel, Dentel, Agência Nacional (agência de notícias do governo federal, criada em 1946), Rádio Nacional do Rio de Janeiro, TV e Rádio Nacional de Brasília, Rádio Ministério da Educação e Rádio

Educadora de Brasília, Fundação Rádio Mauá, Rádio Rural Brasileira e Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa – ainda não criada oficialmente (art. 2º). A iniciativa ganharia força no regime e, em sua Exposição de Motivos nº 118 de 1971, o ministro Corsetti postulou a criação, em momento oportuno, de uma entidade capaz de coordenar os serviços de rádio e de televisão explorados diretamente pela União. O momento chegou em 1975:

“Não sei exatamente onde começou, mas em algum ponto começou a surgir a idéia: por que não juntam todas as rádios em um grupo só, em uma administração só, aí passa a ser gerido pelo poder público? No início do governo Médici, quando entrou o Corsetti, ele fez um estudo prévio, que fez parte da primeira mensagem enviada pelo Médici ao Congresso. Era preciso unir todos os órgãos que fazem radiodifusão sob uma única gestão. E o mais interessante é que a Rádio Nacional não gostou da criação da Radiobrás. Isso era uma coisa que tava em andamento, mas não chegou a ser realizada. Quando chegou no governo Geisel, levantaram lá pras tantas o projeto de unificação da empresa e o ministério estava completamente voltado só para o problema de rede das telecomunicações... e disseram “se organiza e vai” e foi dada a obrigação ao ministério de se organizar. Já tinha sido reduzida a idéia básica... no primeiro projeto, essa estação da Rádio Nacional teria cobertura internacional. Pra que fariamos programa para o exterior? Muito pouca gente ia ouvir nossos programas, então vamos cobrir essa área... a missão básica da Radiobrás era gerir aquelas empresas e fazer a cobertura da área da Amazônia” (OLIVEIRA, 2006c).

De acordo com o próprio Quandt (2006b), havia uma antiga reclamação, anterior ao próprio regime militar, de que a região amazônica não recebia sinais de radiodifusão; em compensação, emissoras estrangeiras fronteiriças e mesmo afastadas transmitiam, por ondas médias ou curtas, sua programação para o norte do país. Higino Germani (2005) lembra que, no início da década de 1970, encontrou-se com o superintendente da *Rádio Nacional*, que lhe apresentou um projeto grandioso: uma “Voz da América”<sup>50</sup> tupiniquim, a ser empreendida por cinco estações de ondas curtas em Brasília, duas em Maranguape, duas

---

<sup>50</sup> “Voz da América” é o serviço de radiodifusão internacional do governo dos Estados Unidos, retransmitido para dezenas de países em seus idiomas oficiais. Durante a Segunda Guerra Mundial, as emissões voltavam-se à propaganda política em áreas conflagradas – mesma finalidade de serviços semelhantes operados por outras nações.

em Boa Vista, com potência de 20 *megawatts* - semelhante às principais emissoras análogas existentes na Europa - e duas estações em ondas médias. Em suma: o Brasil, viabilizando esse projeto, teria condições técnicas para montar uma máquina de comunicação (e de propaganda<sup>51</sup>) semelhante às já empregadas durante a Segunda Guerra Mundial, citadas anteriormente. Além disso, as emissoras estatais, na região amazônica, já eram orientadas a causar interferências em emissões recebidas dos países comunistas (BUCCI, 2008). A fase seguinte da empreitada chegou a ser desenvolvida e, em pouco tempo, o país começava a transmitir programação para a Europa:

“Um dado interessante que pouca gente sabe: nesse período em que transmitimos para a Europa, chegamos a transmitir uma hora em alemão, uma hora em espanhol, uma em francês, uma em inglês, uma em português e uma em italiano. O Brasil transmitiu em seis idiomas para a Europa durante uns 2 ou 3 anos, com um serviço internacional de primeiríssima qualidade, com um grupo de jornalistas fazendo um trabalho espetacular (...). Não tinha nem o enfoque político nem nada assim. Era uma programação falando do Brasil. Falando de turismo, falando das praias, do Carnaval etc. (...) Coisa interessantíssima é que no primeiro ano estivemos em sétimo lugar na transmissão em ondas curtas na Europa. No segundo ano, em quarto lugar, com apenas um transmissor, competindo com Voz da América, Deutsche Welle, BBC e o diabo, todas com dezenas de transmissores. E nós com um. Era o rato que rugia” (GERMANI, 2005).

As fases seguintes compreenderiam a recepção do sinal brasileiro na África e na Ásia e já se debatia, segundo Germani (2005), no âmbito do governo federal, a quebra da estrutura vertical de produção, que seria descentralizada pelos diferentes ministérios. O projeto, no entanto, seria abortado pelo governo Geisel (e retomado mais tarde em dimensão bem menor) e o Ministério das Comunicações, sob a égide de Quandt de Oliveira, se preocuparia em aglutinar as pequenas emissoras na nova entidade e virar as antenas já existentes para a Amazônia.

O sonho grandioso e a imponência da *Rádio Nacional* eram exceções no conjunto de pequenas emissoras que viriam a integrar a Empresa Brasileira de Radiodifusão

---

<sup>51</sup> Assim como no caso da “teleeducação”, as emissões em ondas curtas também eram apontadas como meios para garantir propósitos bem distintos, como o do regime militar e os da Unesco na década de 1970.



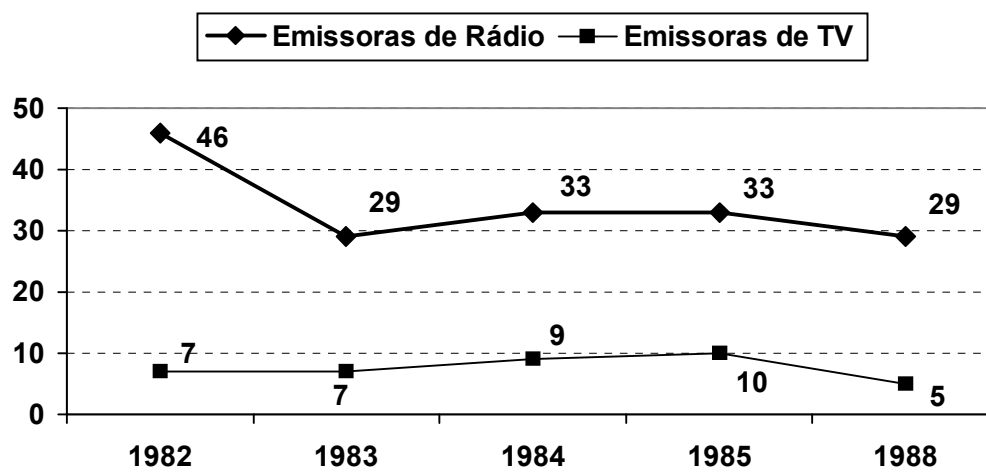
(Radiobrás), criada pela lei nº 6.301 de 1975 e vinculada ao Ministério das Comunicações. As estações integrantes da nova entidade – 38 de rádio e uma de TV - vinculavam-se, anteriormente, a ministérios diversos, como os do Trabalho, Agricultura, Fazenda, Comunicações, Educação e Cultura. Em geral, localizavam-se ou direcionavam-se a regiões pouco atrativas para a iniciativa privada, prestando, inclusive, serviços básicos e ocupando um vácuo aberto pela ausência de agentes do Estado naquelas regiões. Na mais importante das emissoras, a *Rádio Nacional*, a reorganização passou por um expurgo no quadro de pessoal, promovendo-se a demissão de supostos adversários do regime (SAROLDI; MOREIRA, 2005)<sup>52</sup>. A Radiobrás ainda incorporaria outras entidades federais relacionadas com a comunicação institucional, como, em 1988, a Empresa Brasileira de Notícias, com seus 878 funcionários, o que levaria à alteração do próprio nome da Radiobrás para Empresa Brasileira de Comunicação (e não mais de radiodifusão) (BUCCI, 2008).

Com o tempo, as emissoras reunidas – grande parte das quais, deficitária – passaram a gerar menos interesse dos diferentes governos seja pela chegada à região amazônica da radiodifusão comercial, seja pela ausência de recursos suficientes para mantê-las. Algumas emissoras simplesmente cessaram as suas atividades; outras, principalmente no início da Nova República, foram doadas ou colocadas à venda pelo governo federal - o decreto nº 95.955 de 1988, por exemplo, autorizou a alienação de catorze emissoras de rádio, das quais doze em FM e duas em OM, e uma emissora de TV em Porto Velho (art 2º), vendidas para a iniciativa privada, governos estaduais e municipais. No caso desses últimos, ativos da empresa foram simplesmente doados, deixando pendências burocráticas até 2006 (BUCCI, 2008). Depois de um breve fortalecimento no fim do regime militar, o modelo de exploração direta da radiodifusão pelo Estado começava a apresentar sinais de enfraquecimento:

---

<sup>52</sup> O dia-a-dia das emissoras de rádio federais, com objetivos e problemas bem distintos das suas equivalentes comerciais, ainda demanda uma pesquisa mais aprofundada.

**Gráfico 8: Oscilação no Número de Emissoras Federais no Brasil (1982-1988)**



**Fonte:** Elaboração do autor, com base no Anuário Estatístico do IBGE

O número de emissoras e de funcionários continuaria a minguar nos anos seguintes. Duas emissoras, em Porto Velho e em Manaus, jamais seriam instaladas, apesar de a Radiobrás dispor de outorgas para exploração. Entre 1990 e 1992, 439 funcionários foram demitidos, outros 32 pediram demissão e a instituição esteve prestes a ser fechada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Em 2002, a Radiobrás tinha 1.147 funcionários, quatro emissoras de rádio, duas de televisão, uma agência de notícias na Internet e um orçamento executado de R\$72,4 milhões (R\$102,6 milhões) – em termos quantitativos, portanto, uma pálide lembrança do passado. Na mesma época, outros 1.302 servidores trabalhavam nas emissoras de televisão educativas do Rio de Janeiro e do Maranhão e em outras duas emissoras de rádio (BUCCI, 2008). No ano seguinte, começaria a gestão que empreenderia profundas transformações na Radiobrás, criaria duas novas emissoras de rádio (Justiça, em Brasília, e Mesorregional do Alto Solimões, em Tabatinga) e, paradoxalmente, seria a última da empresa tal como era concebida. Eugênio Bucci, o presidente da empresa no primeiro governo Lula, pautou, como necessário substituto da antiga comunicação institucional, o direito à informação - ou seja, o direito da sociedade de receber uma informação objetiva e fiel aos fatos, abandonando a lógica da informação veiculada sob a ótica governamental. Para ele, aliás, “o estatal deve ser entendido como

uma subcategoria do público, ou seja: embora nem tudo que é público seja estatal, tudo o que é estatal só pode ser público” e emissoras que se comportam como governistas acabam por “conceder ao patrimonialismo” (BUCCI, 2008, p. 260-1). Em 2007, a Radiobrás desempenharia papel-chave no I Fórum Nacional de TVs Públicas, que culminaria na incorporação da própria empresa por um novo sistema público de comunicação, tema abordado adiante.

Outro sinal de enfraquecimento do modelo, ainda na década de 1980, foi a descontinuidade administrativa, reveladora da falta de um planejamento claro para as emissoras: inicialmente vinculada ao Ministério das Comunicações, a Radiobrás se subordinaria, nos anos seguintes, à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e à Casa Civil. Essa descontinuidade é mais um reflexo do caráter secundário da exploração da radiodifusão diretamente pelo Estado no país, sendo essa atividade encarada como complementar à ação da iniciativa privada e apenas eventualmente substitutiva dela, nos casos em que emissoras comerciais não se faziam presentes. A maior expectativa referente a essa exploração direta dizia respeito às possibilidades da “teleducação”, mas constatadas as suas limitações, as emissoras acabaram por se constituir em alternativa oferecida ao telespectador às programações das estações comerciais, sem, necessariamente, promover a capacitação durante todo o tempo de transmissão. Esse conjunto de fatores levou alguns pesquisadores a avaliar que o governo federal fracassou completamente na empreitada da radiodifusão educativa (JAMBEIRO, 2008). Se, por um lado, optava por não ampliar seus investimentos na exploração direta dos meios de comunicação de massa, abrindo espaço para a atuação da iniciativa privada, por outro, o regime militar não se descuidava do controle direto das emissoras e dos periódicos.

## 8. O ESTADO CONTROLA

### 8.1 Suporte ao controle

Poucos anos depois do início do regime militar, as possibilidades de controle do fluxo de informações já se espalhavam pelas diversas estruturas da administração pública relacionadas com as comunicações. No discurso sugestivo de Quandt de Oliveira, então ministro, o contraditório era a tônica:

“A política de comunicação adotada no Brasil, no setor de radiodifusão, é a de responsabilidade social pela iniciativa privada, em que o Estado procura, salvaguardando a liberdade de expressão, estabelecer princípios que garantam o uso social dos meios de comunicação, tornando-os ao mesmo tempo responsáveis pelo conteúdo e conseqüências das programações transmitidas (...). Constitui um privilégio receber **do povo**, através das mãos **de seu Governo**, o acesso a um meio de comunicação tão poderoso” (OLIVEIRA, 1975, p. 8-10, grifos no original).

No trecho transcrito, alinham-se expressões dúbias, abrindo brechas para interpretações. Ainda que o modelo da responsabilidade social fosse um dos identificados por Siebert, Peterson e Schramm (1984), sua utilização não era associada a regimes autoritários, como o brasileiro. Quem, nesse caso, e baseado em quais regras, avaliaria o grau de responsabilidade social das empresas? Como, ainda, um Estado autoritário poderia garantir a liberdade de expressão, se essa estava condicionada a diversos critérios subjetivos? A expectativa de que os meios deveriam servir à sociedade, manifestadas em expressões como “responsabilidade social” e “uso social”, era fortemente determinada por uma certeza de que o Estado poderia reconhecer, de forma absoluta, o que era melhor para a sociedade. Por outro lado – a prática já demonstrava -, os meios de comunicação nem sempre eram autorizados a escolher as notícias veiculadas, mesmo se responsabilizando por elas; antes disso, em alguns casos, já havia prepostos encarregados de fazer essa separação. Uma primeira opção para esse controle encontrava-se na operação de serviços de telecomunicações pelo Estado, por meio da Embratel, responsável por receber as informações enviadas por agências de notícias internacionais:

“O ‘Telerrádio’ caiu lá também. Você tinha sistemas de recepção que ficavam em Tanguá. O sinal recebido era transferido para a Avenida Rio Branco. Todo sistema, mesmo as ligações internacionais, era via rádio. Você colocava um teletipo do lado da recepção, decodificava as informações recebidas em código Baudot, que usa cinco tipos de perfuração e daí você formava as letras e os números. Havia uma estação que originava a mensagem vinda da AP, UPI<sup>53</sup> e outros e isso era recebido no sistema de rádio (telegrafia) de Tanguá, depois entrava nos sistemas da Embratel até chegar ao centro da cidade, na Avenida Rio Branco, onde era a sede da empresa (...). Depois que fui para a área operacional, e enquanto lá estive, em nenhum momento a gente recebeu qualquer pedido para interromper a transmissão ou a recepção de uma mensagem. Pode ser que lá na frente alguém censurasse e decidisse se aquela matéria deveria ser publicada ou não. Não houve censura nem na transmissão, nem na recepção. A gente recebia a informação da forma como chegava. A única coisa que o pessoal poderia fazer era não deixar mandar o sinal. O problema que pode ter acontecido era lá na frente, na publicação da matéria. Eu enxergava os bits correspondentes passando. A gente podia imprimir, porque tinha que monitorar, mas em nenhum momento na saída ou na chegada deixamos de encaminhar qualquer informação. Se houve alguma censura, foi lá na frente” (MINASSIAN, 2008).

Minassian (2008) assegura que, entre 1974 e junho de 1976, enquanto foi o responsável pelo sub-distrito de Santa Cruz da Embratel, no Rio de Janeiro, que fazia transmissões e recepções em ondas curtas e VHF – faixa usada pela televisão -, nunca houve a presença de pessoas estranhas à operação que tenham solicitado interrupção no envio dos sinais. Naquele mês, o entrevistado deixou a Embratel e ingressou nos Correios, empresa que meses antes havia passado por um processo de reestruturação. Até a criação do CEP, o endereçamento das correspondências não seguia padrões definidos e, muitas vezes, constavam do envelope indicações de como o carteiro deveria chegar ao destinatário, segundo relato reproduzido pelo entrevistado. No interior de Minas Gerais e em outras localidades, “quando tinha dúvidas, o carteiro, a fim de cumprir a sua missão, que é de entregar correspondências, abria as cartas, porque não havia identificação, e chegava ao destinatário (...). Imagina isso hoje, seria violação da correspondência...” (MINASSIAN, 2008). Passada a fase da reestruturação, o autor admite que possa ter havido restrições ao

---

<sup>53</sup> Minassian refere-se às agências de notícias *Associated Press* (AP) e *United Press International* (UPI).

fluxo natural das correspondências em casos muito específicos, mas que essa não foi medida adotada institucionalmente:

“Agora, no caso de muitas correspondências que eram suspeitas, deve ter havido uma e outra censura, mas essa censura jamais ocorreu de uma forma ostensiva. Possivelmente, tentava-se fazer isso fora da estrutura operacional, porém nunca chegou ao nosso conhecimento procedimentos dessa natureza. A não ser que houvesse alguma suspeita de tráfico, que existia em escala muito menor, fora disso não houve intervenção. Houve momentos em que tivemos que botar cachorro para cheirar cocaína e ele chegava lá. Agora, entrar na malha operacional e bloquear certas correspondências, não. Na distribuição, algum tipo de censura deve ter sido feita, dependendo de pra onde as correspondências estavam indo” (MINASSIAN, 2008)<sup>54</sup>.

O depoimento de Minassian (2008) corrobora um consenso existente entre as pesquisas realizadas sobre o período, qual seja, o de que as operadoras estatais de telecomunicações e os Correios não foram utilizados para controlar diretamente os meios de comunicação de massa, ou, dito de outra forma, para restringir as informações que chegavam a eles e as que eles emitiam; entretanto, os exemplos dados pelo entrevistado revelam que o Estado dispunha, sim, naquelas empresas estatais, de mecanismos para esse controle, caso quisesse fazê-lo. A pergunta, então, passa a ser: por que o Estado não empregou suas empresas no controle ostensivo do fluxo de informações?

Há para essa pergunta, pelo menos, três possíveis respostas que não se excluem mutuamente. A primeira, manifestada pelo próprio entrevistado, é a de que, naquele momento, as empresas estatais do setor preocupavam-se em firmar-se como referências de qualidade mundiais em suas áreas de operação. Não por acaso, o Sistema Telebrás manteria, durante aquele período, alguns índices comparáveis aos de prestadoras de países desenvolvidos, a Embratel se configuraria na chamada “jóia da coroa” no processo de privatização da década de 1990, os Correios ganhariam evidência internacional graças à reestruturação e parte de seus dirigentes alcançaria postos de destaque na União Postal Universal (UPU), que reúne os Correios de diversas nações.

---

<sup>54</sup> No caso das telecomunicações, são conhecidas histórias do emprego de grampos telefônicos por órgãos de repressão. No caso dos Correios, Kushnir (2004) narra alguns casos e denúncias de violação proposital de correspondências com o propósito de encontrar material considerado “subversivo”.

A segunda resposta possível é a ausência de recursos humanos, naquelas empresas, devidamente capacitados para o exercício da regulação de conteúdo. Como se buscou demonstrar até aqui, o intenso processo de capacitação e a parceria com universidades e centros de pesquisa visaram à formação de quadros para a área tecnológica, principalmente de engenheiros e técnicos de nível médio. No caso específico dos Correios, o quadro de pessoal dessa empresa caracteriza-se, até o presente, pelo grande contingente de funcionários com nível de instrução formal mais baixo, os carteiros. Não era, portanto, uma preocupação dessas empresas a preparação de técnicos habilitados a lidar com o conteúdo, ou seja, com a informação transmitida.

Por fim, a terceira resposta é a permanente e dogmática separação, na administração pública brasileira, de temas ligados à infra-estrutura dos relacionados ao conteúdo. Ou seja: historicamente houve uma desvinculação entre esses dois tópicos, cabendo ao Ministério das Comunicações e às empresas a ele vinculadas cuidar da infra-estrutura necessária para que as mensagens pudessem ser transmitidas pelos meios de comunicação de massa, o que levou essas organizações a não se preocupar com implicações dessas mensagens. Restrições ao fluxo de informações, portanto, deveriam caber a outras instâncias.

Se essas restrições aproveitavam-se de um ambiente favorável graças ao regime político vigente, outras formas de controle tornavam-se viáveis devido às fragilidades econômicas das empresas responsáveis pelos meios de comunicação de massa. Uma dessas está relacionada ao financiamento das empresas: de acordo com Mattos (2005), excetuados os bancos, o Estado era o acionista majoritário, em 1980, de 82 das 200 maiores empresas do país, muitas das quais grandes anunciantes dos meios de comunicação de massa. Note-se que não se está falando, aqui, apenas de publicidade comercial, mas, também, de editais, balanços e outros comunicados oficiais que, por lei, devem ser publicados em jornais de grande circulação. Como não havia critérios objetivos de distribuição desses recursos, diferentes governos, nos níveis federal, estadual e municipal, usaram a retirada de publicidade oficial como forma de pressionar e inviabilizar diversos meios, notadamente periódicos estaduais ou municipais. Esse foi o caso, segundo Marconi (1980), de jornais como *Correio da Manhã*, *Jornal da Bahia*, *Diário Tribuna do Norte*, *O Estado de S. Paulo*, *Jornal da Tarde*, *O Estado* e *Jornal do Brasil*. Os investimentos federais em publicidade só começaram a se tornar públicos a partir da década de 1990: em 2007, a administração

pública direta e indireta gastou cerca de R\$908 milhões – consideravelmente menos que os R\$1,115 bilhão de 2006 -, sendo que as empresas estatais são as responsáveis pela maior parte desse montante. Esses números referem-se aos gastos na esfera federal, sendo imprecisos ou indisponíveis valores empregados por governos estaduais e municipais. Mesmo assim, há estimativas de que 7% do total investido em publicidade no país advêm de governos nos três níveis (BUCCI, 2008).

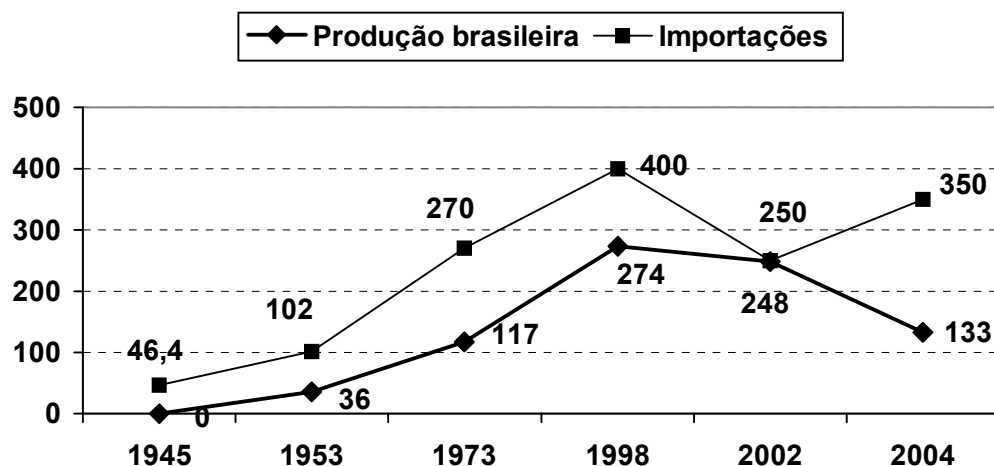
A ação estatal é fundamental para jornais e revistas também por outros aspectos. Assim como ocorrido com as emissoras de radiodifusão na década de 1970, a modernização daqueles meios dependeu (e depende) fortemente de fornecedores estrangeiros. Em relação a esse ponto, o regime militar agiu de duas formas distintas.

A primeira diz respeito à autorização de importações. Novamente de acordo com Marconi (1980), o *Jornal do Brasil* esperou nove meses, ao invés dos quatro ou cinco costumeiros, para receber a autorização do governo federal para realizar a importação de computadores e equipamentos de edição. Sem essa licença, a compra poderia ser caracterizada como contrabando.

A outra forma de ação está ligada à concessão de subsídios e empréstimos facilitados às empresas que detivessem meios de comunicação favoráveis ao regime. Nesse caso, a inflação crescente da década de 1970 dificultava, ainda mais, a conversão da moeda e a compra no exterior de bens essenciais à produção dos periódicos. Esse era o caso, por exemplo, do papel imprensa, cuja produção nacional sempre esteve muito abaixo do necessário, visto que aumentou o número de publicações editadas no país e essas se tornaram cada vez maiores:



**Gráfico 9: Uso de papel imprensa no Brasil em milhares de toneladas (1945-2004)**



**Fonte:** Elaboração do autor, com base em Dines (1986), Ribeiro (2007) e Pieranti (2007)

Visando diminuir a necessidade de importação desse bem, o governo federal garantiu, de acordo com a lei nº 4.950 de 1966, a isenção fiscal sobre a importação de equipamentos para a montagem de fábricas de papel imprensa e similares para livros (art. 1º). Para subsidiar empresas responsáveis por meios impressos, o governo federal chegou a manter, a partir da segunda metade da década de 1960, o Grupo-Executivo das Indústrias do Papel e das Artes Gráficas (Geipag), depois transformado em Grupo-Executivo das Indústrias de Papel, Celuloses e Artes Gráficas, vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio. Esse grupo era responsável por apoiar projetos de modernização nas áreas em que atuava e facilitar a instalação de novas empresas, que recebiam isenções fiscais ou outros benefícios específicos quando seus projetos eram aprovados. Até 1970, o Geipag distribuiu US\$85,6 milhões, dos quais US\$22,5 milhões foram gastos diretamente por jornais e revistas em sistemas de impressão *offset* e sistemas computadorizados de composição a frio, dentre outros (CAPARELLI, 1989; MATTOS, 2005).

Esses mecanismos de controle indireto contrastavam com a prática que seria adotada naqueles anos. Assim como isso não coube aos engenheiros do Sistema Telebrás, tampouco foi tarefa de técnicos do Ministério da Indústria e Comércio. O aparelho de controle mais explícito do regime militar demandou a formação de quadros específicos e a construção de um novo manancial legal.

## 8.2 Reforma legal e marcos da censura

Cerca de três anos depois de inaugurado o regime militar, a legislação brasileira tornava-se mais subjetiva. “Subversão da ordem”, por exemplo, tornou-se expressão comum na Constituição Federal de 1967: servia tanto para justificar a abertura de crédito (art. 64, §2º), quanto para ressaltar a “liberdade de manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica” (ou seja, a liberdade de expressão), que só não seria efetivamente livre nos casos de espetáculos e diversões públicas, preconceito, propaganda de guerra e subversão da ordem (art. 150, §8º). Era motivo suficiente, ainda, para ensejar a decretação do estado de sítio (art. 152, §3º), que, aliás, era o único cenário possível para a instalação de uma censura à imprensa (art. 152, §2º, e). Ao configurar-se como instrumento de radicalização do regime militar, a Emenda constitucional nº 1 de 1969 – considerada por alguns como uma nova Constituição Federal (SILVA, 2001) – vedou a publicação de pronunciamentos que motivassem a subversão da ordem, propaganda de guerra e preconceitos (art. 30, b) e estabeleceu a pena de cassação de direitos individuais e políticos de dois a dez anos em caso de subversão (art. 154). Não por acaso, Jambeiro (2002) ressalta que a transformação da expressão “processos violentos para subversão da ordem política e social” em “subversão da ordem” tornava-a mais genérica e, portanto, críticas simples poderiam ser reconhecidas como tentativas de subversão.

Os atos institucionais que se sucederam na segunda metade da década de 1960, ainda que não avançassem especificamente contra os meios de comunicação de massa, criavam um ambiente de múltiplas restrições que recaíam sobre emissoras e periódicos. O ápice dessa seqüência foi o Ato Institucional nº 5 (AI-5) de 1968, que, mesmo mantendo a Constituição Federal de 1967 – de vida curta, graças à radicalização do regime -, mutilava-a por alterar princípios diversos. O documento de 1968 autorizava o Presidente da República a decretar o recesso do Congresso Nacional e de assembleias legislativas (art. 2º), intervir no governo de estados e municípios (art. 3º), cassar e suspender direitos políticos (art. 4º), decretar e prorrogar o estado de sítio nas hipóteses constitucionalmente dispostas (art. 7º) e confiscar os bens de funcionários públicos corruptos (art. 8º). Eram suspensas, ainda, garantias como vitaliciedade e estabilidade (art. 6º) e, nos casos de crimes políticos contra a Segurança Nacional, o *habeas corpus* (art. 10). O AI-5 evitava, apenas, explicitar o que era

evidente: a separação entre poderes e os fundamentos do chamado Estado de Direito eram vestígios relegados ao passado.

O recrudescimento do regime militar manifestou-se, meses depois do AI-5, na edição do decreto-lei nº 898 de 1969, uma “Lei de Segurança Nacional” mais rigorosa que sua antecessora, o decreto-lei nº 314 de 1967. Ao definir que todos eram responsáveis pela segurança nacional (art. 1º), o documento recaía sobre toda a sociedade. Os crimes e penas são dispostos ao longo de 48 artigos, dentre os quais figuram os de entendimentos com outros países para prejudicar a soberania nacional (art. 8º), sabotagem de instalações militares (art. 11), realização de propagandas subversivas (art. 45), espionagem em proveito de outro país (art. 15), divulgação de fato ou notícia falsa com o intuito de criar conflito entre autoridades e a sociedade civil (art. 16), destruição de símbolos nacionais (art. 44), dentre outros. As penas, dependendo dos crimes, variavam de oito meses à morte e os julgamentos poderiam ocorrer em foro militar, mesmo que os crimes fossem cometidos por meios de comunicação de massa (art. 57). Nesses casos, aliás, a depender do crime, poderia ser imposta a suspensão da circulação ou da transmissão por até trinta dias (art. 53), a apreensão da edição pelo Ministério da Justiça (art. 54) e, em caso de reincidência, o cancelamento de registro da publicação ou cassação de outorga (art. 54, parágrafo único). O cerco aos meios de comunicação de oposição colocava em xeque a imprensa:

“A liberdade de manifestação de pensamento, já comprometida pelas circunstâncias, tornava-se ainda mais frágil com a possibilidade de ser encarada como propaganda subversiva ou tentativa de confrontar sociedade e governo. A possibilidade de aproximar, por meio legal, jornalistas no cumprimento de suas funções, críticos do regime e integrantes de grupos guerrilheiros era propositalmente perigosa, visto que associava um dos pilares das democracias modernas, ou seja, a imprensa independente e fiscalizadora do poder público, ao conceito de ‘subversão’ difundido pela propaganda governamental. Ao abarcar todos esses três atores em uma mesma lei, o regime militar estabeleceu sobre a imprensa o manto da desconfiança constante e vigilante e atraiu para si, em tese, o poder de atribuir confiabilidade ao noticiário diário. Se a imprensa podia ser associada à ‘subversão’, era melhor que a população se mantivesse vigilante e confiasse apenas na versão oficial, apresentada pelos defensores da Segurança Nacional” (PIERANTI, 2007, p. 51-2).

A atividade jornalística seria, também, tema tratado em marcos específicos. Conhecida como “Lei de Imprensa”, a lei nº 5.250 de 1967 propõe-se a regular a liberdade de manifestação do pensamento e de informação, sendo aplicável, portanto, a qualquer meio de comunicação de massa, ainda que a radiodifusão se submeta, também, às penalidades da legislação específica (art. 59). O texto é recheado de contradições ou, a depender do ponto de vista, de eufemismos. Apesar de, logo em seu início, afirmar que é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura (a não ser para espetáculos e diversões públicas), a lei veda propagandas de guerra, processos de subversão da ordem política e social e preconceitos de raça ou classe (art. 1º). Também é garantida a livre circulação de livros e periódicos (art. 2º), salvo se eles não obtiverem registro (art. 8º), hipótese em que passariam a ser clandestinos (art. 11), ou se forem publicações estrangeiras proibidas (art. 60). Além disso, a lei enumera, em onze artigos, abusos da liberdade de manifestação do pensamento e, conseqüentemente, o emprego do direito de resposta (art. 29 e seguintes), estabelecendo critérios para o reconhecimento de autoria de textos anônimos (art. 28) e para a responsabilização dos autores (art. 37 e seguintes). As penalidades possíveis variam de prisão do autor – depois de sentença transitada em julgado (art. 66) - até a apreensão das publicações, nos casos de propaganda de guerra, preconceitos, incitamento à subversão e ofensa à moral e aos bons costumes (art. 61), e, no caso de reincidência, suspensão da impressão ou distribuição do periódico (art. 62). Quando combinada com os marcos citados anteriormente, a punição com base em dispositivos da Lei de Imprensa significava que jornalistas poderiam ter seus direitos políticos suspensos e cassados e, se presos, não teriam direito a *habeas corpus*.

Tanto nos marcos gerais, quanto nos diplomas relacionados com a imprensa, as penas rígidas foram acompanhadas de critérios imprecisos, baseados em conceitos como “subversão da ordem”, “propaganda de guerra” e “moral e bons costumes”. Essa imprecisão reflete-se em subjetividade na decisão de um conflito e, em última análise, discricionariedade por parte de um regime que alijou eventuais quadros de oposição. Em suma, criou-se, por meio de instrumentos normativos, ambiente propício ao controle dos meios de comunicação de massa (e, também, de outros aspectos da vida pública).

Apesar do rigor dos instrumentos normativos, do recrudescimento do regime militar e da voracidade das penas atribuídas a jornalistas e profissionais da comunicação de massa,

havia um ponto contraditório – quase um “detalhe” em um cenário de extinção de garantias e direitos fundamentais – no que se refere ao controle de emissoras e periódicos: o regime militar não previra, explicitamente, a possibilidade de censura, salvo em situações de declaração de estado de sítio e no que se refere a espetáculos públicos. Kushnir (2004) considera, ainda assim, que aquela prática era garantida por um tripé jurídico.

O primeiro marco era o decreto nº 20.493 de 1946, que aprova o Regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública, depois transformado em Departamento de Polícia Federal. Subordinado diretamente ao Chefe de Polícia (art. 1º) – fora, portanto, da estrutura militar -, esse serviço era o responsável por censurar desde os anúncios feitos em carros alegóricos até exibições de televisão (antes mesmo que essa existisse no país), passando por filmes, declamações públicas e músicas (art. 4º). A censura da radiodifusão seguia normas semelhantes à prática em teatros e cinemas (art. 69 e art. 70), presumindo a submissão de cada disco à apreciação dos censores (art. 74) e a necessidade de aprovação de espetáculos públicos (art. 79). O decreto não prevê a censura da atividade jornalística. Em 1961, o decreto nº 51.134 dedicou-se à censura de peças de teatro e de espetáculos quando transmitidos por rádio ou televisão, novamente preservando a imprensa.

A lei nº 5.536 de 1968 – anterior à radicalização promovida pelo AI-5 – é a segunda perna do tripé proposto por Kushnir (2004). O documento dispõe sobre a censura de obras teatrais e cinematográficas, estabelecendo uma natureza classificatória quanto à faixa etária do público (art. 1º), excetuadas as que atentem contra a segurança nacional, a cordialidade entre os povos e as que promovam preconceitos (art. 2º). Depois de censurados por uma comissão composta por três técnicos (art. 13), ficavam proibidas quaisquer mudanças nos textos, inclusive improvisações momentâneas, que acarretariam a suspensão dos espetáculos por até 20 dias (art. 11). A lei criava, ainda, o Conselho Superior de Censura (CSC), subordinado ao Ministério da Justiça – instância responsável pela prática - e abordado no próximo capítulo (art. 15). Novamente, não havia qualquer menção à censura da imprensa.

O decreto-lei nº 1.077 de 1970 completava o tripé da censura sem citar, uma única vez – exceção feita ao momento em que menciona o nome do CSC –, a palavra “censura”<sup>55</sup>. Propondo-se a regulamentar o art. 153, §8º da Emenda constitucional nº 1 de 1969 (dispositivo que mencionava a sujeição da liberdade de manifestação do pensamento a qualificações como “subversão da ordem” e “propagandas de guerra”), atribui ao Departamento de Polícia Federal “verificar”, quando necessário e antes da publicação dos textos, a existência de manifestações que atentem contra a moral e os bons costumes (art. 2º) e, constatada a existência desse material, a publicação deveria ser proibida pelo Ministério da Justiça e seus exemplares, apreendidos (art. 3º). Esse mesmo rito passava a valer para espetáculos públicos e para a programação de emissoras de rádio e de televisão (art. 7º) e não excluía outras punições na esfera criminal (art. 6º). Sem ser chamada de “censura”, a “verificação” preliminar era, então, regulamentada.

A esses marcos somaram-se decretos, portarias e outros instrumentos normativos, como pelo menos um decreto “secreto” (não publicado pelas vias oficiais), o 165-B de 1971, contendo temas de tratamento proibido pela imprensa. A partir desse documento, Kushnir (2004) conclui que a censura jamais foi caótica, preocupando-se ao máximo com o seu desenrolar. O emaranhado de normas e os pruridos para tratar de um tema – a censura – tão evidente em um cenário autoritário como o da década de 1970 revelam, ainda, outra faceta do regime militar observada por diversos autores: sua preocupação constante com o arsenal legal de que dispunha, talvez como forma de lhe conceder uma suposta legitimidade para comandar o país durante mais de vinte anos. Se os instrumentos normativos não atribuíam ao governante poder suficiente, cabia até modificá-los à exaustão, porém o manto da legalidade não deveria ser abandonado. Essa, aliás, já era concepção observada em outros momentos de autoritarismo, como durante o Estado Novo (JAMBEIRO *et alli.*, 2004).

---

<sup>55</sup> A dubiedade do decreto-lei nº 1.077 de 1970 motivou o início de uma crise no Supremo Tribunal Federal (STF), protagonizada pelo ex-deputado federal pela União Democrática Nacional (UDN) e pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA) Adauto Lúcio Cardoso, nomeado ministro do órgão pelo Presidente da República Castelo Branco. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) ofereceu uma representação de inconstitucionalidade do decreto-lei nº 1.077 ao STF, mas essa não foi argüida pelo Procurador-geral da República. O partido questionou, então, o despacho do procurador e Adauto concluiu que o STF deveria apreciar a matéria. Pressionado pelos colegas a rever o seu posicionamento, o ex-deputado federal não só renunciou ao cargo de ministro – gerando especulações na imprensa –, como, também, nos anos seguintes, chegou a advogar a favor da Editora Inúbia, responsável por publicar o jornal alternativo *Opinião*, sempre questionando a constitucionalidade da censura prévia (GRINBERG, 2002).

Graças a esse zelo com a legislação – reformada, retorcida, mutilada -, anos depois uma polêmica dividiria os pesquisadores que se dedicaram ao tema da censura no Brasil. O escopo bem definido do decreto nº 20.493 e da lei nº 5.536 e a timidez do decreto-lei nº 1.077 levaram autores como Caparelli (1989), Aquino (1999), Smith (2000) e Jambeiro (2002) a considerar que a censura prévia à imprensa, durante o regime militar, permaneceu ilegal, visto que não havia um documento que claramente a definisse. Outros pesquisadores, como Marconi (1980), Kucinski (1998), Kushnir (2004) e Mattos (2005), defendem que, a partir do decreto-lei nº 1.077 e apesar de todos os seus pruridos, a censura prévia à imprensa estava, então, legalizada. A relutância do regime militar em anunciar-se como executor da censura prévia, beirando um conflito de consciência, chegou a render passagens insólitas, como uma nota encaminhada aos meios de comunicação de massa em 26 de junho de 1973:

“(...) de ordem superior fica proibido, até posterior liberação, qualquer crítica ao sistema de censura, seu fundamento e sua legitimidade, bem como qualquer notícia, crítica ou referência escrita, falada e televisada, direta ou indiretamente formulada contra órgãos de censura, censores e legislação censória” (KUSHNIR, 2004, p. 121).

Ao proibir a censura como tema, a censura, na prática, revelava a angústia quanto à sua própria existência, tal como se manifestara no decreto-lei nº 1.077. Ao utilizar o eufemismo “verificar (...) antes da divulgação”, o documento estava naturalmente aludindo à censura prévia, sem nomeá-la como tal - e essa explicitação não seria necessária. Depois das reformas constitucionais, dos atos institucionais – notadamente do AI-5 -, da Lei de Segurança Nacional, da Lei de Imprensa e de outros instrumentos, o decreto-lei nº 1.077 não se configurava em documento seminal, e sim em extensão das violações aos direitos fundamentais e dos mecanismos coercitivos empregados pelo regime, que incidiam, também, sobre os meios de comunicação de massa. Tratava-se, pois, de consequência inadiável do cenário autoritário que se configurara.

Se, em uma ponta, seria montada estrutura capaz de definir o que não deveria ser publicado, como se verá adiante, na outra o regime militar constituiu estímulos à divulgação de determinadas informações. Esses compreendiam tanto uma espécie de

censura às avessas, segundo a qual tornava-se obrigatória a divulgação de um material, quanto mecanismos de propaganda, como a promoção de concursos de reportagens sobre as Forças Armadas, a edição de obras consoantes com o ideário militar e a proliferação de assessorias de imprensa e relações públicas responsáveis por divulgar informações oficiais do regime (MARCONI, 1980). Caparelli (1982; 1989) destaca, nesse âmbito, a partir de 1967, o papel da Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República (AERP), cujas ações contemplavam, por exemplo, a centralização das campanhas de propaganda do regime militar nos principais meios de comunicação de massa. Note-se que a organização diferia do DIP getulista por não ter poder decisório sobre a censura e por não ser a responsável por cercear diretamente a imprensa, dentre outros fatores. Essa atividade seria desempenhada, durante o regime, por um sistema específico.

### **8.3 A organização da estrutura censória**

A máquina getulista para lidar com a comunicação de massa tinha, como pilar, a centralização de competências. Era o DIP que aplicava sanções, cobrava multas, concedia isenções, prêmios e subvenções. Era o órgão que fomentava determinados meios de comunicação – ou seja, financiava-os -, na maior parte das vezes, de forma oculta. Era ele, também, que exercia a censura. Não por acaso, afirma-se, aqui, que essa aparelhagem não encontrou nada semelhante nas décadas seguintes (KUCINSKI, 1998; RIBEIRO, 2007).

Se, por um lado, o DIP constituía-se como organização poderosa e temida, por outro era fruto da falta de profissionalismo – aliás, esse era o caso da administração pública como um todo na era que antecedeu o DASP. Kushnir (2004) destaca, por exemplo, que a censura, na década de 1920, era exercida por funcionários nomeados pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores, após indicação do Chefe de Polícia (ou seja, era uma função de confiança) e que os salários dos contratados dependiam das taxas arrecadas pela atividade – ou seja, quanto mais o censor censurasse, maior seria o valor a ser repartido por todos os colegas de trabalho.

Desde o ocaso do DIP, o país mudara em diversos âmbitos. No que se refere à administração pública, ganhou força a constatação, a partir do decreto-lei nº 200, de que a centralização emperrava a máquina pública. Na radiodifusão, as emissoras de rádio massificaram-se, avançando rumo ao interior, e a televisão preparava-se para operar em



rede, viabilizando um modelo de negócios que impulsionaria esse meio de comunicação. Somavam-se à conta, ainda, no fim da década de 1960, 261 jornais diários, dos quais 176 operavam em seis estados brasileiros (CAPARELLI, 1982).

A organização da censura deveria, então, se adaptar aos novos tempos. Com o recrudescimento do regime militar, novos instrumentos normativos, conforme apontado na seção anterior, determinariam a ampliação de competências da atividade, que deixaria de se restringir aos espetáculos e diversões públicas e passaria a atuar sobre o conteúdo dos meios de comunicação de massa. Não seria possível, porém, contar com um censor em cada emissora ou periódico, visto que esses multiplicaram-se nas décadas anteriores.

Com poucos meses de vida, o regime militar reestruturou o Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP) por meio da lei nº 4.483 de 1964. Suas novas competências iam da vigilância de fronteiras ao apoio às autoridades estaduais em atividades que transcendessem as divisas; da apuração de crimes contra comunidades silvícolas à censura de diversões públicas, especialmente quando essas não ocorressem apenas em um estado (art. 1º). Essa última atividade seria de responsabilidade do Serviço de Censura de Diversões Públicas (SCDP), que, junto com a Divisão de Ordem Política e Social (DOPS), o Serviço de Polícia Rodoviária (SPR) e o Serviço de Diligências Especiais (SDE), compunham a Polícia Federal de Segurança (PFS), uma das divisões do DFSP (art. 5º). Para realizar suas atividades, o DFSP dispunha de autonomia administrativa (art. 9º), podendo organizar representações fora de Brasília. Em 1967, o decreto-lei nº 200 transformou o DFSP em Departamento de Polícia Federal (DPF) (art. 210).

Ao mesmo Ministério da Justiça ao qual se vinculou o DPF estava ligado, também, o Serviço de Informação do Gabinete (Sigab), órgão não mencionado nos organogramas oficiais da administração federal. De acordo com Kushnir (2004), aos poucos, ao longo da primeira metade da década de 1970, a censura da imprensa e os censores responsáveis por essa atividade seriam absorvidos pelo Sigab e ao SCDP, como o nome já dizia, caberiam os cortes das diversões públicas, além de livros e músicas. Pelo poder herdado – note-se que ainda menor que o do DIP – e pelo seu caráter “clandestino”, já que era poupado dos instrumentos normativos, a autora comparou o Sigab à lendária Operação Bandeirantes (Oban), órgão de repressão do regime militar:

“O Sigab tem uma origem que muito se assemelha à da Oban, que foi uma iniciativa conjunta do II Exército e da Secretaria de Segurança Pública do governo Abreu Sodré, como uma tentativa de centralizar as atividades de combate às crescentes ações de guerrilha urbana em São Paulo. Criada em 29/6/1969, a Oban permaneceu até setembro de 1970 em caráter extralegal (não era considerada no organograma do serviço público). Isso demonstra que esse tipo de expediente era usado no governo ditatorial para manter em sigilo operações mais incisivas” (KUSHNIR, 2004, p. 123).

Assim, mesmo antes do início do regime militar – visto que o SCDP já se encontrava ligado às forças policiais –, atrelava-se repressão política à censura aos meios de comunicação de massa. No DPF, policiais e censores eram colegas de trabalho; fora dele, a repressão estenderia tentáculos sobre o dia-a-dia das redações, com atentados às sedes do *Jornal do Brasil*, *O Pasquim*, *Tribuna da Imprensa* e *Tribuna da Luta Operária*, dentre outros (ARGOLO *et al.*, 1996). Em um documento interno, o Centro de Informações do Exército (CIE) debateu estratégias para inviabilizar publicações de oposição ao regime sem confrontar a liberdade de imprensa supostamente existente. Alguns dos mecanismos defendidos foram a realização de auditorias rigorosas, a declaração obrigatória das fontes de recursos das publicações, impedimentos à contratação de funcionários acusados nos termos da Lei de Segurança Nacional e o cancelamento de registros de publicações que tivessem dívidas com o Tesouro Nacional. Por fim, defendia:

“Com a finalidade de impedir a infame atividade da discordante imprensa alternativa, apresentamos sugestões práticas que produzirão resultados satisfatórios, se adotadas. Seria pura fantasia imaginar um curso de ação que não levasse em conta como fator importante a atual conjuntura política do país, que nesta área presume ampla liberdade de imprensa. Nada se fez para avaliar o mérito dessa posição; ao contrário, ela foi aceita como um fato consumado que tem sido aproveitado com total irresponsabilidade pelos comunistas, especialmente na imprensa alternativa, na qual eles exercem controle quase absoluto. Outro fator que devia ser lembrado é que as sanções econômicas exercem um efeito mais rápido, direto e positivo sobre qualquer publicação do que processos judiciais que, devido às características de nossa legislação, podem ser excessivamente demorados” (SMITH, 2000, p. 76).

As preocupações com o conteúdo dos meios de comunicação de massa se estenderiam, ainda, por outros órgãos: o Serviço Nacional de Informações (SNI) analisava diariamente nove jornais de cinco estados, sempre atento a temas polêmicos, como a relação entre Estado e Igreja, a repressão política e a política indigenista (CAPARELLI, 1989). A censura oficial, porém, diferia do comportamento adotado por órgãos de inteligência ou grupos extremistas. Por mais que houvesse parceria entre censores e policiais, a atividade daqueles ainda guardava laços com a intelectualidade dos seus executores, notadamente nas décadas anteriores. Oficialmente, jornalistas e artistas, por exemplo, atuaram como censores ao longo dos anos; oficiosamente, outros jornalistas atuaram em redações em permanente parceria com censores e órgãos de repressão, colaborando com o regime instalado. Em outros casos, ex-quadros do DPF eram contratados pelas próprias empresas, como forma de intermediar contatos entre a iniciativa privada e o governo. Esse “caldo cultural”, que dificulta a separação entre colaboradores, algozes e vítimas, ao qual alude Kushnir (2004), era, segundo a autora, marca registrada da censura: no início da década de 1960, o chefe do Serviço de Censura na Guanabara, nomeado pelo governador e jornalista Carlos Lacerda, era jornalista há mais de trinta anos; menos de dez anos depois, ao menos sete de 34 integrantes do SCDP eram jornalistas.

Na década de 1970, a estrutura da censura seria fortalecida. As nomeações para o exercício dessa atividade foram feitas livremente até 1974, quando ocorreu o primeiro dos seis concursos – sendo o último em 1986, já durante a Nova República – para a recém-criada Divisão de Censura de Diversão Pública (DCDP) do DPF, mais autônoma que o antigo SCDP. Até o sexto concurso, seriam contratados trezentos novos censores, todos graduados em ciências sociais, direito, filosofia, jornalismo, pedagogia ou psicologia e submetidos, com os colegas mais antigos na carreira, a programas de capacitação periódicos na Academia Nacional de Polícia. Entre os docentes figuravam professores universitários, militares – notadamente de órgãos de Inteligência do Exército –, censores e artistas (KUSHNIR, 2004).

À medida que se investia na preparação dos censores, a atividade deixava de se basear apenas em instruções objetivas quanto às proibições e passava a ser robustecida do ponto de vista teórico. As reflexões da massa crítica que se formava dentro do próprio DPF ganharam as páginas de livros e passaram a ser usadas como justificativa. Esse é o caso, por

exemplo, do livro de Coriolano de Loyola Cabral Fagundes (1974), um dos professores dos cursos de capacitação e que, na Nova República, se tornaria chefe do DCDP. Na publicação, Coriolano parte de uma descrição de modelos internacionais de censura e aborda o caso brasileiro, a partir da legislação vigente, das restrições aos diferentes tipos de diversões públicas e de constatações acerca da atividade que, no seu caso, desempenhava desde o início da década de 1960.

Paralelamente às mudanças internas no DCDP e ao investimento em capacitação, o regime militar promoveu uma valorização salarial da categoria, que, em dezembro de 1974, recebia, de acordo com o decreto-lei nº 1.348, entre Cr\$2.795 (Cr\$3.921,34) e Cr\$4.128 (Cr\$5.791,51). Em 1976, o decreto-lei nº 1.445 reajustou os vencimentos dos servidores públicos, que, no caso dos técnicos em censura, passaram a variar entre Cr\$5.018 (R\$5.096,00) e Cr\$9.934 (R\$10.090,00). O salário da categoria acompanhou reajustes dos servidores de nível superior do DPF, que, em 1991, conforme determinado pela lei nº 8.270, passaram a receber entre Cr\$ 416.038,33 (R\$8.251,33) e Cr\$623.352,00 (R\$12.363,00).

A estrutura de controle montada pelo regime militar tinha, portanto, vida própria: dissociava-se das Forças Armadas – apesar de Marconi (1980) constatar o uso residual de militares nessa atividade, no início do regime -, mas não da repressão (ao menos não por completo); recebia novos funcionários, com plano de carreira e de capacitação próprios; era valorizada do ponto de vista financeiro; e estava amparada por um manancial legal que, pouco objetivo, lhe dava margem de ação. Aos militares dedicados à infra-estrutura das telecomunicações, contrapunha-se um conjunto de civis – no caso, policiais – responsáveis pela implementação – e não pela formulação – de uma política de regulação de conteúdo calcada na censura. Agiam de uma forma razoavelmente autônoma – como, aliás, também o fazia a repressão – e descentralizada, no espírito do decreto-lei nº 200, sob a responsabilidade das delegacias regionais do DPF.

Mesmo que a ramificação do órgão fosse crucial para o desempenho dessa atividade, Kushnir (2004) ressalta que a autoridade regional valia, apenas, para a censura das diversões públicas; no caso da imprensa, os profissionais, mesmo que vinculados ao DPF, submetiam-se diretamente ao Sigab e, conseqüentemente, ao Ministério da Justiça. No âmbito da imprensa, a censura era exercida de formas distintas: normalmente, as

proibições eram recebidas por telefonemas ou por bilhetinhos; nos casos mais graves, censores se estabeleciam dentro das próprias redações, o que era raro, visto que o corpo de funcionários destacados para essa atividade era limitado.

No período de 1968 a 1978, Aquino (1999) divide a censura em três fases. Na primeira, até 1972, a autora defende que a atividade adquiriu um caráter amplo, a partir da distribuição rotineira de proibições a qualquer periódico. Nessa época, as ordens ainda eram apresentadas em papel timbrado e assinadas por alguma autoridade local. Apenas em momentos de intensa convulsão social, como quando da publicação do AI-5, essas missivas eram assinadas por militares. Em algumas poucas situações, ainda, militares dirigiam-se diretamente a alguns jornais, sempre preocupados com dois temas específicos e interligados: prisões e torturas (MARCONI, 1980).

Na segunda fase, Aquino (1999) observa uma radicalização das restrições, com a oficialização da censura prévia a alguns periódicos. Essa prática, porém, iniciara-se anos antes e duraria até 1978: de acordo com Kushnir (2004), os censores montaram acampamento, no pós AI-5, no *Estado de S. Paulo*, *Tribuna da Imprensa* e na revista *Veja*. Nos anos seguintes, outros profissionais se estabeleceriam em *O Pasquim*, *O São Paulo*, *Opinião* e *Movimento*. Outros periódicos, incluindo revistas masculinas e de variedades, chegaram, também, a ser lidos previamente (MARCONI, 1980). Punição ainda maior era a determinação, pelo Ministério da Justiça, de que um periódico deveria enviar seus originais à censura em Brasília: com isso, o material a ser publicado deveria ser reunido antecipadamente; quando voltava à redação, não havia mais tempo para substituições de textos e os ainda preservados já estavam antigos demais.

A ampliação da censura prévia é contemporânea de uma mudança na sistemática de envio dos bilhetes. Por um lado, houve um aumento nessa prática: de acordo com Smith (2000), o *Jornal do Brasil* recebeu, entre setembro de 1972 e outubro de 1975, 256 bilhetes com proibições; a *Folha de São Paulo*, entre março de 1972 e dezembro de 1974, 286; e três jornais de Salvador, entre 1969 e 1978, 308. Apenas a partir da metade da década, esse número entraria em queda: de 106 em 1973, aumentaram para 117 em 1974 e, em 1975, caíram vertiginosamente para oito. Por outro lado, as ordens por escrito passavam a ser revestidas pelo anonimato, já que os papéis timbrados foram substituídos por textos datilografados e sem assinatura:

“Havia lógica na forma de distribuição dos bilhetes. Sendo anônimos, na prática não eram emitidos por ninguém especificamente. Portanto, dificilmente poderiam gerar qualquer reclamação incisiva por parte dos jornalistas, já que eles não saberiam com precisão a quem recorrer. Seus distribuidores eram policiais de patentes inferiores encarregados de cumprir ordens, sem qualquer ingerência nas proibições. Ainda que seus trajes revelassem a corporação responsável pela ordem, não ficava claro qual era o autor da mesma. Entregues a jornalistas ocupantes de cargos hierarquicamente altos e responsáveis pela produção jornalística do periódico, os bilhetinhos atingiam seu alvo e cumpriam o objetivo pretendido, ou seja, a não-veiculação de determinada informação. Não havia possibilidade de um determinado periódico não acusar o recebimento do bilhete, já que cabia a quem o recebia assinar um recibo. Anônimos, enfim, os bilhetes transmitiam um recado claro: a ordem deveria ser cumprida sem hesitação ou discussão” (PIERANTI, 2007, 54-5).

Note-se que essa segunda fase coincide com a reestruturação dos órgãos da administração pública responsáveis pela censura: o DPF estava remodelado, tendo gerado o DCDP; o Sigab adquirira força; os primeiros concursos públicos para técnicos em censura foram realizados como forma de renovar o quadro de pessoal; os servidores receberam reajustes salariais, tornando a carreira mais atraente; e o regime militar intensificava investimentos em capacitação. Assim como, apesar da legislação nova e a despeito da base montada pelo Contel, a prestação de serviços de telecomunicações e a regulação técnica do setor só se tornaram mais eficientes quando o regime militar constituiu uma nova estrutura administrativa, pautada pela coordenação, pela capilaridade, pela profissionalização e por investimentos diretos, o mesmo ocorreu com o controle do conteúdo: apesar da legislação já existente e da base montada pelo SCDP, apenas a partir da reforma do DPF, da coordenação do Ministério da Justiça (principalmente no caso da imprensa), da capilaridade das delegacias regionais e do investimento em capacitação e em concursos públicos, a censura tornou-se mais eficiente.

A terceira fase apontada por Aquino (1999) vai de 1975 a 1978 e é marcada pela seletividade. Aos poucos, diminuíram os bilhetinhos e os telefonemas e os censores começaram a deixar as redações, no compasso da abertura lenta, gradual e restrita que, no fim da década, receberia o reforço da anistia. Paradoxalmente o regresso dos censores às

delegacias do DPF contrastava com a ampliação dos concursos públicos na área e, portanto, com o fortalecimento de uma estrutura preparada para mergulhar na década de oitenta – que, por sua vez, seria extremamente hesitante em relação ao caráter a ser conferido à censura.

#### **8.4 Na redemocratização, o ocaso e o fim**

Durante o período de maior força da censura prévia, a primeira metade da década de 1970, os cortes nos textos e imagens realizados dentro das próprias redações por servidores públicos foram feitos rotineiramente em poucos casos, se comparados com o número de publicações existentes no país à época. Essa presença reduzida ocorreu tanto por deficiências da administração pública – como quadro de pessoal em número insuficiente e gastos elevados para a manutenção dessa estrutura –, quanto por uma certeza de que os objetivos do controle seriam atingidos mesmo sem a presença física de censores em cada redação. Para isso, apostou-se no colaboracionismo.

Polêmico, esse tema tem vindo sempre à tona quando se discute a censura não do ponto de vista das políticas públicas e do controle da informação, mas sim da perspectiva da resistência que os meios de comunicação de massa empreenderam em resposta ao recrudescimento do regime militar. Ainda que essa resistência não seja um dos focos deste trabalho, é imperativo partir dela para debater o controle exercido pelo regime.

São recorrentes afirmações como a de Jambeiro (2002), que defende ter sido difícil para o regime subjugar a imprensa. O autor considera dois obstáculos possíveis a essa dominação: a cristalização da liberdade de imprensa na cultura brasileira e uma ligação entre periódicos e interesses políticos regionais, não necessariamente coincidentes com os nacionais. Em outras narrativas, a resistência aos militares ganha contornos épicos, misturando-se o engrandecimento de profissionais e a maximização de possíveis prejuízos que uma resistência poderia causar. Paralelamente, outros jornalistas e pessoas ligadas à imprensa, depois do regime militar, passaram a questionar a anuência dos meios de comunicação ao *status quo* estabelecido. Nesse sentido, Walder de Góes, ex-supervisor do *Jornal do Brasil* no período, resume o problema enfrentado: “Havia auto-censura, no sentido de que a aceitávamos, mas se não o fizessemos o jornal seria fechado (...). Poderia ter sido feito mais do que estava sendo feito. Poderia ter havido maior resistência. O medo

era maior do que a ferocidade do animal” (SMITH, 2000, p.166). Ainda que Góes tente relacionar a fraqueza da resistência a um compromisso maior com a sobrevivência do jornal, reconhece que a pressão existente não era grande o suficiente a ponto de justificar o silêncio.

É certo que houve periódicos que tentaram resistir seja dentro dos frágeis limites impostos por um regime crescentemente autoritário – e, nesse caso, destaque para a chamada “imprensa alternativa”, de oposição e circulação restrita -, seja fora desses limites, formando-se a imprensa dita clandestina (por força de lei), muitas vezes ligada a partidos ou movimentos impedidos de se organizar oficialmente. Também é certo que a pressão a que foram submetidos os diversos meios de comunicação é mais ou menos eficiente, em função de uma ampla conjunção de fatores, que vão da solidez financeira da empresa à dependência de recursos (não necessariamente financeiros) geridos pelo Estado, como o espectro de frequências. Assim, é preciso reconhecer que houve resistência em alguma medida – e não compete a este trabalho analisar e julgar o grau dessa reação. Se houve resistência em alguma medida, é preciso concluir, também, que houve uma considerável dose de colaboracionismo - cujo zelo chegava a se estender às charges<sup>56</sup> - sem a qual a estrutura de controle não teria sido eficiente.

Todos os meios de comunicação de massa deveriam seguir regras semelhantes no que se refere às informações passíveis de serem divulgadas. Para garantir isso, a administração pública poderia empreender ações distintas, como, dentre outras, destacar um censor para ler todo o material em algumas redações; obrigar o envio do material a ser publicado diretamente aos órgãos censores, atrasando o processo de edição; e posicionar-se, por meio de telefonemas e bilhetes, sobre os temas que estavam proibidos. Nesse último caso, a censura ocorria em parceria com as redações e, principalmente, com os funcionários em cargos de chefia, responsáveis, em última análise, por seguir as ordens, cortando pessoalmente alguns textos e anunciando as proibições do dia. Aos poucos consolidou-se a

---

<sup>56</sup> O chargista Henrique de Sousa Filho, o Henfil, trabalhou em mais de dez jornais e revistas durante o regime militar, dentre os quais, ao mesmo tempo, no *Jornal do Brasil* e em *O Pasquim*. Durante quase três anos, reparou que diversas charges elaboradas para o primeiro (não submetido à censura prévia) eram recusadas e publicadas apenas no segundo (sob censura prévia). O espaço aberto pelas recusas era preenchido por charges de outros profissionais. Henfil, então, concluiu: “No *Jornal do Brasil*, eu apresento quatro charges para aprovar uma. Estou lá feito um funcionário qualquer, não ponho banca nenhuma. É óbvio que não vou fazer um troço que eu não concordo, mas eu não ponho a banca que eu ponho no *Pasquim*” (MAIA, 2002, p. 196-7).



auto-censura, sendo uma modalidade ainda mais radical dessa prática o corte automático do texto por um profissional da redação, mesmo sem receber qualquer ordem prévia, por acreditar que a publicação implicaria em problemas. Depois da saída dos censores das redações, Marconi defende, inclusive, que a atividade foi entregue a uma imprensa “alinhada, bem comportada, adepta fervorosa das palavras de ordem oficiais que incessantemente pregam a ‘liberdade com responsabilidade’ e a ‘crítica construtiva’” (MARCONI, 1980, p. 143). Em suma, o regime teria percebido, então, que o comportamento passivo dos meios de comunicação de massa não estava atrelado à presença física de censores em cada redação.

Kucinski (1998) vai além, ao afirmar que a censura prévia é meramente instrumental à implantação da auto-censura, sendo essa, sim, fundamental à adoção de um padrão de controle da informação e aquela, um mecanismo residual para enquadrar casos que não se sujeitam a esse padrão. Nesse sentido, a auto-censura teria se implantado ainda antes do golpe militar, quando donos de meios de comunicação participaram das conspirações que culminariam no golpe, mas omitiram os fatos para que os jornalistas por eles contratados não noticiassem as possibilidades de novos rumos que estavam por vir. O autor destaca, ainda, uma razão utilitarista para a anuência com a auto-censura por parte dos donos dos meios de comunicação de massa, reverberada por outros autores e personagens ligados ao setor – inclusive Góes, citado anteriormente: dos mecanismos disponíveis, a auto-censura era o único que não representava prejuízo financeiro para a empresa, visto que confiscos de edições significavam gastos inúteis e a censura prévia introduzia um componente de imprevisibilidade no dia-a-dia da produção, já que nunca se sabia ao certo quais textos o censor poderia vetar.

Assim, a saída dos censores da redação não deve ser confundida com o fim da censura, visto que a auto-censura resistiria, nem, muito menos, com o fim da estrutura montada na administração pública para o exercício do controle da informação. Passadas pouco menos de duas décadas do fim do regime militar, José Eduardo Elias Romão tornou-se diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (Dejus) do Ministério da Justiça e, nos meses seguintes, teria uma surpresa:

“Em 2005, mais ou menos, a (*então Secretária Nacional de Justiça*) Claudia Chagas foi procurada por alguns desses ex-censores – salvo engano,

pela presidente da Anacen, Associação de ex-censores, e pela diretora da Escola da Polícia Federal, que também tinha sido censora e transformada em delegada (...). Esses censores procuraram a Claudia Chagas e pediram apoio para levar ao Supremo Tribunal Federal uma manifestação do MJ dizendo que não se interessava pela transformação dos antigos censores em novos classificadores. A gente não entendeu nada do que eles estavam falando. Durante um ou dois dias eles nos forneceram alguns documentos, a gente ficou de estudar, a Claudia atribuiu essa responsabilidade a mim e eu entendi o que se passava. Marcamos uma segunda reunião para alguns dias depois” (ROMÃO, 2008).

Na década de 1980, as perspectivas da censura haviam sido profundamente alteradas. Em 1986, foi realizado um sexto concurso público para a contratação de novos profissionais, totalizando-se um corpo técnico de 220 censores e caracterizando o fortalecimento do aparelho montado que, aparentemente, resistiria à redemocratização política. De 1985 ao início de 1987, 261 letras de música foram cortadas, outras 25 foram vetadas e filmes, novelas e textos teatrais foram censurados ou proibidos, como, por exemplo, *Je vous salue, Marie*, de Jean-Luc Godard, que já conquistara grandes públicos em cinemas europeus (KUSHNIR, 2004). A Constituição Federal de 1988 rompera, no entanto, com aqueles anos que pareciam ser promissores para a censura. Não só o documento proibiu essa prática e instituiu a classificação indicativa – implementada em moldes bem distintos -, como também relegou os censores ao limbo da administração pública. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), era determinado que os censores federais continuariam exercendo, no DPF, funções compatíveis com o seu cargo até que uma nova lei regulamentasse o aproveitamento desses profissionais (art. 23). As “funções compatíveis” de um censor, por óbvio, eram as relacionadas à censura – e, se essa estava proibida, o que deveriam fazer os seus executores?

Essa pergunta já havia sido feita no fim da década de 1970. Em tempos de anistia, mesmo diretores do DPF já questionavam se aquele era o melhor lugar para sediar a censura. Paralelamente, os profissionais responsáveis por essa atividade começavam a organizar-se, em um primeiro momento, para manter-se subordinados ao departamento – e, conseqüentemente, submetidos a regimes semelhantes aos dos seus colegas policiais –, culminando, em 1986, na criação da Associação Nacional dos Censores Federais (Anacen). Com a promulgação da Constituição Federal, os censores foram deslocados para diversas

áreas do DPF, dentre as quais as de polícia marítima, segurança bancária, administração, recursos humanos e assessoria de imprensa – paradoxalmente, prestando esclarecimentos aos meios de comunicação que, antes, a eles se submetiam.

Começava, então, uma batalha jurídica: de acordo com Romão (2008), nos primeiros anos da década de 1990, a Procuradoria Geral da República moveu uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIN), exigindo que fosse regulamentado o aproveitamento dos censores tal como previsto nas disposições transitórias do texto constitucional. Por unanimidade, o STF decidiu que o governo federal deveria, de fato, extinguir a carreira e incorporar seus ocupantes ao quadro do DPF. Dos 220 censores atuantes em 1985, 79 continuavam na ativa, quando, em 1998, foram definitivamente incorporados: por força da lei nº 9.688, os censores ativos e aposentados que tinham bacharelado em direito foram enquadrados como delegados federais e os demais, como peritos criminais (art. 1º). Os vencimentos dos ex-censores passavam a oscilar, então, entre R\$3.371,41 (R\$8.617,85) e R\$8.865,91 (R\$22.662,65)<sup>57</sup>. Finalizado esse procedimento, logo depois outro procurador apresentou nova ADIN, questionando a constitucionalidade da transposição automática de censores, sem realização de concurso público, para os quadros da DPF. A ação tramitava há mais de cinco anos, quando surgiram especulações de que o STF poderia declarar, de fato, a inconstitucionalidade da lei nº 9.688 e propor a lotação dos antigos censores no Dejus do MJ, responsabilizando-os pela classificação indicativa. Nesse momento, ocorreu a reunião entre as censoras e José Romão:

“Percebemos nós que eles sabiam que nós não os queríamos de volta (...). Devia haver questões corporativas que não ficaram claras nesse momento. Elas nos diziam que era outro momento, estavam acostumadas com a atividade que desempenhavam e que poderia ser prejudicial ao MJ seu retorno. Na época Claudia e eu chegamos à conclusão de que seria prejudicial. Estávamos tentando expurgar qualquer resquício de censura e, para isso, precisávamos repelir toda e qualquer referência administrativa e conceitual à censura, precisávamos aboli-la, execrá-la do Departamento; não havia, na nossa avaliação, como recuperar esses funcionários (...). Nós resolvemos nos manifestar formalmente pelo MJ, dizendo que não havia compatibilidade alguma. Nosso argumento central é de que eles tinham sido treinados para desempenhar uma função, um poder de polícia, por

---

<sup>57</sup> Nesse caso, os vencimentos, na prática, ficavam limitados a R\$8.000,00 (R\$20.449,25), que eram os vencimentos de um ministro de Estado (MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO, 1999).

isso estavam na PF, e a classificação estava destituída de qualquer poder de polícia, por isso não havia qualquer correspondência entre essas atividades (...). Esse processo de discussão com a Anacen teve início em 2005 e se alongou. No início de 2006 encaminhamos ao Supremo a manifestação do MJ dizendo que não haveria como compatibilizar atividades, os censores se deram por satisfeitos e pediram que o ministério fizesse gestões políticas junto ao Supremo. Isso foi descartado e dissemos que não tínhamos interesse na vinda deles, mas também não tínhamos interesse em manifestar apoio ou reprovação à discussão sobre inconstitucionalidade” (ROMÃO, 2008)<sup>58</sup>.

Em 2009, o STF julgou o mérito da ADIN e concluiu que os censores deviam permanecer como integrantes de quadros do DPF, tal como previra a lei. A classificação indicativa era mantida como atividade outra, sendo realizada por profissionais contratados para essa finalidade. Entretanto, a convivência harmônica entre um novo modelo de regulação de conteúdo, que abrange a classificação indicativa, e a existência, na administração pública, de censores deslocados de suas funções originais não deve ser confundida com o fim de todo tipo de controle sobre os meios de comunicação. Nesse sentido, o jornalista Cláudio Abramo, ecoando Marx e Lenin, ressaltou que o enfraquecimento da censura não é sinônimo de um maior apego dos novos tempos a direitos fundamentais ou ao livre fluxo de idéias e informações:

“Um equívoco que a esquerda geralmente comete é o de que, no Brasil, o Estado desempenha o papel de controlador maior das informações. Mas não é só o Estado, é uma conjunção de fatores. O Estado não é capaz de exercer o controle, e sim a classe dominante, os donos. O Estado influi pouco, porque é fraco. Até no caso da censura, ela é dos donos e não do Estado. Não é o governo que manda censurar um artigo, e sim o próprio dono do jornal. Como havia censura prévia durante o regime militar, para muitos jornalistas ingênuos ficou a impressão de que eles e o patrão tinham o mesmo interesse em combater a censura (...). Daí não existir liberdade de imprensa para o jornalista; ela existe apenas para o dono. Por isso não posso aceitar quando jornalistas defendem a liberdade da imprensa: é como eu assinar uma declaração dizendo que, para o

---

<sup>58</sup> É curioso notar que a crônica do período não registra manifestações das emissoras de radiodifusão, críticas da classificação indicativa, sobre a relação entre MJ e Anacen. Possivelmente as emissoras desconheciam esse contato, daí não o terem usado como exemplo para embasar seu argumento central de que censura e classificação indicativa confundiam-se.

resto da vida, eu sou um canalha e o patrão é um homem de bem” (ABRAMO, 1988, p. 118).

Em que pese críticas ao conceito de liberdade de imprensa, essa, atrelada a outras “liberdades”, seria um dos motes do fim da década de 1980 e do Brasil mergulhado na redemocratização política. Esse contexto refletiria as contradições dignas de uma estrutura herdada da década anterior, pouco modificada e que tinha, na auto-censura, um exemplo de que era preciso mudar sem empreender grandes transformações.

## 9. UMA RUPTURA NÃO REGULAMENTADA

### 9.1 Embate inicial: a Assembléia Nacional Constituinte

As transformações lentas, graduais e restritas iniciaram-se no fim do regime militar. A saída dos censores da redação foi uma repercussão, no campo da comunicação de massa, da crescente defesa de liberdades propugnada em outros campos da vida pública. No contexto político, a década de 1980, que amanheceu sob a perspectiva de eleições diretas, prontamente sucumbiria à transição indireta. Na economia, a inflação, já em processo de ascensão, galgou patamares inéditos. No plano privado, a estrutura de propriedade, dos grandes latifúndios aos meios de comunicação de massa, não passou por revisões significativas. Já no tocante aos movimentos sociais, antigos sentimentos e demandas represados começaram a se manifestar, acordados por uma nova perspectiva de cidadania que viria a ser consagrada no texto constitucional de 1988.

No âmbito da comunicação de massa, movimentos sociais, universidades, sindicatos e outras entidades começaram a debater novas perspectivas para as políticas públicas mais de uma década antes da promulgação da nova Constituição Federal. Para Ramos (2008), há dois momentos principais nesse processo. O primeiro foi a criação, em 1974, em Porto Alegre, da Associação para a Promoção da Cultura (APC), em grande parte fruto do trabalho do jornalista Daniel Herz e de um pequeno grupo do qual fazia parte o futuro Ministro da Justiça, Tarso Genro. A entidade, criada depois de um seminário local sobre televisão pública, iniciou o debate sobre as perspectivas para emissoras não comerciais e, também, não estatais no país. Paralelamente iniciava-se, também nesse núcleo, a discussão sobre uma nova forma de televisão, já conhecida do mundo, mas praticamente ignorada no Brasil – a TV a cabo, à época chamada de “cabodifusão”. O outro momento é a criação da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (ABEPEC), presidida pelo professor da UnB José Salomão David Amorim, cuja revista, a partir de 1975, começaria a publicar textos sobre as políticas de comunicação no nível internacional e sobre a chamada NOMIC, em meio à qual brotariam a *Comissão MacBride* e os debates sobre o tema na Unesco. Essas duas iniciativas encontram-se em Brasília, no fim da década de 1970, quando Daniel Herz mudou-se para a cidade a fim de ingressar no mestrado da UnB. Aos questionamentos ao regime militar no âmbito da comunicação juntaram-se outras entidades,

como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) – por meio de deputados como Cristina Tavares e Freitas Nobre –, a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), a Federação Interestadual dos Radialistas (Fitert) e a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel). A essa última coube capitanear, ainda que extra-oficialmente, movimentos e pessoas com afinidade pelo tema que originariam, em 1984, a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação, um dos pólos nos debates da Assembléia Nacional Constituinte. Em 1991, a Frente se transformaria no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC<sup>59</sup>), que congrega diversas entidades.

Se a sociedade civil deixava o regime militar em processo de organização, o empresariado saudava a Nova República com uma capacidade de articulação bem mais intensa. Desde os debates que originaram o CBT, as entidades patronais consolidaram-se em processo que acompanhou a impulsão das próprias redes de televisão. Em 1985, a lógica de operação descentralizada das emissoras comerciais já era uma memória distante da década de 1960; agora, redes nacionais e regionais, integradas a partir de uma emissora principal e com pequenas janelas de exibição locais, constituíam a tônica da radiodifusão brasileira e ampliavam a densidade do serviço. Grupos econômicos responsáveis por essas emissoras já se ramificavam, então, em outros meios de comunicação, como jornais e revistas, ampliando a propriedade cruzada<sup>60</sup> e o alcance das mensagens.

A estrutura da radiodifusão no Brasil pareceu sofrer um primeiro golpe na redemocratização política, quando Antônio Carlos Magalhães, ex-deputado estadual e federal, ex-prefeito de Salvador, ex-governador da Bahia, ex-presidente da Eletrobrás durante o regime militar e novo ministro das Comunicações, anunciou a suspensão e a revisão das últimas 144 concessões para exploração dos serviços de radiodifusão outorgadas no fim do regime militar. Meses depois, não só essas concessões se efetivaram, como também foi mantida, a despeito das primeiras sinalizações, parte da estrutura e das

---

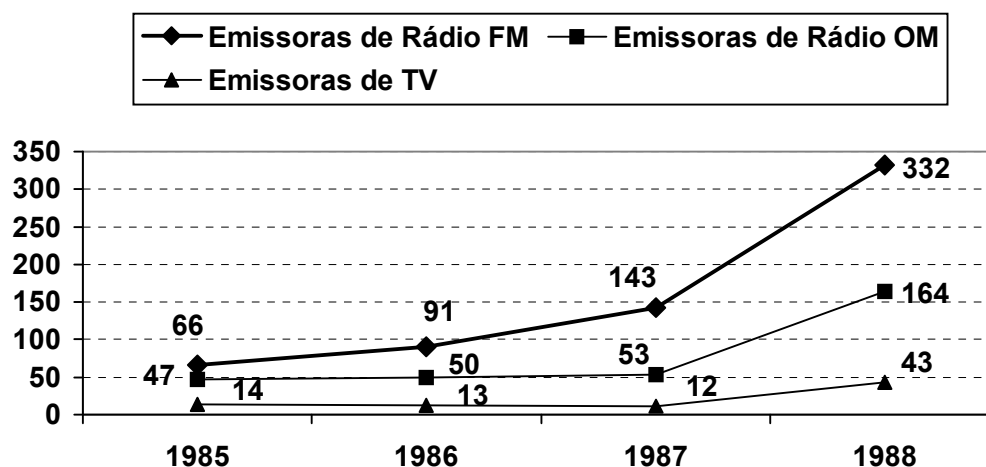
<sup>59</sup> O termo “democratização da comunicação”, hoje já consagrado por movimentos sociais no debate sobre a comunicação de massa no Brasil, pode ser definido como “aquela que trata dos esforços produzidos no campo da prática política para ampliar o acesso progressivo aos meios de comunicação por parcelas cada vez maiores da sociedade” (RAMOS, 1999).

<sup>60</sup> Por propriedade cruzada entende-se o controle, ao mesmo tempo, por uma mesma empresa ou pessoa física, de meios de comunicação atuantes em plataformas distintas, como, por exemplo, jornais, revistas, *sites*, emissoras de rádio e de televisão. Alguns países estabelecem restrições a essa prática por considerarem-na prejudiciais ao pluralismo.

práticas herdadas do regime militar: as outorgas não seguiam um rito objetivo; as concessões vigentes não foram revistas; e na Secretaria-Geral do ministério permaneceu Rômulo Villar Furtado, o engenheiro contratado como assessor da Presidência do Contel e que, durante parte do regime militar, já ocupava o segundo posto do Ministério das Comunicações. Assim como Furtado, Magalhães permaneceria como ministro até o fim do governo Sarney - único civil, aliás, a comandar um ministério durante todo esse período.

Particularmente uma das práticas ressaltadas teria papel importante durante a Assembléia Nacional Constituinte – a ausência de critérios objetivos para as outorgas. A aliança estratégica entre governo e empresários da radiodifusão, já assinalada neste trabalho quando debatido o crescimento dessa atividade, ganharia força nos primeiros anos da Nova República. Motter (1994) ressalta que o governo de José Sarney, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi responsável por 1.028 concessões, o que equivale a 30,9% de todas as feitas na história do Brasil até o início do governo Collor. A intensidade dessa distribuição aumenta no fim da Assembléia Nacional Constituinte, atingindo seu ápice em 1988, quando, até o dia cinco de outubro, foram distribuídas mais concessões que em todo o restante do primeiro governo da Nova República, grande parte das quais concentrada no segundo semestre daquele ano.

**Gráfico 10: Outorgas para exploração de serviços de radiodifusão (1985-1988)**



Fonte: Baseado em Motter (1994).



De acordo com esse levantamento, entre os beneficiários das outorgas estavam 91 membros da Assembléia Nacional Constituinte, o que representa 16,3% do total de 559 constituintes. Motter (1994) ressalta que entre os beneficiários estavam, ainda, pessoas próximas a políticos e técnicos influentes (ou eles próprios), como o secretário-geral do Ministério das Comunicações, Rômulo Villar Furtado, o titular dessa pasta, Antonio Carlos Magalhães, e o próprio Presidente da República, José Sarney. Dos 91 parlamentares listados pelo autor, 84 (92,3%) votaram a favor do presidencialismo como sistema de governo e 82 (90,1%) a favor de um mandato de cinco anos para o então Presidente da República, José Sarney, decisões que correspondiam às pretensões do Poder Executivo<sup>61</sup>.

A atuação de políticos, incluindo os parlamentares, como empresários da radiodifusão é um dos aspectos estruturais do setor, ressaltado por Motter (1994), originando o que se convencionou chamar de “coronelismo eletrônico”. Em que pesem discordâncias conceituais acerca dessa expressão – o que foge do escopo deste trabalho -, o termo pressupõe a adaptação do conceito formulado por Victor Nunes Leal (1997) ao cenário contemporâneo da comunicação de massa. Para esse autor, o coronelismo, no Brasil agrário, era um sistema marcado pela troca de favores entre o poder político e os chefes locais (coronéis): conforme o Estado ganhava capilaridade, o primeiro passava a desempenhar atividades historicamente atribuídas aos coronéis, como, por exemplo, a garantia da segurança pública; já esses, por dispor de influência junto à comunidade, garantiam aos políticos o apoio, prestígios e votos necessários à perpetuação do poder em um cenário de nascente democracia política.

A constatação do uso político das emissoras, dos critérios para outorgas e da vinculação de políticos a elas está na gênese do conceito de coronelismo eletrônico. Esboçado, por exemplo, por Santos e Capparelli (2005), baseia-se também em um vazio institucional-legal interessante a uma minoria favorecida pelo poder concedente, ainda que essa camada não esteja diretamente ligada à estrutura fundiária. O voto e o apoio político ainda são centrais à compreensão do novo sistema:

“No Brasil das duas últimas décadas podemos estabelecer a atualização do conceito de coronelismo trabalhado em Victor Nunes Leal para o de coronelismo eletrônico através da adição das empresas de comunicação de

---

<sup>61</sup> Herz (1988) relata alguns desses casos a partir de exemplos de trajetórias dos beneficiados.

massa, em especial as de radiodifusão, como um dos vértices do compromisso de troca de proveitos. Assim, a parceria entre as redes de comunicações nacionais e os chefes políticos locais torna possível uma concentração casada de audiência e de influência política da qual o poder público não pode prescindir” (SANTOS; CAPPARELLI, 2005, p. 84).

Como um dos legados do regime militar à Nova República ficava, enfim, a adequação daquela mencionada associação entre governo e iniciativa privada no âmbito da comunicação de massa, que florescera e fundira interesses públicos e privados, confundindo controle, regulação técnica e econômica e prestação direta dos serviços:

“No setor de televisão, no entanto, a solução neoliberal enfrentará resistências poderosas da classe política brasileira, habituada ao sistema de barganhas na concessão de emissoras de rádio e televisão, a ponto de, em cada um dos mais remotos municípios do país, os chefes políticos locais serem proprietários de emissoras de rádio. A televisão, negócio maior, fica entregue aos principais caciques políticos de cada Estado da federação. Assim, muitas das mais importantes figuras da República e parte significativa do Congresso Nacional têm interesses fortemente arraigados, que visam à manutenção do atual modelo de organização do setor audiovisual no país. A situação é complexa, porque esse modelo tem a capacidade de articular essa ampla rede de poderes locais e nacionais ao oligopólio nacional da televisão de massa, através do sistema de afiliação, que dá poder econômico aos políticos e poder político aos proprietários de redes de rádio e televisão, com capacidade de beneficiar seus sócios locais, seja pelo retorno publicitário que o negócio oferece, seja simplesmente pela garantia de audiência passível de manipulação eleitoral quando necessário” (BOLAÑO, 2004, p. 276).

Instalada a Assembléia Nacional Constituinte em 1987, políticos passariam a manter convívio institucional regular com movimentos da sociedade civil organizada e empresários atuantes no campo da comunicação de massa. Inicialmente o debate sobre essa temática coube à Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, responsável, conforme Jambeiro (2002), pela análise de mais de cinco mil e quinhentas sugestões para o texto constitucional e pela realização de reuniões oficiais com dezessete entidades. De acordo com o autor, os debates, em um primeiro plano, foram polarizados entre Abert e Fenaj, a

elas se associando entidades com interesses próximos: ao passo que o primeiro grupo defendia a inexistência de um capítulo constitucional sobre o tema ou, no máximo, a menção à exploração da radiodifusão pela iniciativa privada e à regulação da atividade apenas pelo Poder Executivo, o segundo traçou, como diretrizes, a concepção da comunicação social como bem público; a garantia do direito à comunicação (em consonância com o Relatório MacBride); a criação de um sistema público de comunicação e de um órgão regulador autônomo, o Conselho Nacional de Comunicação (CNC); e o estabelecimento de restrições à concentração empresarial do setor. Dessas diretrizes originavam-se propostas concretas, como as relativas à composição do Conselho, a criação de um Conselho Editorial eleito por empregados em cada empresa, o controle de apenas uma emissora de radiodifusão por cada concessionário e a garantia do direito de antena<sup>62</sup>.

Várias dessas idéias fizeram-se presentes nos dois primeiros anteprojetos apresentados pela relatora, a deputada Cristina Tavares. Da primeira versão constavam o direito à informação e o direito de antena; a vinculação entre meios de comunicação e desenvolvimento nacional; o monopólio estatal dos serviços de telecomunicações e transmissão de dados; a criação do Conselho Nacional de Comunicações, órgão regulador e responsável pelas outorgas, integrado por representantes de diversas áreas; novos prazos para vigência de outorgas; ampliação do direito de resposta; e criação de conselhos editoriais. Na segunda versão, procedeu-se à remoção da composição do CNC, modificação das regras relativas ao direito de antena e inclusão de permissão de participação de entidades privadas no controle de empresas jornalísticas e de radiodifusão. Ambos os relatórios foram rejeitados pela subcomissão, que terminou por aprovar a Emenda Martinez, de autoria do deputado José Carlos Martinez, que acabava com o CNC e mantinha as atribuições dos Poderes definidas antes da Constituinte. Na comissão mais ampla, a da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, o impasse permaneceu e essa seria a única comissão a não enviar um relatório para a Comissão de Sistematização (LIMA, 1987; CASTRO, 2002; BIGLIAZZI, 2007). Nessa etapa, começou a delinear-se um acordo, mediado por deputados chamados de

---

<sup>62</sup> Direito de antena é o instituto que garante a alguns segmentos da população, por um prazo variável, um tempo mínimo para a veiculação de programas específicos em emissoras de radiodifusão. No Brasil, o CBT prevê que essas emissoras são obrigadas a transmitir o horário eleitoral em período imediatamente anterior às eleições. Em alguns países, a exemplo de Portugal (BRITTOS; COLLAR, 2009), sindicatos e movimentos sociais também dispõem de um tempo pré-determinado para a difusão de seus programas.

“progressistas moderados”, que girava em torno de três eixos: exploração simultânea dos serviços de radiodifusão por empresas, entidades públicas e pelo Estado; transformação do CNC em um órgão consultivo; e manutenção das outorgas de radiodifusão como atribuição do Poder Executivo, porém sob supervisão do Congresso Nacional (JAMBEIRO, 2002). Mesmo com as concessões feitas em relação às idéias originais, Ramos (2008) avalia que a simples existência de um capítulo constitucional destinado à Comunicação Social, em oposição à regulação mínima defendida pelo empresariado, já seria uma vitória dos movimentos sociais e que o texto aprovado, ainda que deformado, era a base da proposta apresentada pela Fenaj no início dos trabalhos constituintes.

Ao discutir a regulação da radiodifusão em contextos democráticos – condição política que o Brasil perseguia na segunda metade da década de 1980 -, Faraco (2002) ressalta a necessidade de sua vinculação com o pluralismo e com metas de desenvolvimento nacional. Para atingir esse objetivo, deveriam ser considerados aspectos como: restrições à concentração econômica, por meio de limitações à propriedade (inclusive a cruzada) e ao controle das empresas; limites à participação de cada empresa em um mesmo mercado, contabilizada a partir do índice de audiência das emissoras; obrigatoriedade de transmissão de programação não comercial, produzida por organizações públicas ou comunitárias (direito de antena); e controles internos por meio da criação de conselhos em cada empresa. Nada disso estava presente no livro erguido pelo deputado federal Ulysses Guimarães, no Congresso Nacional, no dia 05 de outubro de 1988.

## **9.2 A Constituição Federal de 1988**

A duras penas, o texto final do documento, no que se refere à Comunicação Social, amoldou-se ao precário equilíbrio de forças existente na Assembléia Nacional Constituinte. Fruto de conflito e dissenso, incorporou contradições e posicionamentos divergentes.

Logo em seu início, a Constituição Federal elevou à categoria de direitos fundamentais a liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX), o direito de resposta (art. 5º, V), a inviolabilidade da correspondência e das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) e o acesso à informação (art. 5º, XIV e XXXIII). Além disso, protegeu a liberdade de informação jornalística – a liberdade de imprensa – (art. 220, §1º), vedando qualquer manifestação de censura (art. 220, §2º). Tratou de restringir as possibilidades de pressão por governos dos

meios de comunicação impressos, ao vedar que a União e os entes federativos criassem impostos sobre livros, jornais, periódicos e o papel utilizado em sua impressão (art. 150, VI, d) e ao estabelecer que a publicação de jornais e revistas independe de autorização do poder público (art. 220, §6º).

Ainda que defesas da plena liberdade de expressão e da adoção da censura apenas em casos muito específicos fossem presenças constantes em Cartas Magnas e marcos legais anteriores (SILVEIRA, 2000), essas eram proposições que não resistiam ao dia-a-dia. Como se viu no capítulo anterior, submetidas a condicionantes subjetivas diversas, na prática essa liberdade e as que dela se originam eram alvo de constantes restrições. Talvez como tentativa de extinguir definitivamente eventuais obstáculos, o constituinte tratou de forma absoluta, em uma primeira análise, dessas liberdades. De qualquer forma, essa consagração não só atendia ao discurso dos empresários – prontos para rechaçar quaisquer tentativas de restrição às informações distribuídas pelos meios -, como também terminou por fragilizar a defesa do direito à comunicação:

“Sonhava-se com a implantação, no Brasil, de um Estado monopolista que pudesse vir a ser associado a uma sociedade civil participativa e engajada. Neste contexto ideal, as barreiras econômicas e políticas ao amplo direito à comunicação teriam sido mitigadas por uma presença estatal que pudesse contrabalançar o poder econômico da indústria, intervindo quando a liberdade de iniciativa de determinada corporação pudesse lesar o interesse público na diversidade de pensamento ou na exposição de todas as possíveis visões de mundo. Definitivamente, o direito à comunicação versão constituinte não funcionaria se simplesmente fosse mantido o status quo. De forma melancólica para seus defensores constituintes, deve-se admitir que foi exatamente isso que aconteceu. Não houve espaço ou até mesmo interesse em se efetivar a inclusão, no texto, do direito à comunicação como um direito fundamental” (BIGLIAZZI, 2007, p. 29).

Apesar da aparente ausência de limitações àquelas liberdades em alguns dispositivos, linhas depois a Constituição Federal estabelecia diretrizes mínimas para a regulação de conteúdo. Nesse sentido, incumbiu a lei federal de regular diversões e espetáculos públicos, informando as faixas etárias, locais e horários adequados para a sua apresentação (art. 220, §3º, I); sujeitou a restrições propaganda de tabaco, bebidas

alcoólicas, agrotóxicos, drogas lícitas, medicamentos e terapias (art. 220, §4º); e estabeleceu, como princípios da produção e da programação de emissoras de radiodifusão, as finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, a promoção da cultura nacional e regional, o estímulo à produção independente, a regionalização da produção – defendidas anteriormente em estudos promovidos pela Universidade de Brasília (CAPARELLI, 1989) - e o respeito a valores éticos e sociais (art. 221). Assim, por mais que alguns autores defendam que a “Constituição de 1988 deixou o governo sem qualquer possibilidade de interferência nesta matéria” (JAMBEIRO, 2002, p. 229), acredita-se, aqui, que o texto oferece mecanismos para que o Poder Executivo atue diretamente no que se refere ao conteúdo.

Ao Poder Executivo federal viriam a se somar institucionalmente outros atores na regulação da comunicação de massa. O primeiro deles foi o Poder Legislativo, que passava a ser responsável por examinar outorgas de radiodifusão expedidas pelo Poder Executivo, podendo não renová-las em caso de aprovação de, no mínimo, dois quintos dos parlamentares em votação nominal (art. 223, §2º). Ao contrário de Mattos (2002), para quem esse dispositivo representou o fim dos critérios casuísticos, Bolaño (2007) defende que esse novo papel do Poder Legislativo não deve ser confundido com um avanço democrático e sim como reforço do *status quo*, já que dificilmente tantos parlamentares se oporão publicamente a uma renovação de outorga de emissora.

Também o Poder Judiciário anunciava-se como parte integrante do processo, já que passava a depender de decisão judicial o cancelamento de concessão ou permissão de radiodifusão antes de seu vencimento (art. 223, §4º). Por fim, a sociedade passava a dispor de mecanismos para sua atuação direta seja por meio de (presumida) participação em um sistema público de radiodifusão, somado aos sistemas privado e estatal (art. 223), seja por meio do Conselho de Comunicação Social (CCS) (art. 224). Um dos temas da próxima seção deste capítulo, o CCS, caracterizado como órgão auxiliar do Congresso Nacional a ser instituído na forma da lei, já era um pálido resquício do que, meses antes, era a idéia de se atribuir a regulação do setor a um conselho, o CNC. Já a confusa complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal de radiodifusão, anos depois, seria questionada até mesmo por participantes das discussões da Assembléia Nacional Constituinte:

“Quando foi elaborada a proposta para a Constituinte, o Perseu Abramo, importante nesse processo, transformou tudo num sistema público – fundações sem fins lucrativos. Mas havia uma proposta mais pragmática, no sentido de haver algo como o que está se fazendo hoje com uma TV Pública concomitante às emissoras comerciais, como no modelo dos Estados Unidos (...). Essa coisa de estatal, público e privado foi uma invenção da Constituinte. Não há sistema público sem ser estatal. Eu próprio demorei a chegar a essa conclusão. A BBC é estatal, tanto que ela existe, porque a rainha faz uma carta real, que outorga, e o Estado britânico legitima e garante a cobrança de uma taxa que a assegura. Metade do orçamento da PBS, o sistema público norte-americano, vem do tesouro, ainda é estatal (...). A idéia era agregá-las (*as emissoras educativas estaduais e federais já existentes*), fazendo o que ocorreu nos Estados Unidos em 1967, com o Public Broadcasting Act. Ou seja: juntar tudo que é educativo e cultural e transformar em um sistema paralelo ao sistema privado-comercial, que era estatal, na medida em que até hoje a FCC outorga licenças. Há uma lei de 1934, revista em 1996. Essa coisa de estatal, público e privado é uma armadilha plantada no capítulo da Constituição Federal. Por isso que eu digo: o que está lá foi pautado pelo movimento social e foi deformado” (RAMOS, 2008).

No que se refere à infra-estrutura das telecomunicações e à propriedade dos meios de comunicação de massa, a Constituição Federal de 1988 não inovou. Depois de intensas discussões, quando se chegou a cogitar a descentralização de outorgas nos moldes anteriores ao regime militar, prevaleceu a pressão exercida por grupos ligados ao Sistema Telebrás (SILVA, 1990) e os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e outros serviços públicos de telecomunicações continuaram a ser de exploração privativa da União e de empresas estatais (art. 21).

Mesmo apresentando um dispositivo que veda a existência de oligopólios e monopólios nos meios de comunicação social (art. 220, §5º), a Carta Magna não previu restrições objetivas à propriedade cruzada e à concentração empresarial. A propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão, sua administração e orientação intelectual permaneceram privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos (art. 222), sendo os prazos de outorga atipicamente definidos no texto constitucional – no caso, quinze anos para emissoras de televisão e dez, para as de rádio (art. 223, 5º), sem restrições

à renovação, tal como já constava do CBT. Ao comentar esses prazos previstos no texto constitucional, Ramos (2005) conclui:

“Neste último dispositivo, de aparência inócua para o observador menos avisado, a consagração do caráter privado, de fato, das concessões de rádio e televisão. Um traço determinante da concessão pública é a sua reversibilidade, processo mediante o qual o Estado é capaz de reaver o que foi concedido por *instrumento contratual*. Concessão pública com prazo de duração estipulado na Constituição ao invés de em contrato administrativo, e passível de cassação apenas por votação nominal no Congresso Nacional, torna-se uma atividade essencialmente privada” (RAMOS, 2005, p. 69).

Outro dispositivo constante da Constituição Federal de 1988 e de textos constitucionais anteriores diz respeito ao controle de emissoras de radiodifusão por políticos. Deputados e senadores não podem firmar ou manter contrato com empresa concessionária de serviço público, nem nelas exercer cargo, função ou emprego remunerado (art. 54), sendo passíveis, em caso de descumprimento, de perda de mandato (art. 55). Com base nesses dispositivos, autores como Lima (2001) e Jambeiro (2002) defendem que a Constituição Federal é ignorada quando parlamentares exercem controle de emissoras de radiodifusão (no caso, as concessionárias). Saída jurídica comum, nesse caso, é o afastamento formal (comunicado ao Ministério das Comunicações) de parlamentares da gerência dessas emissoras – o que é, de fato, explicitamente proibido pelo texto constitucional -, mas sua permanência como sócios do empreendimento. Além disso, a lei não veda que parentes, amigos e correligionários de políticos com mandatos eletivos exerçam cargos de gerência nas emissoras. Não por acaso, a atuação de parlamentares em emissoras de radiodifusão atingiu altos níveis na Nova República: Santos (2005) estima, por exemplo, que mais de 33% das emissoras de TV do país e mais de 18,03% das retransmissoras são controladas por pessoas que exerceram mandatos eletivos nos quinze anos anteriores à sua pesquisa.

O problema observado no que se refere ao controle de emissoras de radiodifusão por parlamentares repete-se em outros dispositivos constantes do capítulo da Comunicação Social. Assim como não há, até hoje, uma regulamentação que restrinja, de fato, a atuação de políticos com mandatos eletivos nessas emissoras, também não existe uma



regulamentação que permita ao Estado verificar objetivamente, por exemplo, se o rádio e a televisão atendem as suas finalidades constitucionais. Da mesma forma, não estão regulamentadas a vedação ao oligopólio e ao monopólio dos meios de comunicação e o direito de acesso à informação. Tardaram, ainda, mais de uma década a regulamentação e a implementação de outros dispositivos, como a classificação indicativa, as restrições à publicidade de drogas lícitas e o Conselho de Comunicação Social – esse último sem se reunir há mais de dois anos no momento em que terminou esta pesquisa. O texto constitucional e a ausência de regulamentação acabam por consagrar um sistema de difícil acesso, amoldado por interesses privados e de regulação bem restrita pelo Poder Executivo:

“Assim, tal como está estruturado o texto constitucional e considerando-se a inexistência de outros mecanismos legais precisos, o Estado concede à iniciativa privada a exploração de um bem público – as frequências –, não estabelece parâmetros para a avaliação do uso das concessões – apenas prazos para sua caducidade – e submete a sua renovação apenas a parlamentares que se expõem frontalmente em um processo de análise marcado pela votação nominal. As empresas ficam resguardadas e têm a sua concessão preservada, só a expondo em momentos próximos da caducidade” (PIERANTI, 2007, p. 80-1).

Se, em 1987, durante a Assembléia Nacional Constituinte, diferenças inconciliáveis foram responsáveis pela derrubada de projetos estruturados para a Comunicação Social, mais de duas décadas depois o acordo tentado naquele momento ainda se mostra inviável.

### **9.3 Implosão do controle?**

No que se refere à regulação do conteúdo transmitido pelos meios de comunicação de massa, a Constituição Federal de 1988 forçou uma ampla reformulação. Nas décadas anteriores, a relação entre Estado e informação pautara-se, em primeiro plano, pelo controle, cujo braço mais evidente, como se mostrou anteriormente, foi a censura. A partir de sua vedação expressa pela Constituição Federal, restou aos governos que se seguiram repensar novos parâmetros para lidar com o conteúdo.

Para isso seria necessário contar com um corpo técnico qualificado – uma equipe que, naquele momento e nos anos seguintes, não existia ou não estava reunida na

administração pública. Em 1988, os profissionais que mais lidavam com a regulação de conteúdo eram os censores – alguns recém-chegados depois de um concurso público realizado menos de três anos antes. Dezesesseis anos depois da promulgação da nova Constituição Federal, quando José Romão chegou à diretoria do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça, o país pouco tinha avançado na formação de mão-de-obra especializada para substituir a antiga censura:

“Quando eu me reuni pela primeira vez com os ‘classificadores’ (era assim que se autodenominavam, embora apenas fizessem a análise do conteúdo e elaboração de nota técnica), eles falavam da sua atividade como uma decorrência natural da censura, como se se orgulhassem de ser ‘herdeiros’ ou ‘legatários’ da atividade de censura no Brasil. Eles lamentavam, por um lado, o fato de terem perdido poder de polícia de vetar ou proibir. Eram cerca de seis pessoas, todos com mais de quarenta anos (...). Todos eram celetistas do MJ, funcionários terceirizados, que não tinham vínculo com o Estado, mas que haviam sido instruídos para a classificação a partir da experiência que a censura havia firmado. Embora utilizassem uma “tabelinha” – que relacionava faixa etária, faixa horária e graus de sexo e violência – não estabeleci nenhuma relação direta com o trabalho da Divisão de Censura de Diversões Públicas da Polícia Federal (...). Dos cinco funcionários que trabalhavam na classificação de conteúdo, apenas um me disse que havia trabalhado com censores, embora nos registros funcionais do Departamento constasse contratação em 1995. Esse possuía nível médio de escolaridade. O mais velho dos funcionários, com idade em torno de sessenta anos, era bacharel em Direito. Havia também uma pedagoga, com experiência no ensino fundamental” (ROMÃO, 2008).

Não bastasse a ausência de mão-de-obra capacitada para o exercício da regulação de conteúdo seguindo os parâmetros constitucionais, a censura enraizara-se, na percepção de Romão, no imaginário dos classificadores como a única alternativa possível para que os meios de comunicação desempenhassem suas finalidades de forma adequada. Mítica, essa forma de controle perpetuara, na administração pública, uma cultura sólida:

“Eles não tinham nenhum documento que organizasse a sua prática, nenhum manual que os instrísse (só a tabelinha) e apenas tinham uma séria convicção de que faziam o melhor para o Brasil. O que mais me motivou nesse

primeiro momento é que a maioria das críticas que a indústria dirigia ao departamento eram consistentes. De fato a distinção entre censura e classificação não estava clara para nenhum, sem exceção, dos funcionários. Acho até que parte do grupo via a censura como um patrimônio a ser preservado. Era assustador, mas é preciso compreender que, no fundo, a “saudade da censura” apenas evidenciava a percepção de todo o grupo em relação à classificação: viam-na como uma atividade diminuída, sem a força e sem a importância da antiga Censura (...) Eles estavam imbuídos de um ímpeto moralizador. Imagino eu que de boa fé, eles tentavam contribuir para que o Brasil pudesse ser melhor a partir daquela atividade moralizadora da classificação indicativa. Contudo, ao perceberem que o serviço de classificação, tal como se encontrava estruturado, não tinha nenhum impacto social e nenhum poder coercitivo sobre a indústria do entretenimento, passavam a lamentar o fim da censura como se a Constituição de 1988 tivesse lhes tirado o poder necessário para dignificar o Brasil. Foi isso que encontrei lá, esse resquício. Embora bem intencionados, eles se referiam a uma prática que inviabilizaria aquele próprio órgão” (ROMÃO, 2008).

Se, no Ministério da Justiça, ainda havia discordâncias sobre como empregar a classificação indicativa, tampouco era mais clara, em outros órgãos, a divisão de competências no que se referia à regulação de conteúdo. Nem a nova Constituição Federal, nem os documentos que a regulamentaram deixavam claro qual deveria ser o papel desempenhado nesse âmbito por outros órgãos, como, por exemplo, os ministérios das Comunicações e da Educação.

Mesmo que houvesse uma clara divisão de competências, o problema da escassez de mão-de-obra treinada se repetiria. O ganho em complexidade da administração pública nas décadas anteriores implicara em inchaço do Plano de Classificação de Cargos e em dificuldades no desempenho de atividades específicas. Em 1989, por meio de medida provisória convertida na lei nº 7.834, foi criada a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPG), com 960 cargos de provimento efetivo, cujas atividades eram a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas e a direção e o assessoramento em quaisquer órgãos da Administração Direta e autarquias (art. 1º). Em tese, o primeiro governo da Nova República dava um passo inicial para a criação de um corpo técnico multidisciplinar, especialista em políticas públicas, mas generalista no que se refere à área de atuação, sendo capaz de suprir as necessidades dos mais diferentes

órgãos; na prática, essa idéia só se consolidaria a partir da segunda metade da década de 1990, com o aumento dos concursos públicos para a carreira e com elevações salariais. Em agosto de 1991, com base na lei nº 8.216, os especialistas passaram a receber entre Cr\$151.149,00 (R\$1.779,64) e Cr\$485.933,00 (R\$5.721,42); em 1992, com reajuste promovido pela lei nº 8.460, entre Cr\$2.171.870,07 (R\$1.916,46) e Cr\$4.713.330,00 (R\$4.159,04). Em 2008, os salários dos mesmos especialistas, que já estavam entre R\$8.821,52 e R\$12.244,33, foram reajustados, por medida provisória transformada na lei nº 11.890 de 2008, para a faixa entre R\$10.905,76 e R\$14.511,60, chegando, em 2010, a um piso de R\$12.960,77 e a um teto de R\$18.478,45.

O esforço de seleção, para a administração pública federal, de formuladores de políticas públicas com um novo perfil não deve ser confundido com uma ruptura da antiga estrutura por parte da Constituição Federal. No plano da comunicação de massa, se, por um lado, a censura foi explicitamente vedada e foram abolidos impostos que poderiam servir como forma de pressão, por outro, antigos mecanismos de controle sobreviveram. Diversas empresas, por exemplo, ainda mantêm-se dependentes de empréstimos de fontes estatais, cujas cobranças podem inviabilizar operações comerciais – isso ocorreu, por exemplo, em relação ao pagamento de dívidas antigas exigido ao *Grupo Bloch* pelo Banco do Brasil (BOLANÑO, 2004). Em outras situações, governos não acudiram meios de comunicação em condições financeiras difíceis, como foi o caso de jornais da chamada imprensa alternativa, tradicionalmente crítica, na década de 1980 (CAPARELLI, 1980).

Outro exemplo diz respeito às outorgas para exploração dos serviços de radiodifusão. Ao argumentar que grande parte das emissoras historicamente alinhou-se aos diferentes governos antes e depois da redemocratização política, Mattos (2005) sugere que esse comportamento deve-se a um controle estatal ainda mais intenso que o exercido sobre jornais, visto que as outorgas seguiam critérios objetivos e poderiam ser cassadas, ao passo que os jornais dependiam, para seu funcionamento, de apenas um registro. A comparação é discutível: se, por um lado, os critérios eram, de fato, apenas subjetivos, por outro, a Constituição Federal de 1988 instituiu uma preciosa garantia para o empresariado - a impossibilidade de cancelamento de outorga pelo Poder Executivo sem uma decisão judicial. Além disso, o registro a que se refere o autor no caso dos jornais era igualmente

precário, sujeitando-se os profissionais da imprensa e as publicações à Lei de Imprensa que, como verificado anteriormente, pouco tinha de objetiva.

Mesmo assim, nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal, continuaram existindo brechas na legislação que, de fato, permitiram uma ingerência maior do Poder Executivo no processo de outorgas. Uma dessas diz respeito às retransmissoras (RTV), cujas emissões podem chegar ao público, e repetidoras (RpTV) de televisão, que reforçam o sinal original entre emissoras e retransmissoras, previstas inicialmente no decreto nº 52.795 de 1963, amplamente reformuladas pelo decreto nº 81.600 de 1978 e utilizadas originalmente como alternativa para ampliar a penetração desse meio de comunicação, ao interiorizar e reforçar o sinal das emissoras outorgadas. Com o passar do tempo, esses serviços sofreriam modificações em sua regulamentação e tornar-se-iam especialmente atrativos por diversos motivos: (a) o decreto nº 81.600 permitiu a inserção de publicidade em RTVs nos municípios onde não existissem geradoras, com limitação de seis minutos de publicidade local em cidades onde se localizassem emissoras de rádio (art. 20); (b) o mesmo decreto previu que as entidades administradoras das RTVs poderiam ressarcir-se de seus custos tanto por aluguel cobrado das geradoras, quanto por subvenções e dotações orçamentárias das três esferas de governo (art. 19); (c) o documento determinou, ainda, que os serviços de RTV e RpTV seriam outorgados diretamente pelo Ministério das Comunicações, por prazo indeterminado (art. 10) e, mesmo depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, essa continuou a ser uma competência daquele órgão, sem que fosse submetida à apreciação do Congresso Nacional; (d) em determinados momentos, as RTVs tornaram-se aptas a transmitir programação própria, como, por exemplo, de acordo com o decreto nº 96.291 de 1988, a de suposto interesse comunitário no caso das retransmissões de programas gerados por emissoras educativas e de retransmissoras localizadas em regiões de fronteiras de desenvolvimento do país (que abrange a Amazônia Legal), conforme definido pelo Ministério das Comunicações (art. 1º) – essa exceção foi revogada e revitalizada sucessivamente nas regulamentações seguintes; e (e) podem ser operadas diretamente por governos municipais, estaduais e federal, chegando a ser criada a figura da RTV Institucional pelo decreto nº 5.371 de 2005 para retransmitir sinais de geradoras exploradas pela União, com prerrogativas de inserção própria posteriormente revogadas pelo decreto nº 5.413 do mesmo ano. De acordo com Gørgen (2007), 1.604

prefeituras detinham 3.270 autorizações para exploração de RTVs (quase um terço de todas as outorgas), que retransmitiam, em sua grande maioria, a programação das emissoras comerciais, constituindo-se em parte fundamental da montagem das redes:

“No que tange às RTVs, parece haver dois tipos de apropriação do público pelo privado. Uma direta, a partir da exploração da estrutura de uma estação controlada por uma municipalidade, como se a rede privada dela tivesse posse. A outra apropriação patrimonial do sistema se dá de forma mais difusa. Reside no fato de que a presença da rede em determinado local lhe gera rendimentos particulares na comercialização dos espaços publicitários fixados de acordo com o alcance de sua cobertura e de sua audiência, nada sendo repassado à Prefeitura (...). A apropriação patrimonialista do sistema de retransmissão pelas redes nacionais de televisão criou um serviço público de comunicação submetido a interesses privados. No caso das RTVs de prefeituras, facilita essa exploração semi-privada das estruturas públicas o desconhecimento da sociedade em relação ao tema, o apelo carismático das redes junto à opinião pública e um histórico pacto de silêncio, que mantém fora do alcance dos cidadãos os contratos firmados entre a rede e a entidade local. Este acobertamento interessa aos dois lados. Quanto mais estável for a continuidade do acordo, limitando-se a margem de questionamentos, mais pode se extrair vantagens. As redes valendo-se de uma maior cobertura geográfica, o que gera receita e reforça sua influência em nível nacional, e os governantes mantendo sob seu controle o poder gerado na negociação com as redes. Colabora para isso o frágil poder regulatório que incide sobre estas licenças e o abandono dos órgãos de fiscalização, que não conseguem sequer informar com exatidão qual programação é distribuída por determinada estação” (GÖRGEN, 2007, p. 13-4).

Para Costa e Brener (1997), o governo federal aproveitou-se do interesse nas RTVs às vésperas da votação da emenda constitucional que garantiria ao então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a possibilidade de disputar sua reeleição para o cargo. Segundo o estudo dos autores, naquele momento foram outorgadas 1848 retransmissoras de televisão, sendo 527 a empresas de comunicação, 479 a prefeituras, 472 a empresas e entidades ligadas a igrejas, 102 a fundações educativas e 268 a empresas ou entidades controladas por 87 políticos. Desses últimos, 19 deputados e 6 senadores votaram favoravelmente à possibilidade de reeleição. Os outros beneficiários foram dois

governadores, onze deputados estaduais, sete prefeitos, oito ex-deputados federais, três ex-governadores, oito ex-prefeitos e outros 23 políticos. Um mês antes da votação em primeiro turno da emenda da reeleição na Câmara dos Deputados, em dezembro de 1996, quase 400 dessas RTVs tiveram seu funcionamento autorizado. De acordo com os autores, foram principalmente beneficiadas as redes de televisão com programação eminentemente religiosa, como, por exemplo, a *Rede Vida* (com 306 outorgas recebidas) e a *Rede Record* (151), revelando o peso político crescente de movimentos religiosos, e prefeituras ligadas aos partidos da base aliada, tal como 35 ocupadas pelo PMDB em Goiás e outras 28 ocupadas pelo PPB no Rio Grande do Sul.

A parceria entre Estado e empresariado na formação de redes de radiodifusão não se restringia, portanto, ao apoio econômico pelo primeiro, compreendendo, também, a exploração, por esse ator, de infra-estrutura fundamental ao desenvolvimento da radiodifusão, como, por exemplo, no que se refere ao Sistema Nacional de Telecomunicações e às RTVs. Percebendo a imiscuição sólida entre público e privado, Herz (1988) concluiu que “a radiodifusão brasileira chegou a um ponto em que simples reformas são inúteis, isto é, não é possível afirmar o interesse público com a simples definição de critérios democráticos, a serem aplicados às próximas outorgas de concessões” (HERZ, 1988, p. 70). Como a Assembléia Nacional Constituinte transcorreu sem que houvesse qualquer revisão das outorgas expedidas até então e já que o Estado ainda dispunha de algumas alternativas para o exercício do controle, restou a possibilidade de se lutar, nos anos seguintes, por mecanismos institucionais que garantissem um maior controle social dos meios de comunicação de massa.

#### **9.4 Explosão do controle social?**

Eixo central para a compreensão do controle social no âmbito da comunicação de massa é o fortalecimento da noção de cidadania, não mais como incorporação de segmentos da sociedade à administração pública (SCHWARTZMAN, 1988; FLEURY, 2004; LUSTOSA DA COSTA, 2006), no bojo da redemocratização política e da conquista de direitos até então inexistentes ou submetidos a condicionantes. As possibilidades de controle avançaram, então, de forma concomitante à crescente autonomia da sociedade em relação ao Estado, já que essa não mais precisava de autorização para organizar-se, nem

necessitava amoldar-se a espaços institucionais pré-concebidos. Finalizada a Assembléia Nacional Constituinte, movimentos atuantes no processo deram origem, pouco tempo depois, ao Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), que, fortalecido pelo debate público anterior, inaugurou uma lista tríplice de prioridades: a implantação do Conselho de Comunicação Social, a elaboração de uma nova Lei de Imprensa e a regulação da TV a Cabo. Por trás das idéias, figurava a convicção de que um controle público da comunicação de massa, exercido por colegiados formados pela sociedade civil, era a alternativa viável e necessária à democracia (JAMBEIRO, 2002).

A possibilidade de participação da sociedade civil na regulação da comunicação manifestou-se, de forma extemporânea, ainda no fim do regime militar. A lei nº 5.536 de 1968 criou o Conselho Superior de Censura, subordinado ao Ministério da Justiça (art. 15), e composto de representantes dos ministérios da Justiça; das Relações Exteriores; e das Comunicações; Conselho Federal de Cultura; Conselho Federal de Educação; Serviço Nacional do Teatro; Instituto Nacional do Cinema; Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor; Academia Brasileira de Letras; Associação Brasileira de Imprensa; autores teatrais; autores de filmes; produtores cinematográficos; artistas e técnicos em espetáculos de diversões públicas; e autores de radiodifusão (art. 16). Por meio de entidades classistas e de segmentos profissionais – de acordo com as limitações impostas pelo regime –, a sociedade civil podia participar dos processos de revisão de decisões relativas à censura, questionadas pelos interessados por meio de recursos (art. 17) e, conforme assegurado pelo decreto nº 83.973 de 1979, da elaboração de normas de censura a serem submetidas à aprovação do Ministério da Justiça (art. 5º, II). A instalação do órgão ocorreu apenas em 1979, como tentativa de aprimorar a censura em época de anistia política (KUSHNIR, 2004). Em 1988, cinco dias antes da promulgação da nova Constituição Federal, o decreto nº 96.900 extinguiu o órgão (art. 6º) e criou o seu sucessor, o Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e Expressão, com funções antagônicas às do primogênito, como, por exemplo, apreciar denúncias de restrições à liberdade de pensamento e sugerir mecanismos de defesa da liberdade de expressão (art. 2º). A composição do novo órgão era um pouco diferente, incorporando representantes de outras entidades, como, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação dos Músicos e Arranjadores e Regentes, o Sindicato dos Escritores, a Associação Brasileira de Produtores Cinematográficos, o



Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária e a Abert (art. 3º). O outro conselho atuante na comunicação social, mais famoso que os antecessores, foi regulamentado em 1991, a partir do diálogo estabelecido pelos movimentos sociais – já sob a bandeira do FNDC – e as entidades patronais:

“Esse Fórum começou a ser construído no fim da década de 1980, início da de 1990, e a primeira ação concreta dele foi o acordo pela lei de criação do Conselho de Comunicação Social. Com certeza estavam no gabinete do ex-deputado Antonio Britto Daniel Herz, eu, Salomão Amorim... e havia lá os Borgerth da Globo, o próprio Britto, a ANJ, enfim... aquele foi o primeiro momento do Fórum, a Frente não se desarticulou, muito pelo contrário. Institucionalizou-se, consolidou-se, ficou mais forte” (RAMOS, 2008).

A lei nº 8.389, que deu forma ao CCS previsto na Constituição Federal, tinha escopo bem diferente da aspiração manifestada pelo presidente eleito, Tancredo Neves, seis anos antes: “a primeira idéia que me ocorre (...) parece ser a criação de um Conselho Nacional de Comunicações que tenha participação direta não apenas na decisão da concessão de rádio e de televisão, mas, sobretudo, na fiscalização do seu funcionamento” (LIMA, 1987, p. 2). O CCS é órgão auxiliar do Congresso Nacional (art. 1º), com atribuição de realização de estudos, pareceres e recomendações sobre temas relacionados com a comunicação social (art. 2º), sendo composto por representantes das empresas de rádio, de televisão e de imprensa escrita; um engenheiro com conhecimentos comprovados na área da comunicação social; representantes dos jornalistas, radialistas, artistas e profissionais de cinema e vídeo; e cinco representantes da sociedade civil, com mandatos de dois anos, eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional (art. 3º).

Ao contrário dos outros conselhos mencionados anteriormente, o Estado afastava-se de sua composição, não indicando qualquer representante da administração pública; à semelhança dos outros órgãos, a nomeação dos membros tardaria mais de uma década: apesar da previsão legal (art. 8º) de que o CCS seria eleito em até sessenta dias, a primeira gestão só ocorreria, de fato, a partir de 2002, no bojo das negociações que levaram à aprovação de emenda constitucional examinada adiante. O órgão que viria à tona no novo milênio não só estava longe de atender às expectativas originais, como também tinha sua capacidade de influência questionada pelos próprios membros (CONGRESSO

NACIONAL, 2004). A manutenção do caráter plural original não seria suficiente para viabilizar um efetivo controle social da comunicação de massa:

“O Conselho que existe hoje não é o ideal. E não há perspectivas de melhora. O capítulo da comunicação social da Constituição tem sido submetido a pressões reformadoras, mas, ao que tudo indica, não há qualquer intenção de alterar a posição institucional ocupada pelo Conselho e menos ainda de reconhecer, legalmente, a possibilidade de certa regulação da indústria pela indústria. Mantidos esses pressupostos, a possível reforma da Constituição e da legislação tende a se realizar no mesmo ambiente de tensão entre democracia e racionalidade técnico-econômica” (BIGLIAZZI, 2007, p. 59).

A segunda prioridade do FNDC não chegou a se materializar em uma legislação. O projeto de lei nº 2.735, subscrito pelo deputado Zaire Rezende, vinha à tona, em 1992, como resposta ao projeto de uma nova Lei de Imprensa e se tornaria conhecido por Lei da Informação Democrática (LID). Elaborado no âmbito do Fórum, o PL trazia inovações como a explicitação dos direitos à informação, à comunicação e de antena; a regulamentação do acesso a informações públicas; a criação de um sistema público de radiodifusão; o estabelecimento de restrições à propriedade cruzada; a regulamentação de dispositivos constitucionais, como os referentes à produção regional e independente na radiodifusão; e a instituição de cláusulas de consciência. A LID se somaria a mais de dez outros projetos com temáticas similares na Câmara dos Deputados e não voltou a ser debatida desde então. A Lei de Imprensa de 1967 foi considerada inconstitucional pelo STF em 2009. A empreitada pela terceira prioridade do FNDC teria final bem distinto do ocorrido em relação ao CCS e a LID – na verdade, já começara de forma peculiar em 1991:

“Daniel Herz leu no Diário Oficial de Porto Alegre o chamamento pra uma audiência pública, que era uma figura nova. A então Secretaria Nacional de Comunicações do Governo Collor decidiu inovar e fazer uma audiência pública, que não existia. Ele leu e ligou pra mim dizendo: ‘Tô indo a Brasília, a gente tem que participar, intervir’. Era o sonho da vida dele. Ia sair a Portaria que ia

transformar o DisTV<sup>63</sup> em um serviço de TV a Cabo (...). Ele veio pra cá e nos reunimos aqui com Fenaj, Fittert, Sindicato dos Jornalistas de Brasília. Havia uma sala aberta aqui na faculdade (*de Comunicação da Universidade de Brasília*) e nós ficamos ensaiando durante 48, 72 horas quais seriam as intervenções e quem faria as intervenções. Tenho isso documentado em vídeo em algum lugar. Nós nos preparamos pra audiência. Eu escrevi um artigo que saiu publicado no *Correio Braziliense* no dia da audiência. Infelizmente não pude participar, porque eu tinha uma verificação de curso em São Paulo, mas deixei o artigo. Era uma defesa da regulamentação por lei, após ampla discussão da sociedade. O grupo todo foi pro auditório do Ministério e foi um escândalo. Aquele povo lá, Roberto Blois, Sávio Pinheiro (*na época, lotados na Secretaria Nacional de Comunicações, subordinada ao Ministério da Infra-estrutura*) e, de repente, entram todos aqueles sindicalistas com faixas, bandeiras e o discurso pronto. Inscreviam um engravatado, um sindicalista. A audiência durou um dia inteiro, até que eles chamaram o grupo e disseram: o que vocês estão fazendo aqui nós entendemos, mas o que vocês querem afinal? ‘Nós queremos que esse assunto seja amplamente discutido pela sociedade, vá para o Congresso e seja transformado em lei. Isso é assunto grande demais para ser decidido por uma mera portaria do Ministério’. E assim se fez” (RAMOS, 2008).

Essa opção por amparar o serviço em legislação específica já havia sido manifestada, no Congresso Nacional, por parlamentares de oposição desde a década de 1970. Datam daquele tempo os primeiros esforços de regulamentação da TV a Cabo no Brasil, mantidos em sigilo, mas esse serviço começara a despertar interesses comerciais há alguns anos (HERZ, 1983)<sup>64</sup>. Nessa mesma época, Herz tomara contato com a “cabodifusão” (nomenclatura então adotada). Trabalhou com o engenheiro e professor da UFRGS e da PUC Homero Simon, um dos precursores da radiodifusão no Rio Grande do Sul e que, em 1962, ajudara a colocar no ar a Cadeia da Legalidade, cujas emissoras de rádio veiculavam mensagens do governador do estado, Leonel Brizola, a favor da posse do Vice-presidente da República, João Goulart, em meio à crise institucional posterior à renúncia de Jânio Quadros. Nas décadas seguintes, Simon instalou circuitos experimentais de transmissão de sons e imagens por cabo; Herz, por sua vez, pesquisou o tema no curso

---

<sup>63</sup> O Serviço de Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos (DisTV), criado no início da década de 1990, foi o precursor do Serviço de TV a Cabo. Torres (2005) alega que grande parte das outorgas não seguiu critérios objetivos, tendo sido exploradas por parlamentares e pessoas a eles ligadas.

<sup>64</sup> Para um amplo histórico desses interesses até o início da década de 1980, ver Herz (1983).

de mestrado da UnB, onde defendeu dissertação em 1983 (HERZ, 1983), oito anos antes de o Brasil intensificar o debate sobre a Lei do Cabo. Concluída a audiência pública, tornava-se necessário um próximo passo para transformar o protesto em marco legal:

“Daniel – ele, ele, ele, o indivíduo mesmo – tinha um acúmulo de anos que ele transformou no primeiro volume da tese (...). Ele tinha uma proposta, um projeto e era a única pessoa que tinha isso no campo de cá. Aí nós nos juntamos e havia os bastidores. Um grande amigo nosso, meu pessoalmente, era da Advocacia Geral da União e consultor jurídico do Ministério. Hoje ele está na iniciativa privada. Ele nos dizia: ‘vai sair a portaria’. A gente sabia que tinha um tempo curto e combinamos com o deputado Tilden Santiago. A gente se fechou por uns três dias – eu, o Zanatta, o Daniel e o Sergio Euclides de Souza – no gabinete vazio do Ibsen Pinheiro na Câmara, já que a Marta, que era secretária dele, era uma militante do movimento pela democratização, e produziu o primeiro PL da cabodifusão. Daniel produziu com alguns aportes meus e do Carlos Zanatta. Enquanto o Ministério se debatia com o faz-não-faz, se solta a portaria, se não solta, vai pra AGU, vai pro Palácio, o Tilden apresentou o PL e aí não tinha mais volta, o Congresso tinha a iniciativa. Se você pegar o projeto Tilden e a Lei do Cabo, parece que uma coisa não tem nada a ver com a outra, mas aquela era a formulação original. Aquele foi um ato político, um movimento político, que o Tilden bancou e foi a base” (RAMOS, 2008).

O projeto de lei nº 2.120 de 1991, subscrito pelo deputado Tilden Santiago, criava o serviço de cabodifusão e, concomitantemente, um Conselho Federal de Cabodifusão, composto por representantes do empresariado e da sociedade civil em moldes similares ao CCS (art. 5º). Dentre as suas competências, estavam a emissão de pareceres relativos ao novo serviço, a formulação de propostas legislativas e a constituição de uma instância de apelação (à semelhança do antigo Conselho Superior de Censura) (art. 8º). As outorgas, expedidas pelo Ministério da Infra-estrutura (substituto, à época, do Ministério das Comunicações), deveriam ser supervisionadas pelo Congresso Nacional, tal como ocorria em relação à radiodifusão (art. 9º), e cada prestadora deveria atender a regras específicas de distribuição obrigatória de canais (*must-carry*).

O PL da Cabodifusão era apenas mais um elemento que se somava a um momento conturbado. No Brasil, tecnologia e política davam o tom da mudança. O país ainda

navegava pelas ondas incertas da abertura comercial e do fim da reserva de mercado, promovidas pelo Presidente da República Collor de Mello em alguns setores econômicos, como a informática, e uma pequena parte dos brasileiros – dentre os quais, os debatedores da cabodifusão – já sonhava com as *information superhighways* evocadas pelo senador e, depois, vice-presidente norte-americano Al Gore. A expressão refletia a impressão de que as redes de telecomunicações, ao serem digitalizadas nos anos seguintes, constituiriam grandes vias para a rápida transmissão de qualquer tipo de informação – áudio, dados e imagens. Essa suposição fortalecia-se em meio ao crescente debate sobre a convergência tecnológica, fenômeno que refletia a possibilidade de utilização de uma mesma rede para a transmissão de diferentes tipos de sinais. A Internet ainda estava longe de se tornar popular, quando surgiu a pergunta: e se a partir do cabo da cabodifusão fosse possível explorar, por exemplo, a telefonia e serviços de transmissão de dados? (RAMOS, 2008)

Inquietações semelhantes haviam sido manifestadas, no Brasil, por Daniel Herz em sua dissertação de mestrado de 1983. O autor já atentava para potencialidades da TV a Cabo que só começariam a ser debatidas com profundidade e exploradas comercialmente, no país, cerca de vinte anos depois. Esse era o caso, por exemplo, do que o autor chamou de transmissão de dados por meio de um teclado acoplado ao receptor de televisão – que viria a se materializar como a banda larga ofertada por redes de cabo. Ainda com dúvidas sobre a viabilidade de iniciativas como essa, sentenciava: “a associação dos serviços de telecomunicações com os de informática – gerando as redes de telemática – concretiza idéias que só se ousava formular no terreno da ficção científica” (HERZ, 1983, p. 241).

No plano político, o Brasil se preparava para investigar o primeiro Presidente da República democraticamente eleito desde Jânio Quadros. Nos meses seguintes ao *impeachment* de Collor de Mello, os problemas continuariam com investigações no Congresso Nacional, instalação de CPIs e uma revisão frustrante e com pouquíssimos resultados da Constituição Federal. Na Câmara dos Deputados, um fato raro: um partido de oposição, o PT, por meio de Irma Passoni, assumiu, no ano de 1992, a presidência da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI). A deputada formou, então, um grupo informal de assessoramento, reunindo sociedade civil e empresários, para ajudar no delineamento das prioridades daquele momento (RAMOS; MARTINS, 1996). O deputado Koyu Iha (PSDB) foi escolhido como relator do PL.

A partir da apresentação do PL da cabodifusão, os debates foram intensificados no Congresso Nacional, ainda que restritos a um pequeno grupo de especialistas. Assim como durante a Assembléia Nacional Constituinte, mais uma vez ocorria uma polarização entre empresariado e movimentos sociais. Em 1989, o primeiro grupo já se reunia na Associação Brasileira de Antenas Comunitárias (Abracom), transformada, em 1993, na Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), a partir da participação de grandes grupos de mídia nacionais, como *Globo (Globosat)* e *Abril (TVA)*, e de novos investidores, como a Multicanal (JAMBEIRO, 2002).

De acordo com Ramos e Martins (1996), o posicionamento original do FNDC escudava-se em três conceitos – controle público<sup>65</sup>, desestatização e reprivatização -, que reforçavam a certeza de que o serviço seria explorado por empresas privadas, tal como ocorria há décadas nos Estados Unidos e em outros países, porém deveriam ser evitados erros inerentes ao modelo de implantação da radiodifusão no país. A TV a Cabo deveria, em suma, atender o interesse público, sujeitando-se ao controle público (e não estatal), o que teria que ser garantido por uma regulamentação compatível com a importância do serviço, evitando-se sua inclusão no bojo dos chamados serviços especiais de telecomunicações, mistos de telecomunicações e radiodifusão, aos quais se aplicam diplomas legais menos rígidos. Note-se que, no segmento de TV por Assinatura, essa é uma alternativa historicamente adotada no Brasil: serviços precursores, como o DisTV, foram regulamentados por portarias; depois, seus sucessores, como o MMDS e o DTH, foram abarcados pelo decreto nº 2.196 de 1997, que disciplina os serviços especiais de telecomunicações.

O elemento novo na polarização entre movimentos sociais e empresários era a discordância, no âmbito do FNDC, em relação a um ponto: a propriedade da rede – ou seja, a natureza estatal, pública ou privada da *information superhighway* brasileira, que acabaria por superar o debate acerca dos princípios de controle público, desestatização e reprivatização (RAMOS; MARTINS, 1996). Sindicatos dos trabalhadores do setor de telecomunicações, ligados ao Fórum, seguindo posicionamento institucional do Sistema Telebrás, defendiam que a rede para prestação do serviço deveria ser estatal, tal como a de

---

<sup>65</sup> Utilizou-se, aqui, o termo “controle público” tal como empregado pelo FNDC. Para uma discussão sobre esse conceito, ver o capítulo cinco desta tese.

telefonia fixa; outras entidades vinculadas ao Fórum, notadamente a Fenaj, entendiam que o caráter da rede era público, almejando-se uma total interconexão entre redes privadas e a estatal; já o empresariado defendia a possibilidade de instalação de redes privadas<sup>66</sup>. No fim, foi consagrada a tese de que o Sistema Telebrás continuaria operando a sua própria rede, eventualmente distribuindo os sinais para as redes locais de operadores privados, que, por sua vez, poderiam manter infra-estrutura própria (RAMOS; MARTINS, 1996; SOUZA, 1998; JAMBEIRO, 2002; BOLAÑO, 2007)<sup>67</sup>. O debate interno no FNDC, porém, deixou feridas abertas:

“Isso custou uma divergência política forte, que tem efeito até hoje. Até hoje isso tem efeito, esse ‘entreguismo’... é só pegar a Lei do Cabo e verificar que dois terços dela só falam de rede. Tudo isso era desnecessário naquele momento, no meu entendimento, mas foi feito para que o acordo pudesse se produzir (...). Diziam que nós éramos entreguistas, porque estávamos permitindo que a NET, a Globo, a Multicanal, seja lá quem for, fizesse rede e fosse dona da rede. Diziam que só a Telebrás podia ser dona da rede, que ela ia construir a rede e o privado ia entrar na rede dela. E a gente dizia: ‘a Telebrás não tem capacidade de investimento. Por que não, neste momento, alavancar a infraestrutura, permitindo que ele faça a rede, mas que ela tenha um estatuto público?’” (RAMOS, 2008)

No processo que chegou ao fim em janeiro de 1995, pela primeira vez desde a sua criação, o Ministério das Comunicações foi preterido no debate sobre alterações legislativas em sua área de atuação (HERZ, 1997; JAMBEIRO, 2002). A lei nº 8.977 de 1995, conhecida como Lei do Cabo, trouxe diversas inovações. A finalidade do serviço de TV a Cabo foi definida como promoção da cultura universal e nacional, da diversidade de fontes de informação, do lazer e do entretenimento, da pluralidade política e do desenvolvimento social e econômico do país (art. 3º), ou seja, retomavam-se, em parte, as tradicionais finalidades dos serviços de radiodifusão e a ela se somavam outras consoantes com o

---

<sup>66</sup> Curiosamente, Homero Simon, em 1975, defendera uma posição que não foi adotada por nenhum dos principais atores participantes do debate sobre a Lei do Cabo. Para o engenheiro, o serviço deveria ser operado diretamente por comunidades por meio de entidades públicas, garantindo, assim, o atendimento de suas potencialidades educativas e culturais (HERZ, 1983). Essa defesa era similar à que segmentos da sociedade civil, durante a Assembléia Nacional Constituinte, fariam no que se refere à radiodifusão (RAMOS, 2008).

<sup>67</sup> Para um debate aprofundado sobre este ponto, ver Ramos e Martins (1996) e Souza (1998).

ambiente democrático, como o pluralismo político. Para que essas finalidades fossem atendidas, as prestadoras do serviço sujeitavam-se a regras de *must-carry*, que incluem os sinais das emissoras de radiodifusão em operação no município da outorga, um canal compartilhado pelos poderes legislativos municipal e estadual, um reservado para a Câmara dos Deputados, outro para o Senado Federal, um universitário, compartilhado pelas universidades localizadas na área de prestação, um educativo-cultural e um comunitário, compartilhado por entidades não governamentais e sem fins lucrativos (art. 23), aos quais veio a se somar, por força da lei nº 10.641 de 2002, um canal do Supremo Tribunal Federal, e, por meio do decreto nº 2.206 de 1997, um canal de obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente (art. 74). Esse documento, que regulamenta a lei, determina, ainda, que esses canais constituam um serviço básico (popularmente chamado de pacote básico), cujo preço poderia ser regulado em caso de constatação de falta de competição entre prestadoras em uma localidade (art. 70). A participação da sociedade no serviço não se restringe aos canais previstos nas regras de *must carry* da Lei do Cabo. A publicação de normas relativas ao serviço deveria ser precedida pela análise do Conselho de Comunicação Social (art. 4º, §2º).

O motivo de divergências internas do FNDC foi consagrado pela legislação<sup>68</sup>, com o entendimento de que a rede pública e única deve visar à máxima conectividade e à racionalização das instalações, possibilitando o acesso de qualquer interessado mediante prévia contratação (art. 5º, XV e XVI e art. 18, §1º) e cabendo ao Poder Executivo estabelecer os requisitos para a sua integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações (art. 10, II). O caráter público da rede não deve ser confundido com a natureza da exploração do serviço, a ser feita pela iniciativa privada e, apenas em casos de manifesto desinteresse, pelas concessionárias (ainda estatais) de telecomunicações (art. 15). Para Ramos (2008), reside aí o principal ponto da Lei do Cabo:

“A idéia da banda larga era clara. Era o discurso da *super information highway*. Essa idéia era clara. Por isso que a lei de TV a Cabo diz que a rede é

---

<sup>68</sup> As divergências internas na discussão sobre a Lei do Cabo refletiram-se em críticas ao texto aprovado. Lima e Motter (1996), por exemplo, consideraram-na um “vale tudo”, já que não foram previstas quaisquer regras restritivas ao estabelecimento de monopólios, oligopólios e da propriedade cruzada. Os autores argumentam que seria impossível atingir o controle público dos meios e algum grau de democratização das comunicações sem atacar frontalmente a questão da estrutura de propriedade.



única e pública. Essa foi a grande disputa. Todo mundo pensa que foram os canais de acesso público (*canais incluídos no must carry*), mas não foi. Essa foi a grande disputa. A grande disputa era que os empresários aceitassem que a rede deles fosse desagregada<sup>69</sup>. Essa foi a grande disputa. E a Telebrás aceitar que a iniciativa privada construísse redes e ela não queria isso em hipótese alguma” (RAMOS, 2008).

No que se refere ao controle social da comunicação de massa, o processo de discussão e aprovação da Lei do Cabo deixou, pelo menos, três legados. O primeiro diz respeito aos mecanismos institucionais de participação da sociedade civil em órgãos reguladores do setor. Poucos anos depois, a audiência pública promovida pelo Ministério das Comunicações em 1991 tornar-se-ia prática obrigatória em parte da administração pública. A lei nº 9.472 de 1997, que criou a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), por exemplo, determina a submissão de minutas de atos normativos à consulta pública<sup>70</sup>, com posterior análise formal das contribuições pela equipe técnica e disponibilidade do relatório final a qualquer interessado (art. 42).

O segundo legado está relacionado à garantia de espaço, por lei, para que entidades sem fins lucrativos possam atuar diretamente em meios de comunicação de massa, uma aspiração, desde o início da década de 1990, de movimentos organizados, como a Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço). Ainda que aspirações relativas a uma chamada comunicação comunitária não tenham se iniciado com a Lei do Cabo, elas ganham materialidade com esse documento e, mais especificamente, com a certeza de que um canal seria destinado às entidades não-governamentais sem fins lucrativos. Em 1998, foi promulgada a lei nº 9.612, que cria o serviço de radiodifusão comunitária em FM, com cobertura restrita e baixa potência, a partir de outorgas feitas a fundações e associações comunitárias, sem fins lucrativos, com sede na localidade de

---

<sup>69</sup> A desagregação de redes ou *unbundling* é o instituto que força um controlador de rede de telecomunicações a permitir que outros prestadores utilizem essa mesma rede por um preço razoável e segundo condições técnicas específicas. Sob o ponto de vista da regulação, essa ferramenta promove a competição, já que permite a atuação no setor de pequenas empresas sem capacidade de realizar altos investimentos na instalação dessa infra-estrutura. Por outro lado, uma política de competição baseada exclusivamente na desagregação pode desestimular o investimento em novas redes e a modernização das já existentes.

<sup>70</sup> A legislação prevê diferenças entre audiências e consultas públicas no caso da Anatel. Nas primeiras, os interessados podem manifestar-se livremente em uma reunião aberta. Por meio das segundas, a Agência consulta obrigatoriamente a sociedade sobre os instrumentos normativos que pretende publicar. As contribuições são feitas via Internet ou por carta por qualquer interessado.

prestação do serviço (art. 1º). Dentre as finalidades das emissoras, estão a prestação de serviços de utilidade pública, a formação e a integração da comunidade, à expressão plural (art. 3º) e o atendimento das finalidades constitucionais em benefício do desenvolvimento da comunidade (art. 4º).

Ainda que não seja objetivo deste trabalho analisar a questão das rádios comunitárias, convém ressaltar que a regulamentação do serviço e a sua implementação não resolveram uma série de problemas. Dentre eles, destacam-se as rígidas limitações ao alcance das emissoras; seu uso por entidades privadas, notadamente religiosas, com fins lucrativos; ausência de mecanismos de financiamento da produção e sustento das emissoras; demora no processo de outorga por parte do Poder Executivo; e repressão policial (LEAL, 2007; CABRAL FILHO, 2008).

Por fim, o terceiro legado da Lei do Cabo, vinculado ao anterior, está relacionado à tentativa de correção, via nova tecnologia, de antigas disfunções da exploração da radiodifusão e da implementação de um dispositivo constitucional. A criação, em uma legislação que trata de TV a Cabo, de novos canais a serem operados diretamente por segmentos da sociedade e dos Três Poderes e sua inclusão no instituto do *must carry* são práticas raríssimas em todo o mundo (ANATEL, 2008). Com o tempo, os novos atores que passaram a atuar na comunicação de massa a partir da Lei do Cabo fomentaram as discussões das duas edições do Fórum Nacional de TVs Públicas, realizadas de 2006 a 2009, e, no fim de 2007, por meio de medida provisória convertida na lei nº 11.652 de 2008, foi criada a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), responsável por operar emissoras de radiodifusão no sistema público mencionado pela Constituição Federal de 1988 (art. 223).

Do ponto de vista administrativo, a TV Pública, como é popularmente chamada, nasce estatal. A EBC é empresa pública, vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (art. 5º), com capital social integralizado e patrimônio constituído pela União (art. 7º), que mantém, pelo menos, 51% das ações (art. 9º), sendo as demais detidas pela administração indireta, por estados, pelo distrito federal ou por municípios (art. 9º, §2º). Parte do patrimônio da empresa advém da incorporação da Radiobrás e, por conseguinte, das antigas emissoras estatais (art. 9º, §1º e art. 28), além dos seus funcionários (art. 22, §2º). Outra parte origina-se da Acerp, entidade que administrava as

emissoras de TV Educativa do Rio de Janeiro e do Maranhão, além de emissoras de rádio (art. 26, §3º). A receita da empresa pode ser composta de dotações orçamentárias, da prestação de serviços a entes públicos ou privados, da publicidade legal dos órgãos e entidades da administração pública federal, de apoio cultural e de publicidade institucional (art. 11), repetindo-se, portanto, a tradição brasileira de que emissoras não comerciais não podem transmitir publicidade comercial. A novidade em termos de fontes de receita é uma nova contribuição paga por prestadoras de serviços de telecomunicações (art. 32). A lei estabelece, ainda, que as prestadoras de serviços de TV por Assinatura, independentemente da tecnologia de sua operação, passam a respeitar regras de *must carry* que incluem os canais da EBC, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal e da emissora oficial do Poder Executivo, a NBr – já existente e, na prática, o que restou do sistema estatal de televisão no âmbito federal (art. 29).

O Conselho de Administração (art. 13), composto principalmente por representantes da administração pública, a Diretoria Executiva (art. 19), o Conselho Fiscal (art. 14) e o Conselho Curador da EBC (art. 15) são nomeados pelo Presidente da República. Desse último participa a sociedade civil, com quinze dos 22 membros (os outros são ministros de Estado, representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e um funcionário da empresa), indicados na forma do estatuto e refletindo critérios de diversidade cultural e de profissões (art. 15, IV), com mandatos fixos de quatro anos (art. 15, §4º). A renovação da composição do Conselho Curador é precedida de consulta pública, na qual entidades da sociedade civil sem fins lucrativos podem sugerir representantes (art. 17).

O caráter público da EBC é assegurado, no texto legal, pelas regras a que se sujeita a sua programação, inexistentes no tocante às antigas emissoras estatais. Além das finalidades constitucionais, são mencionadas outras, como o oferecimento de mecanismos para o debate público (art. 3º, I), o desenvolvimento da consciência crítica do cidadão (art. 3º, II) e a promoção do fomento à produção audiovisual nacional (art. 3º, VIII). Dentre as regras a que se sujeita a EBC estão cotas, como mínimo de exibição de 10% de conteúdo regional e de 5% de conteúdo independente na programação semanal (art. 8º, IX). Outro dos objetivos da EBC é o estabelecimento de parcerias com outras entidades com vistas à formação de uma Rede Nacional de Comunicação Pública (art. 8º, III), integrada por emissoras que se comprometam a seguir esses mesmos parâmetros de programação (art. 8º,

§3º). A participação da sociedade civil no controle dessas regras é explicitamente citada (art. 2º, IX).

Recentes e sujeitos a dificuldades inesperadas – como as questões burocráticas envolvendo a incorporação de duas entidades, Radiobrás e Acerp, com regimes jurídicos muito distintos -, a implantação da EBC e, conseqüentemente, o modelo de sistema público de televisão brasileiro ainda requerem tempo para que possam ser analisados com precisão. Cabe constatar, contudo, que o formato adotado centra-se no Estado como ente garantidor do projeto e, além disso, as possibilidades de participação da sociedade civil ainda são imprecisas, sujeitas a debates posteriores, como no que se refere à composição do Conselho Curador. Por outro lado, dada a evolução da radiodifusão no Brasil e a inexistência, como ocorre em diversos países, de um modelo público seminal, a aposta de sua construção a partir de emissoras estatais parece ter sido uma opção lógica.

Apesar de sujeitas a críticas, as medidas de controle social adotadas refletem uma nova perspectiva de governança, originada pela crença na fragilidade do Estado como ente capaz de atender, a contento, anseios contemporâneos. Assim, a despeito de uma dimensão positiva das novas práticas, relacionadas com a construção de mecanismos mais democráticos de participação, sua implementação está associada, em alguma medida, a uma defesa de reformulação do Estado que nem sempre implicou no seu fortalecimento:

“Quando a sociedade civil sob a forma de sociedade de livre mercado avança a pretensão de restringir os poderes do Estado ao mínimo necessário, o Estado como mal necessário assume a figura do Estado mínimo, figura que se torna o denominador comum de todas as maiores expressões do pensamento liberal” (BOBBIO, 2007, p. 129).

## 10. DESNACIONALIZAÇÃO À BRASILEIRA

### 10.1 Sob os auspícios do NPM: Reforma do Aparelho de Estado

#### 10.1.1 Princípios do NPM e a Reforma do Aparelho de Estado

É difícil precisar, no tempo e no espaço, um marco seminal da corrente que, a partir da década de 1970 e, principalmente, nos anos seguintes, passaria a questionar a capacidade de intervenção do Estado nacional na economia e sua eficiência no atendimento das demandas da sociedade. No plano político, a alternativa comunista existente iniciava a sua derrocada; na economia, a lógica global começava a impor-se sobre a nacional, com uma maior tendência à concentração de mercados e à conformação de relações no nível global – ou um entrelaçamento de “suas políticas econômicas, globalizando problemas - e a procura de soluções -, antes considerados de caráter exclusivamente nacional, estabelecendo um nível de interdependência entre países cuja magnitude não tem precedente na história” (JAMBEIRO, 1997, p. 6). Para atuar nesse novo cenário incerto, o Estado deveria se modernizar, reformulando a administração pública e sua relação com outros atores sociais. A partir dessa convicção, nasceu o *New Public Management* (NPM), tema central desta seção, sem prejuízo de uma análise de sua inserção em um quadro de transformações que obviamente não se restringia ao plano gerencial.

O conceito, desde a sua gênese, não era unívoco, admitindo vários entendimentos. As primeiras manifestações do NPM, ainda restritas às reformas neoliberais em países anglo-saxões como Inglaterra e Estados Unidos, foram reconhecidas como fruto do casamento entre o gerencialismo (“*managerialism*”) e a escola neo-institucionalista (“*new institutional economics*”). O primeiro dizia respeito à introdução de práticas da administração de empresas na gestão pública, como a contratação de profissionais capacitados especificamente para as funções que desempenhariam, mecanismos de avaliação de desempenho, gestão por resultados e atendimento das demandas dos consumidores (e não mais cidadãos); a segunda, à prestação de serviços públicos sob novos incentivos, como a competição, o que demandaria romper com estruturas burocráticas estanques a partir de novos regimes de contratação para atuar em conformidade com as leis de mercado (RHODES, 1996). Na prática, esse grande guarda-chuva de idéias reunia, a depender do contexto em que era debatido, a defesa de outros valores e práticas, como a redução de custos da administração pública, privatização, automação com

base nas novas tecnologias da informação, adoção de uma agenda internacional, controle de resultados, flexibilização da gestão pública, maior responsabilização por gastos públicos, descentralização do poder decisório entre governos e agências independentes, valorização da qualidade dos serviços – enfim, uma série de respostas simples, objetivas e, em alguns casos, indiscutíveis, que, mesmo retomando apenas uma idéia de racionalidade administrativa existente em décadas anteriores, pareciam caracterizar o NPM como um movimento de fácil aceitação justamente por suas assertivas claras em um contexto de incertezas (HOOD, 1991; OSBORNE; GAEBLER, 1992; FERLIE; STEANE, 2002; CIARNIENE; VIENAZINDIENE, 2007).

Dentre as características listadas, percebe-se a necessidade de incorporação ao processo decisório e à própria lógica da administração pública de atores ausentes em uma perspectiva *top down* – em outras palavras, a julgar pelo receituário, sociedade civil e mercado deveriam somar-se ao Estado, com quem compartilhariam experiências e competências. Esse aparente pluralismo representou, como já apresentado anteriormente, uma busca por novos modelos de gestão, colocando o termo governança no vocabulário da administração pública e ampliando o debate, por exemplo, sobre a gestão de redes (RHODES, 1996; 2007; SARAVIA, 2003) e, a partir dela, sobre o governo matricial (MARINI; MARTINS, 2004). Seria injusto e simplista afirmar, no entanto, que essas tentativas de rever as práticas da administração pública partilhavam de todos os valores defendidos no NPM.

No Brasil, parte desses valores começou a ser evocada ainda no fim do regime militar, no governo de João Figueiredo. Iniciativas de cortes de gastos públicos e de privatizações intensificaram-se na gestão de Collor de Mello, quando foram vendidas dezoito empresas estatais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2006) e demitidos funcionários públicos<sup>71</sup>,

---

<sup>71</sup> Na mesma época, as privatizações intensificavam-se na América Latina. No Chile, um programa de desestatização iniciara-se anos antes. Na Argentina, uma referência central é a lei nº 23.696 de 1989, também conhecida como “*Ley Dromi de Reforma del Estado*”, em alusão ao advogado Roberto Dromi, então ministro de *Obras y Servicios Públicos de la Nación*. Por sua amplitude e pela visão apocalíptica, vale a pena citar o início do seu artigo 1º: “Declara-se em estado de emergência a prestação dos serviços públicos, a execução dos contratos a cargo do setor público e a situação econômica e financeira da administração pública nacional centralizada e descentralizada, entidades autárquicas, empresas do Estado, sociedades do Estado, sociedades anônimas com participação estatal majoritária, sociedades de economia mista, serviços de contas especiais, obras sociais do setor público, bancos e entidades financeiras oficiais, nacionais e/ou municipais e todo outro ente em que o Estado Nacional ou os seus entes descentralizados tenham participação total ou majoritária de capital ou na formação das decisões societárias” (tradução livre). A seguir eram apresentadas as regras para a privatização das mais de 30 empresas e serviços constantes de dois anexos – a primeira era a “Empresa

porém pode-se dizer que a primeira manifestação consolidada do NPM – aí entendida como um conjunto de medidas inspiradas no receituário internacional a partir de uma visão estruturada de como deveria ser o Estado brasileiro – ocorreu a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, galvanizada especialmente pelo recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), comandado por Bresser Pereira, e parte de um cenário que incluía, ainda, a redefinição das políticas fiscal e de desenvolvimento.

Resumidamente, a chamada Reforma do Aparelho de Estado partia da convicção de que, depois da globalização, o Estado nacional teria dificuldades para restringir a atuação do capital internacional em seus limites territoriais e, por outro lado, seria compelido a aceitar a competição em todos os níveis. Bresser Pereira (2005) rechaçava, porém, o rótulo de reforma neoliberal e adotava o de social-democrática: a primeira tentava retirar o Estado da economia e a segunda, dotar o Estado de novos mecanismos de governança capazes de dar a ele a possibilidade de intervir na economia de forma eficiente nos momentos em que o próprio mercado fosse incapaz de atuar nesse sentido. O termo que resumia essa situação no contexto brasileiro era a “administração pública gerencial”, calcada na descentralização administrativa (de competências), política e de recursos – a mesma defendida na Reforma de 1967, que foi encarada pelo autor como um ensaio de descentralização, aniquilado pela Constituição Federal de 1988, centralizadora e rígida -; na criação de organizações flexíveis, com poucos níveis hierárquicos; no controle *a posteriori*, ou seja, no controle dos resultados ao invés de controle sobre cada passo dos processos administrativos; e no foco no cidadão – termo incerto, como se verá adiante. Na prática, esses princípios implicavam na divisão do Estado em quatro setores, conforme estabelecidos no Plano Diretor da reforma: (a) o núcleo estratégico, pequeno, onde se formulavam leis e políticas públicas; (b) as atividades exclusivas de Estado, incluindo tributação, regulamentação, fiscalização e transferência de recursos, onde passariam a atuar as agências autônomas, como a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e, depois, a Agência Nacional do Cinema (Ancine)<sup>72</sup>; (c) os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado, como universidades, hospitais e museus, que deveriam ser controlados de forma mista por Estado e mercado, criando-se as figuras das organizações sociais (OS) e das organizações

---

Nacional de Telecomunicações” e duas privatizações iniciais, ainda em 1989, foram as das emissoras de TV Canal 11 e Canal 13 (ARGENTINA, 1989; BARANCHUK, 2005).

<sup>72</sup> Como a Ancine, criada pela Medida Provisória nº 2.228 de 2001, tem como funções principais o fomento, a regulação e a fiscalização da indústria cinematográfica, sua atuação foge ao escopo desta tese.

da sociedade civil de interesse público (OSCIP)<sup>73</sup>; e (d) o de produção de bens e serviços para o mercado, realizado por empresas estatais, em alguns casos, passíveis de serem privatizadas. Justificada com base na crise fiscal e na incapacidade do Estado de oferecer os serviços demandados pela sociedade, a reforma apresentaria, dentre outros, resultados práticos como a venda de ativos, a ampliação de mão-de-obra terceirizada na administração pública e a realização de investimentos estatais em infra-estrutura incompatíveis com as necessidades do país, mesmo depois das mudanças.

Em que pese ser intenção deste trabalho focar o NPM e, mais especificamente, a Reforma do Aparelho de Estado apenas no que impactam o controle, a regulação técnica e econômica e o controle social dos meios de comunicação de massa, vale recorrer a uma crítica geral feita por Boaventura Santos (2006), para quem a corrente predominante na modernidade ocidental se fundamenta principalmente de duas formas: o universal e o global. O primeiro pressupõe entidades e realidades que existem independentemente de contextos específicos; o segundo engloba, principalmente a partir das duas últimas décadas, entidades e realidades que, ao alargar sua influência por todo o planeta, passam a definir entidades rivais como locais, âmbito no qual a atuação é caracterizada pela não-existência, ou seja, pela incapacidade de figurar como alternativas possíveis em um mundo marcado pelo universal e pelo global. Nesse contexto, o Estado nacional deixa de atuar como formulador, passando a respeitar decisões acordadas fora de seus limites e a atuar como seu executor. Além disso, o Estado é alvejado por outra transformação, chamada por Boaventura de “desestatização do Estado nacional” (SANTOS, 2006, p. 289), que é a divisão da capacidade de regulação entre Estado, mercado e comunidade:

“Em meu entender, pelo menos na Europa, é preciso regressar às origens e verificar que o modelo de regulação social da modernidade não assenta em dois pilares como hoje se crê – Estado e mercado – mas sim em três pilares: Estado, mercado e comunidade. A sociedade civil inclui tanto o mercado como a

---

<sup>73</sup> Esse foi o caso, por exemplo, da Acerp, OS responsável pela operação das emissoras de radiodifusão educativas federais. A criação de parte dessas novas organizações pode ser encarada como um meio do caminho entre a estatização e a privatização ou, até mesmo, como uma “privatização implícita”. No caso da Acerp, estimulou-se a busca por recursos no mercado, sem que isso fosse tornado legalmente viável; investimentos em infra-estrutura não acompanharam as necessidades das emissoras; e criou-se um ambiente de desvalorização de antigos servidores estáveis, enquadrados em cargos em extinção, ao passo que novos profissionais eram contratados de acordo com novas regras.



comunidade. Portanto, quando se privatiza ou se desregulamenta uma determinada área social, não é obrigatório que ela passe a ser regulada pelo mercado. Pode passar a ser regulada pela comunidade, o chamado terceiro setor privado, mas não sujeito à lógica do lucro” (SANTOS, 2006, p. 291).

Como defende o próprio autor, no entanto, esse modelo só foi implementado em poucos países onde, ao contrário do ocorrido em Portugal e no Brasil, foi firmado um pacto social democrático. Prevalece, em outras realidades, um falso novo contrato social, na verdade com condições onerosas impostas ao parceiro mais fraco, que são evidenciadas em alguns consensos: (a) o econômico neoliberal, conhecido como “Consenso de Washington”, firmado na liberalização de mercados, na desregulamentação, na privatização, no corte das despesas sociais, dentre outros fatores; (b) a fraqueza do Estado, considerado ineficiente e opressivo, que, mesmo quando democrático, supostamente deixa de refletir os anseios da sociedade para se opor a ela; (c) a democracia liberal, compreendendo o estabelecimento de condições mínimas de democracia (nesse caso, encaradas sob a perspectiva formal, distante do conceito empregado pelo autor em outras passagens) para que os países possam ter acesso a recursos financeiros internacionais; e (d) o primado do direito e dos tribunais, derivação dos três anteriores, fortalecendo a propriedade privada, as relações mercantis e o setor privado, cujas operações ocorrem com base na estabilidade e na previsibilidade. No que se refere à regulação, o Estado repassa essa atividade a agentes paraestatais, que operam sem um efetivo controle pelos cidadãos, e a avaliação política baseia-se permanentemente no dilema entre promoção e restrição do mercado – e aí reside uma crítica do autor especificamente às entidades montadas à margem da administração pública para exercer atividades anteriormente de responsabilidade do Estado:

“A complementaridade entre o terceiro setor e o Estado é nos países democráticos a outra grande via de criação de um espaço público não estatal. Para isso, no entanto, é necessário distinguir entre complementaridade e substituição. A substituição assenta na distinção entre funções exclusivas e funções não exclusivas do Estado que, por vezes, se designam por funções sociais do Estado. Por detrás desta distinção está a idéia de que, sempre que o Estado não demonstre ter uma vantagem comparativa, deve ser substituído no exercício das funções não exclusivas por instituições privadas mercantis do

terceiro setor. Esta distinção é altamente problemática, sobretudo porque a análise da gênese do Estado moderno revela que nenhuma das funções do Estado foi originariamente exclusiva dele; a exclusividade do exercício de funções foi sempre o resultado de uma luta política. Não havendo funções essencialmente exclusivas não há, por implicação, funções essencialmente não exclusivas” (SANTOS, 2006, p. 368).

Ainda segundo o autor, o novo modelo mergulha em contradições aparentes. Para executar as transformações mencionadas, o Estado deve ser forte, pois só assim poderá se enfraquecer; para isso, precisa regulamentar a desregulamentação, intervindo para deixar de intervir. O Estado não pode, então, simplesmente deixar de ser forte; deve, ao contrário, direcionar sua força para outras atividades, dentre as quais, a sua própria reforma, conforme os padrões apresentados no início deste debate. A desconstrução do ideário reformista promovida por Boaventura passa, assim, por um questionamento da força real do Estado, por sua submissão a um ideário político-econômico liberal, engendrado em um contexto internacional dissociado das particularidades locais, e por uma suposta e falsa crença de que suas atividades anteriores poderiam ser exercidas pelo terceiro setor, sem que, antes, tenha havido um pacto democrático real. É curioso notar, ainda, que a defesa de reformas foi realizada a partir da percepção de uma nova condição internacional que supostamente exigiria transformações – uma condição que, já em 1967, em outras palavras, havia sido observada por Guerreiro Ramos:

“A modernização torna-se um problema de história contemporânea quando, pela primeira vez, emergem condições como o mercado internacional e redes de transporte e comunicações, permitindo o funcionamento efetivo de um supersistema mundial ou sociedade mundial, que ‘penetra’ hoje cada sociedade (...). Cumpre salientar dois efeitos da emergência de uma sociedade planetária, relacionados com a modernização: **a) o efeito de demonstração** – o conjunto de aspirações das nações em desenvolvimento é, em larga escala, moldado pelo tipo de consumo normalmente vigente nas nações desenvolvidas (...). **b) o efeito de dominação** – embora cada nação penetrada por um supersistema internacional, as nações hegemônicas podem ser consideradas centros de decisão relativamente autônomos, principalmente no campo do mercado mundial” (GUERREIRO RAMOS, 1967, p. 37-8, grifos no original).

Boaventura Santos destaca, ainda, outro aspecto relevante: a partir do momento em que a sociedade ganha força e competências de “autoridade pública”, passa a desempenhar, mesmo que em parte, funções típicas de Estado, caracterizando-se esse processo por uma “estatização da sociedade” e, conseqüentemente, pela derrocada de um dos pilares da esfera pública burguesa, qual seja, o da separação entre Estado e sociedade, público e privado. Interesses privados tornam-se, então, questionados sob o ponto de vista de interesses organizados e a sociedade é chamada à co-gestão, culminando em uma esfera social repolitizada em que não se podem mais separar com clareza as funções públicas e privadas. Em que pese essa abordagem “eurocêntrica” da questão, visto que a sociedade civil, no Brasil, esteve e está longe de uma rotina de co-gestão, vale destacar que o reconhecimento de interesses privados como públicos é condição para o que veio a ser conhecido como “captura do Estado”. Além disso, essa é uma via de mão dupla, já que ocorre a privatização do Direito Público, quando atividades da administração pública são repassadas à iniciativa privada e a organizações que o autor chama de “semi-oficiais”, levando à adoção de uma perspectiva do “cliente”, de uma natureza jurídica privada e de uma socialização do Estado.

Essa apreciação sugere uma crítica: na melhor das hipóteses, o NPM poderia ser visto como uma resposta a uma realidade constatada há algumas décadas; já na pior das hipóteses, configurava-se como um receituário anistórico, descontextualizado e falsamente universal, razão pela qual motivaria comentários que, talvez válidos em nações específicas, estavam longe de permitir uma generalização. Esse é o caso, por exemplo, da crença de que teriam diminuído, tão logo as mudanças foram feitas, as críticas às privatizações, à descentralização e aos indicadores de desempenho (DUNLEAVY; HOOD, 1994) e da defesa de que políticas governamentais a partir de 1979 teriam enfraquecido antigos vícios das políticas de recursos humanos, como o paternalismo, a padronização, a coletivização das relações de trabalho e privilégios nas organizações públicas (CIARNIENE; VIENAZINDIENE, 2007). Em contrapartida, pareciam ter mais sentido críticas ao NPM como as apresentadas por Rhodes (1996) ao tratar de gestão de redes em contextos pouco estáveis no Reino Unido: o modelo enfocava a realidade intra-organizacional, adotando uma perspectiva apropriada para lidar com a hierarquia estável, mas não com necessidades de coordenação; tinha obsessão por objetivos, descuidando-se do relacionamento entre

diversas instâncias; apresentava falhas na avaliação dos resultados; e não conseguia relacionar competição e regulamentação.

Cabe destacar, até aqui, dois pontos capazes de resumir o desenvolvimento dessa discussão. O primeiro é a adoção de um receituário internacional geral, válido para todos os contextos, e cuja universalidade ampara-se em dois aspectos: uma defesa de que ele pode ser transportado não só para realidades nacionais diversas, como também para áreas sociais e econômicas diferentes; e sua auto-definição como modelo apolítico (HOOD, 1991), supostamente pretendendo-se técnico ao ponto de não se filiar a nenhuma corrente ideológica. Passados poucos anos da implementação das primeiras medidas associadas ao NPM, no entanto, sua eficiência começou a ser questionada justamente do ponto de vista das diferenças nacionais, consideradas determinantes ao sucesso ou ao fracasso da empreitada – ou seja, críticas com foco nas particularidades locais que, curiosamente, o modelo buscava evitar.

Na Áustria, Holanda e Bélgica, Kickert (2002) defende que algumas premissas inerentes ao NPM já eram conquistas antigas: as relações mais horizontais, pressupondo a necessidade de articulação com a sociedade civil no processo decisório, já era tradição nessas nações há décadas, ao contrário do modelo *top down* que o bipartidarismo – e sua conseqüente polarização - parecia sugerir em países anglo-saxões. Assim, o contexto nacional nos casos estudados impedia que houvesse uma relação de verticalização a ser quebrada – afinal, nesses países inexistiam, na administração pública, estruturas decisórias que encarnassem o modelo *top down*.

Turner (2002) defende que a administração pública no sudoeste asiático desenvolveu-se de forma bem diferente dos países ocidentais: iniciativas reformistas próximas de alguns dos valores apregoados pelo NPM haviam sido implementadas a partir do fim do século XIX, porém o ideal weberiano de burocracia não chegou, de fato, a se implantar nessas nações. O NPM nesses países, para o autor, nada mais é que a continuidade de antigas estratégias, adotando-se uma parte do novo receituário e rechaçando-se a outra na medida em que contemplem as práticas tradicionais da administração pública. Assim, de acordo com Turner, Cingapura já dispunha de uma política salarial atrativa para o serviço público e de mecanismos de avaliação de qualidade e de performance, mas não se lançou à privatização de suas empresas estatais. Nas Filipinas,

Estado e burocracia eram fracos e incapazes de promover grandes mudanças, sendo iniciativas nos moldes do NPM observadas como respostas a problemas pontuais e reformas amplas da década de 1990 tidas como fracassos. No Laos, a adoção de uma economia de mercado em detrimento da planificação econômica socialista e o apelo à descentralização na década de 1980 resultaram em fragmentação de políticas, busca de autonomia pelos governos locais e enfraquecimento do governo central, incapaz de implementar políticas nacionais. Em 1991, decidiu-se que era o momento de promover a re-centralização e valorizar a burocracia. O autor conclui que o sucesso de medidas do receituário do NPM ocorreu apenas em situações muito específicas, nas quais o país em questão dispunha de recursos suficientes, condições democráticas haviam prevalecido, a burocracia já havia atingido um grau de desenvolvimento significativo e a máquina pública revelava-se forte o bastante para promover mudanças.

A formulação da própria Reforma do Aparelho de Estado brasileira é sintomática da dissociação entre o modelo adotado e considerações acerca do contexto nacional. A iniciativa foi, em grande parte, inspirada na protagonizada pela Nova Zelândia, nação com história, dimensões territoriais, sistema político, condição econômica e indicadores sociais muito diferentes dos existentes no Brasil. Não bastasse isso, a administração pública daquele país passou por um dos mais agressivos projetos reformistas baseados no NPM, levando a cabo diversos dos seus princípios, conforme reconhecido pela então ministra das Finanças, para quem o setor público local estava estruturado para “produzir ineficiência e a tomar poucas e erradas decisões (...). Um regime baseado no desempenho e na *accountability* não tem espaço para o emprego vitalício” (RICHARDSON, 2005, p. 216-20). Mesmo com a implementação de medidas radicais, o sucesso da empreitada é colocado em discussão no plano internacional (FERLIE; STEANE, 2002).

Longe de ambicionar um levantamento exaustivo de críticas às reformas no âmbito do NPM promovidas nos contextos nacionais, os parágrafos anteriores tencionam apenas exemplificar algumas das incompatibilidades entre o modelo e os locais em que foi aplicado. Terminam, ainda, por revelar outro ponto que se pretende destacar até aqui: a imprecisão do próprio conceito de NPM, utilizado para refletir práticas variadas e nem sempre compatíveis entre si. Entre essas práticas e valores estão os mencionados no início desta seção, frutos de correntes teóricas distintas que predominaram entre os países da

OCDE a partir da década de 1970 (HOOD, 1991). Assim, apesar de o receituário típico destinar-se a todo e qualquer país, as experiências internacionais revelam a adoção de tópicos específicos, nem sempre coordenados. Essa incapacidade de se definir uma constante agenda mínima implicou, inclusive, em dúvidas nos debates teóricos sobre o NPM: enquanto alguns pesquisadores constataram que os caminhos futuros do conceito seriam sinuosos e incertos, à mercê de críticas contraditórias respaldadas em observações nacionais (DUNLEAVY; HOOD, 1994), outros pesquisadores simplesmente preferiram abandonar a terminologia, graças à confusão que lhe era intrínseca (RHODES, 1998). Essa imprecisão também se fez presente no delineamento da reforma brasileira, como se pretende demonstrar a seguir em cinco discussões dogmáticas para diversos setores – dentre os quais, o das comunicações -, retomadas, de forma resumida, a partir de trabalho realizado anteriormente (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

#### *10.1.2 Discussões dogmáticas do NPM*

A primeira discussão é o histórico embate entre administração e política, que evidencia o grau de insulamento possível e desejável para a burocracia no molde weberiano clássico, ou seja, a apologia de que a burocracia deveria comportar-se de forma neutra quando confrontada com os ditames políticos. Ainda que textos clássicos do campo da administração tenham defendido a clara separação entre administração e política (WILSON, 1887), esse debate parecia ter chegado a um consenso definitivo na segunda metade do século XX: a separação entre as duas era impossível, o que, por outro lado, não deveria significar a prevalência da política sobre a administração e, conseqüentemente, sobre as decisões chamadas de técnicas (KETTLE, 2000). Sobre esse tema, Kaufman, em 1969, foi irônico:

“A onda de reforma posterior a atual vai recuperar uma bandeira dos primórdios: tirar a administração da política e a política da administração (...). É impossível profetizar, agora, o que precisamente motivará a ressurreição do dilema da neutralidade nos próximos anos. Mas, se a hipótese do ciclo de valores for válida, por mais estranho que possa parecer para essa geração de reformadores, os inovadores de amanhã defenderão as mesmas instituições (transformadas pelas atuais controvérsias) atacadas atualmente. E um livro

esquecido e um obscuro artigo sobre administração pública, há muito tempo abandonados em prateleiras e em arquivos fechados, serão revividos e idolatrados por sua premonição, apenas para voltar novamente a um limbo temporário, quando a roda girar novamente e terminarem os seus breves dias de relevância” (KAUFMAN, 1969, p. 294, tradução livre).

Não por acaso, a separação entre administração e política era associada, na América Latina, à vertente autoritária das discussões sobre o formalismo: se a administração não cumpria as ordens de políticos, era preciso promover uma reforma (KLIKSBERG, 1988). Mesmo que o contexto político do continente tenha se modificado desde essas discussões, não tardou a comprovar a pertinência dos ciclos de valores de Kaufman e prontamente rendeu-se à crença dos movimentos submetidos à lógica do NPM de que “a neutralidade política dos administradores não pode ser defendida, como muitos tentam, sem resgatar a dicotomia” (OVEREEM, 2005, p. 312, tradução livre). No Brasil, Bresser Pereira sintetizou a nova roupagem da velha dicotomia:

“A governança será alcançada e a reforma do Estado será bem sucedida quando o Estado se tornar mais forte embora menor: (...) (c) mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e (d) administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 44).

À separação entre administração e política, Bresser Pereira associava a discussão sobre o tamanho do Estado, outro debate em voga naquele momento. A máquina pública, à época do governo de Fernando Henrique Cardoso, era vista como grande demais, o que ensejou iniciativas de cortes de custos, como criação de programas de demissão voluntária, redução dos concursos públicos e realização de privatizações. Antes mesmo de assumir seu cargo, o Presidente da República eleito fora taxativo na sua despedida do Senado Federal: “Resta, contudo, um pedaço do nosso passado político que ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade. Refiro-me ao legado da Era Vargas – ao seu modelo de desenvolvimento autárquico e ao seu Estado intervencionista” (CARDOSO, 1994).

O discurso de oposição entre administração e política confrontava, ainda, grande parte do que o setor de comunicações vivera, no Brasil, no período compreendido neste trabalho. Nas décadas anteriores, a adoção de critérios casuísticos e o planejamento que vinculava alguns serviços à segurança nacional, submetendo, ainda que de formas diferentes, a técnica e a neutralidade à política revelavam que a associação entre ambas era bem mais intensa do que supunha o discurso governamental. Essa constatação transparece em diversas reflexões, como, por exemplo, na descrença de Ramos (2004) ao tratar da criação de uma agência reguladora – técnica – não subordinada ao ministério – político:

“(…) 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, p. 9).

A divisão de competências entre os órgãos da administração pública voltará a ser abordada neste capítulo. É bem verdade que, desde o fim do regime militar, algumas iniciativas visaram ampliar o embasamento técnico das decisões tomadas no campo das comunicações. Dentre elas destacam-se, por exemplo, as restrições ao controle dos meios de comunicação de massa pelo Estado, a inclusão do Poder Legislativo no processo de outorga de serviços de radiodifusão – práticas já abordadas na análise da Constituição Federal de 1988 – e a promulgação de diplomas como os decretos nº 1.720 de 1995 e nº 2.108 de 1996, que visaram adaptar esse processo à lógica das licitações já existente em outras áreas econômicas. Talvez por esses motivos, autores como Mattos (2002) defenderam que a Constituição Federal de 1988 acabou com critérios casuísticos.

A essa crença, por exemplo, opõem-se evidências diversas. Por um lado, como destaca Jambeiro (2008), o próprio CBT dá historicamente ao Poder Executivo a capacidade de controlar o processo de outorga, mediante a aplicação de regras subjetivas. Ademais, a antiguidade da legislação em vigor acabou por criar fendas ainda abertas. Um exemplo, nesse caso, é o das emissoras de TV educativas: com base no art. 14 do decreto-lei nº 236 de 1967, que estabelece que a outorga de emissoras de radiodifusão não será



precedida de edital, ao longo dos anos foram outorgadas diversas concessões para exploração do serviço sem licitação, ou seja, por meio de critérios discricionários. A validade dessas outorgas foi questionada na Justiça e, até o fim desta pesquisa, não existia uma decisão final sobre o tema.

Por outro lado, mesmo a adoção de critérios técnicos não implica necessariamente em um maior pluralismo nas outorgas de emissoras privadas. Lopes (2008) analisou 1996 dessas ocorrências no período de 1997 a 2008, cujas licitações sempre foram realizadas na modalidade de técnica e preço, ou seja, valorizando não apenas os valores pagos, como também o atendimento das finalidades da radiodifusão. Mais de 90% das propostas técnicas da amostra receberam a nota máxima e 93,48% das propostas vitoriosas apresentavam, também, o melhor preço. O autor defende, no entanto, que a avaliação da proposta técnica é inútil, já que o atendimento das finalidades do serviço é declarado pelos próprios concorrentes com base na apresentação de uma grade de programação preliminar, cujo cumprimento não é fiscalizado pelo Ministério das Comunicações por falta de estrutura. Acaba por prevalecer, então, o critério econômico para a obtenção de outorgas de emissoras de radiodifusão, reforçando-se a estrutura já existente no mercado brasileiro. De forma semelhante, Marotta (2008) também aponta problemas no estabelecimento de critérios objetivos e técnicos para a outorga de emissoras de radiodifusão:

“É muito difícil ter um critério objetivo para a radiodifusão. Não estou convencido também de que o critério atual é o melhor, no qual o poder econômico consegue ser um dos fatores de decisão para a concessão de uma outorga. Isso não me parece o melhor caminho. E, nesse balanceamento entre critério econômico, critério técnico e qualidade econômica, também entra a subjetividade. Então, mesmo o critério atual não é muito objetivo e também não me convence. Talvez porque eu seja daquele tempo ainda, quando a outorga era quase um ato de interesse nacional para os grupos que realmente desejavam produzir boas programações e tinham uma ligação muito grande com o poder concedente. Era mesmo um serviço prestado em nome do Estado por uma entidade privada. Esse elo de concessão era muito forte. O governo e os radiodifusores trabalhavam muito em sintonia. Esses desentendidos que estão sempre ocorrendo hoje não existiam naquele tempo. Via-se isso na imprensa escrita, mas, na radiodifusão, não. Tenho a impressão de que, de uma certa forma, funcionava melhor. Existiam programas realmente educativos, os

radiodifusores atendiam aquela proporção de música brasileira, o percentual de publicidade... O Código Brasileiro de Telecomunicações foi extremamente bem feito ainda durante o governo civil e ele era atendido perfeitamente. Na época funcionava bem” (MAROTTA, 2008).

Assim, mais que palavra de ordem, a dicotomia entre administração e política, no que se refere às comunicações, precisa ser desprovida de interpretações idílicas. Por mais que a objetividade dos critérios e a participação de novos atores no setor tenham, em tese, ampliado a transparência e favorecido o controle social, suas limitações devem ser encaradas como barreiras à mitificação da técnica.

A segunda discussão dogmática do NPM, acolhida pela Reforma do Aparelho de Estado, opõe formulação e implementação de políticas públicas, exaltada como uma forma de não mais promover a submissão da segunda à primeira. A atividade de implementação ganhou destaque, nos debates no campo da administração, em concomitância com o acirramento dos debates acerca da formulação: de etapa considerada fundamental, passou a ter sua eficiência questionada, quando separada da implementação. Para Stewart (1996), o NPM tenta retomar a primeira convicção, datada da década de 1940, quando as duas etapas ainda eram analisadas de forma separada. Desde então, a partir da constatação de que o cenário político era comumente incerto e de que os profissionais responsáveis pela implementação costumavam tomar medidas baseadas em suas percepções, nem sempre compatíveis com a idéia original, pesquisadores começaram a sugerir um novo ciclo de políticas públicas, marcado pela integração entre as etapas e a necessidade de um constante *feedback* para corrigir eventuais falhas. Stewart (1996) até admite que formulação e implementação podem estar dissociadas, porém defende que esse modelo somente seria eficiente em um contexto de certezas, já que a política pública deveria ser excessivamente detalhada (a ponto de prever qualquer eventualidade), duradoura, passível de monitoramento acurado, além de permitir uma separação muito precisa entre as duas etapas, dentre outras condicionantes. Como esse é um cenário improvável, não deveria estimular a dissociação em foco. Ademais, essa separação suscita outros problemas, mencionados pelo autor, tais como: as políticas públicas ficam incompletas, já que implementação implica em reformulação; há incerteza permanente; ignora-se a possibilidade de aprendizagem organizacional; e, caso não haja uma coordenação eficiente,

ocorre a fragmentação da política. Note-se que, nesta abordagem, mais uma vez administração e política são vistas como partes de um mesmo todo, visto que a burocracia participa diretamente da tomada de decisões (FESLER; KETTL, 1996)<sup>74</sup>.

No Brasil, a Reforma do Aparelho de Estado incorporava a separação entre formulação e implementação, ao atribuir, como mencionado na seção anterior, a primeira a um núcleo estratégico e a segunda, às agências reguladoras e a outras entidades pertencentes ou não à administração indireta. Passados dez anos do início da reforma, Cavalcanti e Peci (2005) lembravam que, na verdade, observara-se, ao contrário, uma alienação do processo de formulação, confundido com o de implementação. De acordo com os autores, com o advento das agências reguladoras, os ministérios foram enfraquecidos seja no que se refere às suas competências, seja no que tange ao seu quadro de pessoal, desfalcado para viabilizar a constituição dos novos órgãos. Com isso, coube a esses não só implementar políticas públicas, como, tacitamente, responsabilizar-se pela atividade de formulação sem terem sido concebidos com essa finalidade. Dito de outra forma, esse deslocamento implicou em fortalecimento dos responsáveis pelas atividades exclusivas do Estado e enfraquecimento do núcleo estratégico – ou seja, um contra-senso no que tange à administração pública e à capacidade de planejamento do Estado.

Ressalte-se, ainda, outro aspecto dessa transferência: esse processo tenderia a gerar – como gerou – resistência por parte da burocracia, ator considerado, há décadas (LONG, 1949; NASCIMENTO, 1967), fundamental para a implementação de uma reforma nos moldes da que se defendia durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Bresser Pereira (2005) chegou a antever, em parte, o problema, porém sugeriu que o apoio apenas da alta burocracia – ou seja, a cúpula da administração pública – bastaria para levar o projeto de reforma adiante.

Um outro dogma do NPM é a oposição entre autonomia e dependência que, no Brasil, abarcou outro enfrentamento histórico, protagonizado entre defensores da

---

74 Cairney (2002), em seu estudo sobre a reforma do sistema de saúde inglês, inspirada pelo NPM, faz uma constatação interessante no que se refere à distinção entre as etapas de formulação e de implementação de políticas públicas: para ele, o modelo estudado ficou marcado pela arquitetura *top down* autoritária, que, paradoxalmente, acabou por depender de relações com grupos que detinham informações necessárias à elaboração das políticas e que pretendiam influenciá-las. Houve uma recusa na negociação durante o processo de formulação, o que causou um efeito de deslocamento: o poder de diferentes profissões para negociar a política foi usado na etapa de implementação.

centralização e da descentralização. O receituário internacional apregoava a necessidade de flexibilizar a gestão, dando aos gestores autonomia para tomar decisões no campo administrativo e insulando-os de interferências políticas. Essa alteração não deveria se restringir ao nível nacional, estendendo-se às demais esferas de governo para editar iniciativas semelhantes às que Osborne e Gaebler (1992) narraram no caso norteamericano. No Brasil, Bresser Pereira (2005) não só compartilhou, com entusiasmo, da argumentação desses autores, como retomou debate cíclico na administração pública nacional: o regime de Vargas promovera uma centralização excessiva; o decreto-lei nº 200 inaugurara uma descentralização ainda tímida; a Constituição Federal retomara, fora de época, a centralização e engessara a máquina pública; e o passo seguinte seria promover a descentralização tão ansiada, o que implicaria em repensar um controle mais eficiente, tal como defenderam Osborne e Gaebler.

Essa proposta acarretava alguns problemas. Ponto-chave de qualquer iniciativa de descentralização, o controle da administração pública teria que ser rediscutido para que não ocorressem disfunções similares às observadas, por exemplo, em empresas estatais, como o pagamento de salários incompatíveis com o orçamento das organizações, a desvalorização dos profissionais que não ocupassem cargos de chefia e o inchaço do quadro de pessoal por meio de contratações não monitoradas. Da falta de controle advinha outra preocupação, relativa à avaliação de desempenho dos funcionários. Ainda que a valorização da performance fosse uma das bandeiras do NPM, mecanismos de avaliação enfocavam uma dimensão restrita da eficiência – entendida, aqui, como fruto dos recursos empreendidos, do tempo gasto e dos resultados obtidos – sem dimensionar o impacto social das iniciativas e a adequação desse modelo demandaria décadas, prazo incompatível com o horizonte de poucos anos de um governo em uma democracia marcada pelo multipartidarismo (KETTLE, 2000; LUSTOSA DA COSTA, 2006). A possibilidade de descentralização pode ser, ainda, confundida com perda de poder e de prestígio, motivando rejeição por parte da burocracia. Assim, o governo de Fernando Henrique Cardoso não dispunha nem do prazo, nem de instrumentos autoritários de pressão que possuía o regime militar, quando promoveu, em 1967, a descentralização da administração pública – tímida, para os padrões da década de 1990. Esse problema carecia de um equacionamento preciso.

Uma quarta discussão dizia respeito à participação da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas e em órgãos da administração pública. O papel desse novo ator começa a ser reconhecido na segunda metade do século XX, encontrando respaldo em textos clássicos da administração (FREDERICKSON, 1971) e culminando, como se procurou demonstrar, na busca por novos modelos de governança em que cidadãos passassem a ser não mais alvos de políticas, mas, sim, partícipes centrais de sua formulação (RHODES, 1998; 2007). Ainda na década de 1980, pesquisadores latino-americanos, em consonância com o espírito de nações recém egressas de regimes autoritários, começavam a defender que eventuais iniciativas de reforma de Estado deveriam envolver a sociedade civil (CAMPOS, 1980; KLIKSBERG, 1988; LOBO, 1988). No Brasil, em uma tentativa de ruptura com a concepção de cidadania limitada, própria do regime militar, passaram a ser buscadas novas formas de participação real da sociedade civil na administração pública, ultrapassando-se a simples dimensão da conquista de direitos políticos (FLEURY, 2004; RAMOS, 2005; LUSTOSA DA COSTA, 2006).

Ao introduzir a necessidade de uma maior aproximação entre Estado e mercado, o que se reflete em práticas como a valorização da “regulação” em detrimento da “interferência”, o NPM cria um paralelo no que se refere à sociedade civil. Ao conceito de “cidadão” é contraposto outro, o de “cliente”, que valoriza a relação comercial desse ator com os prestadores de serviços, pautada pela satisfação e pela eficiência no atendimento. Essa formulação atinge um ponto máximo na formulação do conceito de *consumerism*: a sociedade deveria consumir serviços públicos, que, se produzidos pelo Estado, deveriam inspirar-se na administração privada, mantendo-se o foco na produção, na competição e na demanda (ABRUCIO, 2005). No Brasil, a junção entre as figuras do cidadão e do cliente resulta em uma estranha e confusa criação – o cidadão-cliente:

“Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente, mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor” (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 8).

Confusa, a proposição não estabelece limites claros para os conceitos de “cliente” e de “cidadão”, ou seja, reproduz uma simbiose entre as dimensões pública e privada tão presente na história do país – e, contraditoriamente, criticada pelos próprios ideólogos da Reforma do Aparelho de Estado ao tratarem, por exemplo, da profissionalização da administração pública e da prevalência das decisões técnicas. O enfoque distorcido gera, ainda, uma segunda preocupação, originada a partir da primazia da dimensão privada: a uma reforma desse porte não deve bastar um “poder além dos direitos do consumidor”; na verdade, o foco da iniciativa deve estar orientado pelo interesse público e por direitos inerentes à cidadania. Nesse sentido, a dimensão pública que começa a se afirmar com a redemocratização política insere o conceito de cidadania em um modelo de sociabilidade e integração que “transcende os interesses egoístas do indivíduo no mercado, na direção de uma atitude generosa e solidária” (FLEURY, 2003, p. 9). Assim, as limitações dos dois conceitos demandam atenção, sob pena de se anularem conquistas políticas e sociais das últimas décadas:

“Não é que mercado e sociedade sejam incompatíveis, nem tampouco cidadãos e clientes, porém a associação dos dois implica em uma dupla interpretação: em primeiro lugar, significa um retrocesso no que tange à dimensão pública, visto que representa a supressão da ampla perspectiva dos direitos; em segundo, e originando-se a partir do primeiro ponto, essa associação à lógica privada das relações de mercado sobrepõe-se à pública, perpetuando, no Brasil, a confusão entre as duas dimensões” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 49).

Por fim, debate presente na transposição dos princípios do NPM para o Brasil refere-se às tensões entre transparência e eficiência. O primeiro problema refere-se à natureza aberta desse segundo conceito: de acordo com Wahrlich (1974), a eficiência sempre esteve presente nos discursos reformadores no país, ora ligados à centralização, ora à descentralização – aliás, seria estranho se uma reforma buscasse, ao contrário, a ineficiência. A discussão deve ser orientada, em primeiro lugar, em função das bases do que se entende como eficiência:

“O grau de eficiência a ser alcançado está ligado à redução de resistências internas e dissensões, à linearidade do processo de mudanças e à diminuição de obstáculos à reforma. Saídas pactuadas podem ser custosas no plano econômico e em dimensões não materiais, que levam em conta tempo, distâncias e distribuição de cargos. No primeiro plano, vale lembrar que apesar da idéia geralmente aceita de que o aumento da eficiência leva a menores custos, a verdade é que reformas administrativas são caras e normalmente não reduzem significativamente o gasto público, melhorando, quando muito, a qualidade e a eficiência do gasto. A Reforma do Aparelho de Estado de 1995, aliás, encontrou na falta de recursos para investimento tanto um mote para seu início, quanto uma das razões pela qual não se completou” (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008, p. 51).

A depender de como a eficiência é definida, são mais limitadas as possibilidades de transparência dos processos da administração pública e, conseqüentemente, prejudiciais ao controle social. Por exemplo, uma definição clássica de produtividade – ou seja, a busca por eficiência em uma dada atividade – é o “aumento de resultados com o mesmo nível de investimentos” (NEUMAN; MCKNIGHT; SOLOMON, 1998, p. 115). Se adotada essa definição, ficam comprometidos, por exemplo, mecanismos como a consulta pública, que demanda tempo e recursos humanos, mas, por outro lado, insere a sociedade civil no processo decisório. Mesmo que indiretamente, portanto, do conceito de eficiência pode depender a garantia de direitos consagrados com a redemocratização, como o de expressão e o de participação. A eficiência possível deve-se condicionar ao respeito a esses direitos, dependentes da transparência.

Vale salientar, ainda, que a eficiência, como lembra Nascimento (1967), depende de mudanças intra-organizacionais que, muitas vezes, não são contempladas nas diretrizes das reformas. Para o autor, o grau de eficiência é fruto tanto de elementos burocratizantes – ou seja, essenciais à burocracia nos moldes weberianos -, como a hierarquia, a padronização de procedimentos, a impessoalidade e a neutralidade, quanto de elementos por ele chamados de “desburocratizantes”, como grau de envolvimento dos servidores com a instituição, espírito de independência, criatividade, aceitação de risco, flexibilidade e competência como base do processo decisório. Em suma, a busca pela eficiência passa por uma necessária transformação cultural da administração pública; por mais que a Reforma do

Aparelho de Estado tenha anunciado a intenção de valorizar alguns desses aspectos “desburocratizantes” mencionados por Nascimento (1967), não dispunha nem de tempo, nem de força suficiente para vê-los implementados.

Talvez o maior mérito do NPM tenha sido pautar algumas das discussões aqui mencionadas para serem debatidas no campo da administração pública. Se, por um lado, o movimento representou preocupações procedentes, por outro, a partir de análises generalistas e descontextualizadas da realidade nacional, revelou fragilidades conceituais que se refletiram na tentativa de implementação das iniciativas apresentadas. No Brasil, essas questões estiveram presentes não apenas na análise acadêmica do projeto e dos resultados da Reforma do Aparelho de Estado, como também em dissensos sobre os rumos da administração pública, evidenciados, por exemplo, no estabelecimento de mecanismos de controle social, na política de recursos humanos dos órgãos públicos, na descentralização de competências e no processo decisório. Ressalte-se que, ainda assim, nem o mais cético analista (ou o mais otimista, a depender do ponto de vista) poderia supor, poucos anos antes, que alguns projetos da reforma empreendidos concretizaram-se tão rapidamente. Ao menos um desses interessa especialmente a este trabalho – a privatização do Sistema Telebrás.

## **10.2 A reforma chega às telecomunicações**

### *10.2.1 Privatização do Sistema Telebrás*

Na década de 1960, diversos Estados nacionais ampliaram, mesmo que indiretamente, investimentos na comunicação de massa, garantindo-lhe, por meio de redes de telecomunicações, a parte mais cara da infra-estrutura necessária ao seu desenvolvimento. A esse comportamento, parte da iniciativa privada opunha-se por meio de entidades internacionais, que condenavam – e ainda condenam - a participação do Estado no setor (RAMOS, 1999). Por outro lado, a capacidade de investimentos desse ator não poderia ser desprezada no que se referia à expansão e à manutenção da infra-estrutura. Quando o mundo mergulhou nas reformas inspiradas no NPM e em suas ondas de privatizações, os sistemas estatais de telecomunicações construídos até então prontamente despertaram a atenção da iniciativa privada - para os compradores, as perspectivas de



crescente demanda para utilização das redes representavam expectativa de lucros significativos nos anos seguintes. Em 1992, de 24 países que compunham a OCDE, em dezoito (75%) os sistemas de telecomunicações eram predominantemente estatais<sup>75</sup>; quinze anos depois, esse número caía para cinco de uma amostra de 30 nações (17%) (OCDE, 1992; 2007). Curiosamente, contudo, Osborne e Gaebler (1992), clássicos defensores das transformações aqui estudadas, foram críticos contumazes de algumas privatizações – talvez porque, na realidade norte-americana, já fosse privada grande parte das atividades operadas pelo Estado em outros países:

“Alguns serviços são monopólios naturais. É ineficiente construir duas ou três redes transmissoras de eletricidade ou enterrar duas ou três redes de gás em uma cidade, por exemplo. Nesses casos, governos podem garantir um monopólio privado e regular as suas tarifas, ou podem criar um monopólio estatal. A última opção normalmente representa mais vantagens para a sociedade. Durante cem anos, empresas estatais venderam energia por preços mais baixos que empresas equivalentes privadas. Hoje, redes estatais de TV a cabo fazem a mesma coisa” (OSBORNE; GAEBLER, 1992, p. 216, tradução livre).

No caso específico das telecomunicações, à pressão por cortes nos gastos públicos somava-se o temor de que o Estado não conseguiria acompanhar nem os investimentos, nem a reforma legal necessária para atender as expectativas que já se formavam em torno de um conceito – a convergência. No início da década, a OCDE (1992) reconheceu a fragilidade de antigas delimitações válidas para as telecomunicações em três níveis – redes, serviços e empresas. O primeiro dizia respeito à utilização de uma mesma rede na prestação de diferentes serviços, ou seja, a concretização das *superinformation highways* discutidas anteriormente; o segundo revelava os problemas de uma regulamentação centrada na lógica dos serviços, visto que, por exemplo, telefonia e transmissão de sons e imagens já ocorriam de diferentes formas além das clássicas modalidades fixa e por radiodifusão; já o terceiro evidenciava a tendência de concentração empresarial no setor, originada internacionalmente e reproduzida em cada país. Estimava-se que cerca de dez grandes grupos, então,

---

<sup>75</sup> Em alguns países, como Portugal e Suécia, a principal operadora ainda era estatal, porém empresas privadas já atuavam no mercado; em outras nações, a exemplo de Dinamarca, Japão e Itália, o Estado ainda era o principal acionista de operadoras de capital misto. Não foram considerados como predominantemente estatais os modelos em que o Estado apenas detinha participação minoritária em operadoras.

controlassem, direta e indiretamente, os principais meios de comunicação de todo o mundo, tornando-se mais eficientes a partir da concentração e das sinergias que ela possibilitava (BAGDIKIAN, 2004).

No Brasil, pode-se dizer que era distinto o nível de avanço da regulação nesses três níveis. O monopólio estatal nas telecomunicações, previsto na Constituição Federal de 1988, dava outro enfoque à percepção da tendência de concentração empresarial no setor. A expansão de novos serviços acompanhava, com isso, o fôlego dos investimentos estatais, já que, por mais que nem sempre fossem diretamente explorados por esse ator, normalmente faziam uso da infra-estrutura por ele montada. Já a regulamentação apresentava característica incomum: por mais que ainda estivessem centrados na lógica da definição por serviços, os marcos legais brasileiros buscavam encarar todo o setor de uma só vez, ou seja, respeitavam-se as particularidades, porém demarcavam-se princípios comuns aos serviços. Essa tendência manifestou-se nos decretos da década de 1930 e das posteriores – em 1951, o decreto nº 29.151 chegou a abranger, conjuntamente, telecomunicações e serviços postais -, fortaleceu-se com o CBT a partir de 1962 e foi reforçada pela Lei do Cabo, no que se refere à sua discussão sobre uma rede pública e única. Mesmo assim, principalmente a partir da década de 1960, a legislação era marcada pela preponderância dos interesses dos empresários da radiodifusão: “eles tinham a lei n ° 4.117, razoavelmente talhada nos moldes que eles queriam (...). Ela foi uma lei convergente brilhante, mas acabou moldada aos interesses muito claros da radiodifusão” (RAMOS, 2008).

A incorporação das telecomunicações à lista das atividades a serem privatizadas ocorreu no âmbito de um esforço agressivo, materializado no Programa Nacional de Desestatização (PND), que, até o fim da década de 1990, foi o responsável por repassar mais de quarenta empresas estatais à iniciativa privada. Na lista, figuravam desde empresas de renome, como Vale do Rio Doce, Embraer e CSN, até bancos e empreendimentos regionais. A inclusão do Sistema Telebrás atendia a acordos firmados internacionalmente, no âmbito de organizações multilaterais, a exemplo do ocorrido em outros setores econômicos:

“(…) o processo de privatização de empresas do Estado, promovido a partir dos anos 90 e acelerado nos governos de Fernando Henrique Cardoso, implica a execução de uma *nova política* com pelo menos duas características

principais: (1) políticas nacionais com forte componente internacional ou *global players* (governos, empresas e/ou organismos internacionais) participando ativamente da definição de políticas nacionais; e (2) políticas nacionais e/ou externas que articulam como coincidentes os interesses do Estado (públicos) e os de grandes grupos empresariais nacionais e/ou transnacionais (privados) (...). Interesse público passa a se confundir com o interesse privado dos *global players* e das empresas não-estatais que, segundo o governo FHC, garantirão a competitividade no mercado. Vale dizer: os papéis do Estado e do governo convergem – a exemplo do que já ocorre em países como os Estados Unidos – porque ambos estão voltados para o interesse público, agora redefinido em termos de competição e de mercado, como reza o princípio neoliberal” (LIMA, 2001, p. 119-134).

Note-se que, na argumentação exposta pelo autor, o interesse público não é mais entendido como fruto dos anseios da sociedade, porém como redefinição das demandas do mercado, do Estado e do governo, sendo que, para os três, o objetivo predominante é a competição como forma de atendimento de todos – no espírito do neoliberalismo, tal como ressaltado pelo autor, e do NPM inspirador da reforma brasileira.

Antes mesmo que os interesses convergissem e culminassem na privatização do Sistema Telebrás, essa questão já estava em pauta há anos. Durante a gestão de Alencastro, “o tema não chegou a ser debatido diretamente. Havia mais movimentos adjacentes do que propriamente de execução imediata, não havia um projeto consistente” (SILVA, 2008). O monopólio estatal das telecomunicações passou ileso por tentativas de reforma do CBT durante a década de 1970, normalmente motivadas pelo empresariado da radiodifusão como tentativa de flexibilizar as regras desse serviço (CAMARGO; PINTO, 1975; HERZ, 1988), mas começou a ser questionado, ainda sem sucesso, durante a Assembléia Nacional Constituinte. À época, empresas de mídia, bancos e investidores internacionais, conjuntamente, pleiteavam a exploração de serviços de transmissão de dados, porém a mobilização de associações de funcionários e sindicatos, por meio de greves e mandados judiciais, conseguiu bloquear o pleito (SILVA, 1990; IACHAN, 2006). No governo Collor, as pressões aumentariam: na gestão obcecada pela redução do tamanho do Estado, que, nas áreas de comunicação e cultura, acabou com órgãos como os ministérios das Comunicações (abordado adiante) e da Cultura, a Fundação do Cinema Brasileiro, o Conselho Nacional de

Cinema (Concine) e a Empresa Brasileira de Filmes S.A. (Embracine), foi publicada a Medida Provisória nº 151 de 1990, autorizando o governo federal a reestruturar o Sistema Telebrás em grupos regionais (art. 12, I), além de promover mudanças semelhantes em outras autarquias e empresas. Os breves anos de governo não tornariam possível concretizar esse objetivo, porém, naquela mesma época, ocorreu uma adesão sintomática ao projeto de privatização – a do general Alencastro, responsável, durante quase todo o regime militar, pelo Sistema Telebrás:

“(…) as grandes transformações por que vêm passando as telecomunicações, especialmente decorrentes da informatização da sociedade, não aconselham que se lhes vista, como foi vestida, uma camisa de força, impedindo que o País, quando necessário e oportuno, caminhe na direção que a conjuntura nacional do momento indicar. Também foi fundamental para a minha tomada de posição favorável aos preceitos estabelecidos na Constituição de 67/69<sup>76</sup>, o fato de eu ter evoluído em meu pensamento, passando a defender a privatização das telecomunicações brasileiras. Esta minha mudança agrediu sobremodo muitos daqueles a quem tive, um dia, a honra de liderar. Eles não podiam acreditar que eu, que batalhara uma vida inteira na defesa do monopólio estatal e que sofrera as conseqüências dessa posição em minha própria carreira, pudesse mudar. Um deles, um leal e incomparável amigo, chegou a dizer que estavam aproveitando uma afirmação que fiz em conversa, sem compromisso, com um jornalista. Nada disso; eu mudei (SILVA, 1990, p. 29-30)”.

A convicção de Alencastro derivava, pelo menos, de duas observações. Em primeiro lugar, começava a ficar nítido, já no início da Nova República, que o Sistema Telebrás não disporia dos recursos necessários para modernizar-se na velocidade então demandada. Obter uma linha de telefone fixo tornara-se uma árdua e cara tarefa: sempre que um plano de expansão era anunciado, uma longa fila se estabelecia nos pontos de venda e os interessados esperariam anos até que o serviço viesse a ser instalado em suas residências. Como o valor das linhas era alto, elas passaram a ser declaradas, por exemplo, no imposto de renda. Enquanto isso, indicadores de avaliação da qualidade do serviço, como a obtenção de tons de discagem e o percentual de atendimento, no mesmo dia, de

---

<sup>76</sup> A Constituição Federal de 1967 estabeleceu que competia à União a exploração direta ou mediante outorga dos serviços de telecomunicações. Essa Carta não garantia, assim, o monopólio estatal no setor.

reclamações de usuários, deterioravam-se e caíam abaixo dos padrões internacionais almejados (CASALS, 1997).

Além disso, o Sistema Telebrás, no bojo da redemocratização, tornara-se, dentre as empresas estatais, alvo predileto de políticos. A capilaridade do sistema, a razoável autonomia de cada operadora estadual, os recursos abundantes – depois submetidos a contingenciamento – e o entendimento das telecomunicações como essenciais ao interesse coletivo representavam moeda valiosa na busca pela ampliação da base eleitoral. Para viabilizar o ganho político, a tarifa para ligações locais era artificialmente controlada e mantida abaixo do valor de décadas anteriores, gerando a percepção de que o serviço telefônico era barato, quando, na verdade, essa política implicava em encarecimento das chamadas de longa distância, maior emprego de recursos estatais e danos a todo o sistema. De acordo com Bolaño (2007), ainda que as empresas se submetessem ao governo federal, passou a caber ao governador dos estados, na prática, em parceria com as oligarquias políticas locais, a indicação do presidente e dos diretores das operadoras. Iachan (2006) descreve, no caso da Telerj, uma das operadoras com alguns dos piores indicadores de todo o sistema na segunda metade da década de 1980, o loteamento político dos cargos de diretoria entre PMDB e PFL, dois partidos governistas, o que era apontado pelos funcionários como uma das razões para os problemas que a empresa enfrentava.

No início do governo de Fernando Henrique Cardoso, os planos para o Sistema Telebrás ainda não eram claros. O novo ministro das Comunicações, Sérgio Motta, amigo pessoal do Presidente da República e considerado peça-chave do seu primeiro mandato, anunciava, durante o primeiro ano de governo, que a idéia era flexibilizar as telecomunicações brasileiras, criando um cenário de competição entre operadoras estatais e privadas. A situação da Embratel causava especial preocupação, visto que as redes de longa distância e a comunicação via satélite eram por ela operadas – o que reproduzia a convicção, manifestada durante todo o regime militar, de que essa empresa era vital à segurança nacional. Para Ramos, as contradições no discurso político revelavam não só uma hesitação em relação ao modelo a ser adotado, como uma fragilidade conceitual do processo em curso:

“Mais do que curiosidades históricas, as contraditórias declarações de Sérgio Motta e a descontinuidade da proposta de reforma do Estado são

ilustrações do argumento de que os avanços do governo de Fernando Henrique Cardoso sobre a estrutura do Estado nacional em 1995 não decorreram, como seria mais lógico, e como Fernando Collor de Mello já havia sinalizado em seu curto mandato interrompido pelo processo de impeachment, da adesão transparente ao que se convencionou chamar de ‘projeto neoliberal’. Esse avanço se deu de forma não só oblíqua como sinuosa, porque não-declarada, o que não poderia deixar de causar, como causou, impactos negativos sobre sua forma, a comprometer sua consistência e ideal de perenidade. Isto pode não ter sido de todo ruim para a estrutura do Estado nacional e para futuros projetos nacionais de desenvolvimento econômico e social, dado o caráter relativamente inconcluso do projeto neoliberal de Fernando Henrique Cardoso; projeto que aqui não teve a radicalidade e extensão, por exemplo, do caso argentino” (RAMOS, 2005, p. 20).

Mesmo entre funcionários de alto escalão do Ministério das Comunicações à época, é comum a lembrança de que a privatização não era, ainda, evidente. Yapir Marotta (2008) ainda estava cedido ao Dentel em Porto Alegre, quando, em 1992, em meio a rumores sobre privatizações, decidiu retornar a Embratel. Reencontrou, então, colegas de trabalho contrariados com os rumos da empresa e na expectativa de que, em uma venda, americanos e canadenses voltariam ao mercado brasileiro, reeditando o cenário pré-monopólio estatal. “Quando vi que o negócio realmente era sério, consegui vir para o gabinete aqui da Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações” (MAROTTA, 2008), onde, a partir de 1996 – segundo ano do novo governo -, passaria a assessorar Renato Guerreiro. Mesmo assim, relata ter se responsabilizado por atividades do ministério que não diziam respeito diretamente à privatização das telecomunicações. Em 1995, Ara Minassian (2008) acabara de voltar aos Correios, depois de uma passagem, durante um ano, pela União Postal Universal (UPU). Passou pouco tempo na empresa e foi cedido ao Ministério das Comunicações, onde Renato Guerreiro o escalou para cuidar da modernização da área postal. Também aí não passou muito tempo, visto que começava a ser debatido, na Organização Mundial do Comércio (OMC), o destino das telecomunicações brasileiras: “Elegeram um grupo de quatro pessoas, que o Guerreiro dizia que era um grupo eclético, porque tinha um árabe, um armênio, que sou eu, um judeu e um brasileiro. Esse era o grupo que cuidou da liberalização num primeiro momento” (MINASSIAN, 2008). Em um

período de seis a oito meses, o grupo eclético foi composto, também, por Benjamin Sankiewickz, Mohamed Ali El Nowehi (cedido pela Telebrás ao ministério) e Clovis Batista. Depois de tornar-se diretor de Serviços Privados de Telecomunicações e de Serviços de Radiodifusão e de TV por Assinatura do ministério, Minassian lembra de ter participado de discussões sobre a privatização das telecomunicações apenas em 1996, quando consultores solicitavam às diversas áreas informações sobre o caso brasileiro. Renato Guerreiro (2008) lembra de ouvir comentários inconstantes sobre uma possível privatização do sistema desde 1984, quando já trabalhava na Telebrás. Em 1993, foi cedido ao Ministério das Comunicações, recriado naquele ano e sem um quadro técnico consistente, então disperso por outros órgãos responsáveis pela infra-estrutura. Em 1994, ocupando a Secretaria-executiva do ministério depois de atuar em outras secretarias, fez chegar às mãos do futuro ministro das Comunicações do governo eleito um documento em que analisava o setor. Foi convidado a permanecer e, quando o novo Secretário-Executivo, Fernando Xavier, tornou-se presidente da Telebrás, retornou ao antigo cargo. Para Guerreiro, o ministro Sérgio Motta ainda não cogitava da privatização do sistema nos primeiros meses de governo, o que viria a ser uma tendência natural face ao cenário internacional e ao projeto de modernização que se tinha para o setor no país:

“Na realidade a privatização foi consequência de um projeto de comunicações para o país. Foi a solução decorrente desse projeto (...). O amadurecimento com relação à privatização surgiu como consequência de dois estudos que foram feitos em 1995. Nós fizemos um estudo prospectivo – nesse trabalho que fiz em 1994 (*apresentado ao futuro ministro*) já havia uma previsão – sobre a necessidade de investimentos pra poder atender a demanda. O documento pretendeu verificar qual era a demanda e como fazer pra atendê-la. Ao mensurar essa demanda, verificou-se que o Estado brasileiro não botaria dinheiro do orçamento pra fazer aquilo. Quando o Sistema Telebrás começou, em 1972, o Brasil tinha cerca de dois milhões de telefones. No final de 1994 o Brasil tinha 13 milhões de telefones fixos, foram instalados em média 500 mil telefones por ano. Naquela oportunidade, a projeção que se fez era de 25 milhões de telefones em cinco, seis anos. Essa era a demanda e o telefone era vendido por milhares de dólares em determinados bairros, porque a companhia telefônica não tinha telefone pra instalar. Há uma foto famosa, em que, no dia e na hora do jogo Brasil x Holanda pela Copa de 1994, havia uma fila enorme no Estádio do

Pacaembu para as pessoas fazerem inscrição na Telesp para comprar um telefone que seria pago em dois ou três anos e seria entregue em até três anos. A ansiedade, a necessidade das pessoas por telefones era uma coisa absurda e não havia nas empresas” (GUERREIRO, 2008).

Guerreiro (2008) não lembra de discordâncias entre os colegas em cargos de chefia que, naquele momento, concluíram que a privatização do Sistema Telebrás era uma necessidade. Em 1996, o governo brasileiro celebrou um acordo milionário de cooperação com a UIT, por meio do qual foram contratadas empresas internacionais, como *McKinsey & Company*, *Lehman Brothers* e *Dresdner Kleinworth Benson*, associadas a bancas de advocacia nacionais, responsáveis por orientar a venda das estatais e desenhar e preparar o novo modelo brasileiro (PRATA; BEIRÃO; TOMIOKA, 1999; TORRES, 2005). Nesse momento, os obstáculos à ação do governo eram reduzidíssimos: Fernando Henrique Cardoso centralizara o mérito pelo aparente controle da inflação, temor de todos os brasileiros; as empresas a serem vendidas não dispunham de boa imagem junto à sociedade; e o cenário internacional apontava não só para uma tendência à privatização das telecomunicações, como para a necessidade de corte de gastos estatais. No que se refere à sociedade civil organizada, não havia mais as bandeiras comuns que aglutinavam esforços durante a Assembléia Nacional Constituinte, nem a improvável conjuntura política que levou parte do Congresso Nacional a buscar o auxílio de movimentos sociais na tramitação da Lei do Cabo. Na verdade, as divergências desse momento teriam reflexo nos debates que se apresentavam:

“As duas forças do FNDC eram a Fenaj e a Fittel. Eu tinha essa posição, o Daniel certamente também... nós não éramos necessariamente contrários à privatização. Entendíamos que a Telebrás havia chegado a um limite. O aparelhamento partidário da Telebrás tinha praticamente destruído a empresa e pensávamos que a abertura do capital poderia ser algo interessante. A Fittel entendia que não se podia mexer no modelo em hipótese nenhuma. Tudo bem, havia cabeça-dura de um lado e, talvez, excesso de pragmatismo do outro. Essas coisas acontecem. É evidente que existia um meio do caminho nesse processo. Lembro de uma reunião em que o Jacques Wagner chamou todo mundo na Câmara e disse: ‘o que a gente faz?’ (...) A gente tinha a idéia de uma Brasil Telecom com *golden share* e capital nacional. Márcio Wohlers tinha feito



estágio na Telecom Itália e defendia esse modelo europeu. Lembro que participei dessa discussão com o Jacques Wagner, líder do PT, e estavam todos – Daniel, Beth Costa, Fenaj, Fittel, Abraço, CUT, era um bando de gente. Como eu morava em Brasília e o Marcio em Campinas, ele me olhou e perguntou se eu não queria coordenar esse trabalho. Eu falei: ‘de jeito nenhum’, porque já tinha vivido dramaticamente a experiência da Lei do Cabo e não queria aquele enfrentamento de novo” (RAMOS, 2008).

De um lado, sindicatos ligados ao Sistema Telebrás buscavam apoio para a manutenção do monopólio estatal; de outro, divergências no âmbito do próprio FNDC, em alguma medida compartilhando a percepção dominante no ministério de que não seria possível atender a demanda por serviços de telecomunicações, aceitavam a privatização, ainda que condicionada a instrumentos garantidores de uma possível intervenção estatal. No momento do debate, era motivo de preocupação, ainda, a implementação dos dispositivos consagrados pela Lei do Cabo, que reabria feridas:

“O FNDC não chegou a entrar nessa discussão, não chegou a formar uma posição. Não chegou a apresentar nenhuma proposta. Quem chegou a apresentar uma proposta foi a Fittel. Se eu me lembro bem, o PL do Miro Teixeira pós-quebra do monopólio foi reestatizar a Telebrás por lei ordinária. Houve falta de diálogo entre Fenaj e Fittel, porque a Lei do Cabo e a perda de rede tinham provocado um cisma. Eu acho que faltou – posição pessoal minha -, por parte de setores importantes da Fittel, uma percepção de que 1993<sup>77</sup> tinha sido um lapso, um acaso, de algum modo tinha que se preparar para uma mudança de governo. Não obstante uma mudança de governo, não obstante a Lei de TV a Cabo que já sinalizava uma alteração de modelo, não se absorveu bem, se rompeu o diálogo, não se construiu o projeto comum e, aí, os tucanos e o FHC nadaram de braçada na emenda e na mudança de modelo” (RAMOS, 2008).

A resistência possível, também baseada em manifestações públicas e na impetração de recursos, não foi suficiente para conter um movimento que se afirmaria como uma das mais rápidas e profundas transformações do setor na história do país. Em 1995, foi

---

<sup>77</sup> Em 1993 ocorreu uma revisão do texto constitucional promulgado cinco anos antes. Esse processo foi bem menos amplo que o imaginado, já que crises políticas sucessivas minavam a atuação do Poder Legislativo. No que se refere ao monopólio estatal das telecomunicações, prevaleceu, em 1993, o entendimento de que o cenário deveria ser mantido.

aprovada a emenda constitucional; no ano seguinte, uma primeira lei, abrindo o setor parcialmente a investimentos privados; em 1997, o diplomava que reformulava todo o setor; no segundo semestre de 1998, ano de novas eleições presidenciais, foi vendido todo o sistema que levava cerca de três décadas para ser construído.

### *10.2.2 Reforma da legislação*

Pode-se definir a privatização do Sistema Telebrás como um momento precedido por três atos. O primeiro foi a quebra do monopólio estatal, via emenda constitucional nº 8 de 1995, que alterou o art. 21 da Constituição Federal e promoveu uma separação formal entre telecomunicações e radiodifusão. Passava a competir à União, nos termos de lei a ser promulgada – ficando vedada a adoção, para isso, de uma medida provisória -, a exploração direta ou mediante outorga dos serviços de telecomunicações, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais (antes, a exploração dos serviços públicos de telecomunicações, incluindo telefonia e telegrafia, deveria ser feita diretamente pela União ou por empresa controlada por capital estatal). Note-se que, até esse momento, a privatização não era clara no texto aprovado, que suprimira a menção à exclusividade de atuação de empresas sob controle estatal, porém não as impediu de prestar os serviços. Já a radiodifusão continuava a ser explorada diretamente pela União ou mediante outorga, sendo sujeita, portanto, a um regime diferenciado dos serviços de telecomunicações. Herz resumiu bem as críticas à mudança constitucional:

“A dissidência entre telecomunicações e radiodifusão não encontra amparo no campo da ciência e nem no da técnica. É uma elaboração política, de sentido meramente conjuntural, perfeitamente datada e identificada com os interesses que a motivaram: resultou de um estratagema, urdido na reforma constitucional de 1995 pelo empresariado de radiodifusão ‘para escapar à jurisdição do novo órgão regulador’ concebido para atuar sobre as telecomunicações (...). Uma das principais críticas à mudança deste preceito constitucional – admitida até mesmo por alguns de seus aliados - era de que não parecia adequado alterar a Constituição sem a prévia explicitação da política pretendida. Sem resposta para esta crítica, o governo FHC simplesmente fez o Congresso aprovar a emenda e foi neste obscuro contexto que o empresariado de radiodifusão logrou desvincular radiodifusão de telecomunicação. Com esta

desvinculação, industriada nos bastidores da Câmara (...), reduziram-se as tensões que poderiam surgir com o empresariado de radiodifusão e abriu-se caminho para que o governo FHC formulasse uma política de telecomunicações centrada naquilo que pretendia realmente mexer: no valioso - política e economicamente - segmento da telefonia. Operou-se, assim, mais do que um divórcio entre telecomunicações e radiodifusão. A política de telecomunicações começou a ser substituída por uma mera política de telefonia” (HERZ, 1997, p. 2-9).

Pelo menos desde a década de 1980 (HERZ, 1988), o autor insistia no argumento de que tentativas de mudanças no setor estavam ligadas não a uma alteração clara de políticas públicas, mas a esforços do empresariado com vistas a uma liberalização da comunicação de massa. O mesmo acontecera, por exemplo, na elaboração de sucessivas minutas de um novo CBT, patrocinadas por esse ator. Em 1997, a diferença em relação a iniciativas anteriores era a abrangência da reforma: as telecomunicações eram mais um setor dentre tantos que se submeteriam a uma nova regulação, sem que esse novo modelo fosse fruto de uma política estruturada, resultante de uma ampla discussão pública (PECI, 2006).

O segundo passo da reforma das telecomunicações foi a promulgação da lei nº 9.295 de 1996, que viria a ser conhecida como “Lei Mínima”, ou seja, uma alteração de apenas alguns preceitos relativos às telecomunicações. Esse documento disciplinava a prestação da telefonia celular por entidades privadas (art. 3º) e pela própria Telebrás (art. 5º) e de outros serviços, como o limitado (art. 7º), o de transporte de sinais de telecomunicações por satélites (art. 8º e 9º) e o de valor adicionado (art. 9º). Até que se instalasse o órgão regulador (até então chamado de “Comissão Nacional de Comunicações”), o Ministério das Comunicações mantinha a prerrogativa de atuar como órgão regulador do setor (art. 13). Por mais que tenha se constituído em diploma emblemático dos novos tempos, a lei nº 9.295 poderia ser vista apenas como uma espécie de “projeto piloto”, já que não atacava, diretamente, questões como privatização, exploração de telefonia fixa, divisão de competências na administração pública e criação de um novo órgão regulador.

Esses pontos estariam presentes apenas na lei nº 9.472 de 1997, conhecida como “Lei Geral de Telecomunicações” (LGT), que concluía o processo de mudanças. Era criada a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), uma autarquia especial, o que implica em algumas diferenças conceituais em relação a outras autarquias, como independência

administrativa, autonomia financeira, estabilidade de seus dirigentes com mandato fixo e ausência de subordinação hierárquica ao órgão a que se vinculava, o Ministério das Comunicações (art. 8º). Essas eram importantes inovações naquele momento, porém nem sempre eram precursoras no caso das telecomunicações brasileiras. A agência, por exemplo, passava a ser dirigida por um conselho (retomando-se a tradição do Contel), composto por cinco conselheiros (art. 20) com mandatos de cinco anos (art. 24) não coincidentes (art. 25), escolhidos pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal (art. 23), sujeitos a regime de quarentena por um ano depois do fim de seus mandatos (art. 30) e as votações seriam decididas por maioria absoluta. Aplicavam-se formalmente à agência, ainda, princípios característicos da administração pública, como celeridade, razoabilidade e impessoalidade, dentre outros (art. 38).

Os serviços de telecomunicações – à exceção dos relacionados à radiodifusão – eram caracterizados, quanto à abrangência, como de interesse coletivo ou restrito e poderiam ser prestados de duas formas: nos regimes público e privado. A primeira categoria abrange atualmente apenas a telefonia fixa e deve atender a características muito específicas, como obrigações de universalização (art. 79), reversibilidade de bens à União (art. 102), determinação de tarifas (art. 103) e garantia de continuidade de prestação pela União, caso não haja investidores privados interessados em sua exploração. Os serviços prestados em regime privado submetem-se a obrigações menos rígidas, de acordo com os princípios constitucionais da atividade econômica (art. 126). Para explorar os serviços, o Poder Executivo ficava autorizado a privatizar todo o Sistema Telebrás (art. 187), incluindo a Embratel, apesar de divergências iniciais quanto ao seu papel estratégico (PRATA; BEIRÃO; TOMIOKA, 1999), e a própria holding Telebrás (que não seria, por fim, privatizada)<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> A seguir, um novo Plano Geral de Outorgas (PGO) dividiria o país em três grandes regiões e o controle das prestadoras estaduais atuantes em cada região seria repassado em conjunto a um grupo privado. A Embratel, responsável por uma quarta região do PGO, a nacional (chamadas interurbanas e internacionais), seria vendida em separado. Aos poucos, seria autorizada a entrada, em cada região, de novas operadoras, mas a competitividade dessas empresas foi prejudicada pela necessidade de montagem de uma nova rede e de enfrentamento com operadoras já consolidadas. Lima (2001) resumiu um sentimento comum à época: “Estariamos saindo do monopólio estatal das telecomunicações – agora sem o seu patrimônio público equivalente – e caminhando na direção de um oligopólio privado que já existe na radiodifusão, na TV a cabo e na mídia impressa?” (LIMA, 2001, p. 135).

No que se refere à divisão de competências na administração pública, a LGT explicitava princípios bem abrangentes como deveres do Poder Público (art. 2º), tais como garantir à sociedade o acesso às telecomunicações a preços e tarifas razoáveis, estimular a expansão dos serviços, fortalecer o papel regulador do Estado, promover a competição e fomentar o desenvolvimento harmônico do setor, de forma compatível com as metas sociais do país. A formulação das políticas de telecomunicações continuava como responsabilidade do Ministério das Comunicações e sua implementação, bem como a regulação do setor, passavam a ser competências da Anatel. Além disso, cabem à agência diversas outras atividades, como, por exemplo, expedição de outorgas, administração do espectro de radiofrequências e fiscalização da prestação (art. 19). Para desempenhar essas atividades, a agência tem fontes específicas de receita, como a arrecadação de taxas de fiscalização (art. 47) e de valores cobrados por outorgas (art. 48), partes componentes do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

Especificamente em relação à radiodifusão, foco deste trabalho, a LGT estabeleceu uma nova e curiosa condição, alinhada com as alterações iniciadas pela emenda constitucional nº 8. A outorga desses serviços permaneceu como atribuição do Ministério das Comunicações, porém a elaboração dos planos de distribuição dos canais – fruto da gestão do espectro, ora repassada a Anatel -, estudos concernentes à evolução tecnológica da radiodifusão e sua fiscalização quanto aos aspectos tecnológicos – anteriormente realizada pelo Dentel e pelos escritórios regionais do ministério, repassados, também, a Anatel – passaram a ser de responsabilidade da agência (art. 211). Com isso, a Anatel passava a atuar no início do que poderia ser chamado de cadeia de valor da regulação desses serviços – a atribuição de frequências – e no fim desse processo – a fiscalização. Além disso, foram revogados todos os dispositivos do CBT que não se referiam à radiodifusão (art. 215, I), mantendo-se esse setor sob a égide de um marco de 1962, ao passo que ao restante dos serviços de telecomunicações passavam a ser aplicados princípios mais modernos. No que se refere aos serviços de TV por assinatura, passava a vigorar um limbo regulatório: mantinham-se diplomas anteriores, como a Lei do Cabo (art. 212), mas a regulação passava a ser feita pela Anatel, no mesmo molde do que ocorre em relação aos demais serviços de telecomunicações. Sobre a ausência de tratamento jurídico dos serviços de TV por assinatura pela LGT, Renato Guerreiro é objetivo:

“Isso foi uma questão mais política de respeito e de convivência harmônica entre o Legislativo e o Executivo. A Lei de TV a Cabo tinha sido fruto de longa discussão no Congresso Nacional durante mais de cinco anos. Desde 1990 que ela vinha sendo debatida. Eles conseguiram finalmente ter uma lei aprovada no fim de 1994, tanto que o Presidente Fernando Henrique sancionou a lei em 5 de janeiro de 1995. Também não era do governo Itamar, era uma lei de muito tempo no Congresso. Nós também não tínhamos muita noção do resultado da TV por Assinatura naquele momento. O foco era a questão da telefonia, que incomodava muito. Achou-se por bem não criar um embaraço com o Congresso para revogar uma lei que passou cinco anos sendo discutida. Tentou-se conciliar, passando já para a Anatel tudo que fosse possível, sem mexer na Lei de TV a Cabo. Depois é que ela veio a se mostrar incompatível com a evolução que veio a acontecer. Isso não foi percebido naquele momento” (GUERREIRO, 2008).

A LGT criou, ainda, algumas inovações no que se refere à regulação técnica e econômica e ao controle social das telecomunicações. Note-se que, considerado o escopo da legislação e as competências do órgão regulador, essas modificações têm abrangência limitada no que se refere à radiodifusão.

A principal alteração no que se refere ao primeiro conceito é a inclusão da Anatel no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), já que a agência passou a ser responsável por atuar na prevenção e repressão das infrações da ordem econômica junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e às secretarias que desempenham atividades nessa área no âmbito federal (art. 19, XIX). Essa competência não se estende à radiodifusão.

No que tange ao controle social, a LGT determinou que as atas das sessões do Conselho Diretor (art. 21) e os documentos e autos processuais (art. 39) devem ficar disponíveis a qualquer interessado, salvo em casos de risco à segurança do país e à existência de dados sigilosos. Além disso, as minutas de qualquer ato normativo devem ser submetidas à consulta pública, cuja manifestação é facultada a qualquer interessado, sendo dever da agência analisar as críticas e sugestões e disponibilizar o resultado do processo (art. 42). A LGT cria, ainda, duas instâncias para a manifestação da sociedade civil, à época incomuns em órgãos da administração pública federal – um conselho consultivo (art. 33),

integrado por representantes dos poderes Legislativo e Executivo, por entidades representativas das prestadoras privadas e por outras da sociedade civil e dos usuários de serviços (art. 34), e uma ouvidoria, cujo titular é nomeado pelo Presidente da República para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, que tem acesso a todos os assuntos tratados na Agência e que deve realizar apreciações críticas sobre a atuação do órgão (art. 45).

Para que todas essas atribuições fossem desempenhadas, a LGT dotou a agência de novos cargos comissionados (art. 12 e 13) e autorizou a Anatel a contratar funcionários por prazo determinado (art. 19, XXIII) e a requisitar servidores de outros órgãos (art. 14). Na prática, essas medidas significavam uma tentativa de formar um quadro de pessoal com alguma experiência no setor e atrair outros profissionais da iniciativa privada por meio de oferecimento de salários competitivos. A iniciativa foi questionada legalmente por partidos de oposição, que alegavam que as atividades a serem desempenhadas pela Agência eram próprias de Estado e, portanto, seu quadro técnico deveria ser formado por servidores contratados mediante concurso público. Ademais, a ausência de estabilidade no regime contratual proposto inicialmente enfraquecia a tentativa de construção de um órgão supostamente independente, insulado tanto de pressões políticas, quanto de outras provenientes da iniciativa privada. Prevalecendo a tese defendida na ADIN, o regime de contratação dos funcionários teve que ser revisto.<sup>79</sup>

Quatro grupos constituíram a maior parte da força de trabalho da Anatel<sup>80</sup>, além dos contratados livremente para assumir cargos de chefia. O primeiro deles foi o de funcionários temporários, que, em 2000, a partir da promulgação da lei nº 9.986, passaram a receber salários, no caso de contratados com nível médio, entre R\$568,10 (R\$1.171) e R\$3.423,67 (R\$7.057) e, no caso de nível superior, R\$992,68 (R\$2.046) a R\$6.501,40 (R\$13.400,03). A temporalidade a que se referia a LGT acabou apenas em 2007, quando venceram e não foram renovados os últimos contratos de trabalho.

---

<sup>79</sup> Em 2000, PT e PC do B interpuseram uma ADIN no STF, questionando alguns artigos da LGT, dentre os quais a previsão de contratação de funcionários sem estabilidade. A ADIN alegava que a atividade de regulação era típica de Estado e sujeita a pressões pela iniciativa privada, o que justificava o enquadramento dos servidores no RJU.

<sup>80</sup> Nas demais agências reguladoras, o quadro de pessoal também foi basicamente constituído de funcionários temporários, servidores provenientes dos ministérios e da administração indireta e outros selecionados a partir de concurso público para provimento das vagas criadas para as carreiras do quadro efetivo.

Outro grupo, mais numeroso inicialmente, era o de funcionários remanescentes do Sistema Telebrás. Quando foi decidido que todas as empresas seriam privatizadas, mas a *holding* seria mantida no âmbito estatal para ceder mão-de-obra à Agência recém-criada, foram dadas basicamente três alternativas aos funcionários: ou eles permaneceriam nas operadoras e, na prática, passariam a trabalhar na iniciativa privada; ou poderiam aderir a um plano de demissão voluntária, o PISP; ou poderiam transferir-se para a holding a fim de preparar a privatização e, talvez, ingressar na Anatel. Mais de setecentos profissionais fizeram esse último percurso, porém, em pouco tempo, começariam os primeiros problemas. Ao contrário do que se especulava, eles não foram incorporados ao quadro da agência<sup>81</sup> e os salários e benefícios, após reajustes no período imediatamente anterior à privatização, foram sendo reduzidos ao longo dos anos. Nos últimos acordos coletivos, o reajuste tem sido inferior ao índice de inflação do período. Em dezembro de 2007, depois de um reajuste de 5%, os salários passaram a variar entre R\$1.282,54 e R\$6.975,09 para funcionários de nível médio e entre R\$4.231,61 e R\$14.460,74 para os de nível superior. Os valores para o topo de carreira, no entanto, eram difíceis de serem alcançados pelos 250 funcionários da empresa, visto que promoções e progressões eram limitadas. Na prática, o salário médio dos funcionários de nível médio era de R\$3.074,33 e o de nível superior, R\$7.711,86 (TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS S/A).

O terceiro grupo é composto por funcionários cedidos por ministérios, notadamente pelo das Comunicações, que passariam a integrar o Plano Especial de Cargos das Agências Reguladoras (PEC) e a ser reunidos no chamado quadro específico. A lei nº 11.357 reajustou o salário desses servidores, em 2006, para as faixas entre R\$1.113,02 (R\$1.237,5) e R\$2.333,94 (R\$2.595), no caso do nível médio, e entre R\$1.923,04 (R\$2.138,10) e R\$ 4.032,61 (R\$4.484) para o nível superior. Em 2008, a medida provisória transformada na lei nº 11.907 de 2009 estabeleceu valores, para este mesmo ano, entre R\$3.847,41 a R\$5.488,62 para o nível médio e entre R\$7.083,41 a R\$9.552 para o nível superior; em 2010, a previsão é de que essas faixas aumentem, respectivamente, para R\$5.031,58 a

---

<sup>81</sup> Os funcionários da Telebrás foram contratados com base na CLT, ao passo que o quadro efetivo das agências reguladoras é formado por servidores públicos regidos segundo o RJU.



R\$6.970,26 e R\$10.607,60 a R\$12.131,00.<sup>82</sup> Em 2008, cerca de duzentos funcionários do PEC estavam lotados na Anatel.

O quarto grupo, apesar de ter sido o último a surgir, é o mais numeroso. Em 2004, a lei nº 10.871 criou as carreiras do chamado quadro efetivo das Agências Reguladoras, divididas entre área-meio e área-fim, conforme divisão histórica da administração pública no Brasil. Em cada uma dessas áreas há vagas para profissionais de nível superior e médio – respectivamente, no primeiro caso, analistas administrativos e técnicos administrativos e, no segundo, especialistas em regulação e técnicos em regulação. De acordo com o documento, os salários variavam entre R\$1.399,10 (R\$1.733,42) e R\$2.555,30 (R\$3.166) para o nível médio e de R\$3.025,24 (R\$3.748,14) a R\$5.151,00 (R\$6.382) para o nível superior; em 2006, por meio da lei nº 11.292, esses valores foram reajustados respectivamente para faixas entre R\$2.970,78 (R\$3.366) e R\$4.531,65 (R\$5.134,36) e de R\$6.044,26 (R\$6.848,15) a R\$9.074,12 (R\$10.281); e, em 2008, a medida provisória transformada na lei nº 11.907 de 2009 previu valores respectivamente entre R\$4.708,07 e R\$6.692,01 e de R\$9.552,00 a R\$13.400 e, a partir de 2010, entre R\$5.580,78 e R\$7.935,52 e de R\$11.374 a R\$15.890<sup>83</sup>.

O processo de aprovação da reforma legal que possibilitou a privatização do sistema de telecomunicações passou por diversas críticas. A primeira diz respeito ao rito de debate dos marcos normativos. Enquanto, por exemplo, o CBT tramitou durante nove anos no Congresso Nacional e a Lei do Cabo, bem menos abrangente, foi debatida, a partir da apresentação do PL, durante quatro anos – e vale lembrar que já havia um debate acumulado sobre essa regulamentação desde a década de 1970 -, a LGT levou apenas sete meses para ser aprovada. O curtíssimo prazo para aprovação de uma lei dessa magnitude revela não só o desinteresse na promoção de um amplo debate público, como também um aparente consenso existente na cúpula do governo. Ainda que seminários internos tenham sido realizados no âmbito da administração pública federal previamente ao

---

<sup>82</sup> Nesses valores estão incluídas, com o seu valor máximo, gratificações atribuídas para todos os servidores do PEC.

<sup>83</sup> Como referência foram adotados os valores para as carreiras da área-fim (técnico e especialista em regulação), sendo os números da área-meio um pouco mais baixos. Nesses valores estão incluídas, com o seu valor máximo, gratificações atribuídas a todos os servidores, ainda que essas sejam calculadas em função de sua avaliação pelos superiores hierárquicos. Ressalte-se que, como as carreiras do quadro efetivo das agências reguladoras foram criadas há pouco tempo e a progressão e a promoção dos servidores foram regulamentadas apenas em 2008, todo o quadro recebe vencimentos próximos do piso remuneratório.

encaminhamento do projeto de lei, pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, a participação direta no processo e a tomada de decisões ficaram restritas a um pequeníssimo grupo de dirigentes. Mesmo ocupando cargos importantes no Ministério das Comunicações, Yapir Marotta, Ara Minassian e Renato Guerreiro ressaltam, por exemplo, que sua participação na elaboração do novo modelo não ocorreu de forma intensa:

“Não acompanhei muito o processo no Sistema Telebrás. No Ministério das Comunicações, a equipe técnica acompanhava mais de longe esse processo, porque ele era efetivamente conduzido pela Telebrás. Não só a preparação da Telebrás para a privatização, como a realização da própria privatização, a organização das bases de dados. Todo o processo era conduzido pelo Fernando (*Xavier, ex-secretário-executivo do Ministério das Comunicações e, naquele momento, presidente da Telebrás*) e ele era muito cioso da sua responsabilidade e do seu espaço. Por isso não tínhamos grandes problemas de conflito, porque a divisão dos espaços e das responsabilidades era muito clara. Quem cuidava do processo de privatização era o Fernando Xavier. Eu, particularmente, cuidava, no Ministério, da preparação do regulador – da lei e do órgão. Não tinha um envolvimento muito presente, embora pertencesse ao Conselho de Administração da Telebrás. No conselho, você não participa do dia-a-dia da empresa, apenas do processo estratégico. Eu não lembro de ter conhecimento de nenhum processo de discussão com o corpo de empregados. Isso certamente não aconteceu, até porque não sei nem se havia condições de fazer isso, era muita gente no Brasil inteiro. Mas os gerentes, de alguma forma, sempre participaram, porque todas as informações que foram organizadas para o processo de privatização, as avaliações que foram feitas antes pelas consultorias, isso envolvia uma quantidade de gerentes e empregados muito grande. Acho que houve uma consciência dos empregados que estavam vivenciando aquele processo” (GUERREIRO, 2008).

O processo de formulação e aprovação da LGT foi absolutamente atípico se comparado a outros marcos das telecomunicações brasileiras, o que levou a reclamações, inclusive, de parlamentares ligados ao governo (HERZ, 1997). Por mais que o governo federal dispusesse de um período limitado para concluir o projeto adotado, a ausência de tempo para maturação e reflexão implicou em ônus. Um deles é o de que a LGT chega a ser, em alguns momentos, contraditória – se, por um lado, a lei afirma que cabe ao Poder

Público garantir o acesso às telecomunicações a preços e tarifas razoáveis (art. 2º, I), sugerindo claramente a regulação dos valores cobrados pelas prestadoras, por outro estabelece uma lógica de restrições à intervenção estatal em serviços prestados no regime privado, que devem orientar-se pelos princípios constitucionais da atividade econômica em sentido estrito. Além disso, a lei cria situações incompatíveis por ausência de tratamento das telecomunicações como um todo indissolúvel, como no que se refere à TV por Assinatura, explorada segundo regime bem distinto do apregoado pela LGT, e bem mais próxima da lógica utilizada na radiodifusão, o que leva Bolão (2007) a defender que a solução ideal seria levar concepções inovadoras da Lei do Cabo aos serviços de radiodifusão. Não por acaso, Herz sugeriu que a LGT era, na verdade, uma lei sobre a telefonia:

“É preocupante constatar que a atual política de telecomunicações não está orientada por um projeto estratégico para o país. Na verdade, nem sequer temos hoje no Brasil uma política de telecomunicações pois a Lei Geral, além de emasculada da radiodifusão, está unilateralizada nos aspectos referentes à telefonia. Mesmo tangenciando alguns componentes de uma política de telecomunicações, a Lei Geral das Telecomunicações não passa de uma ‘Lei Geral da Telefonia’ e, mais precisamente, de um projeto voltado para lotear os serviços de telefonia entre grandes investidores nacionais e estrangeiros. Nestes ‘negócios’, o governo FHC lida, simultaneamente com os conglomerados internacionais, os grandes agentes do sistema financeiros, as empreiteiras e os oligopólios nacionais da área das comunicações, devidamente consorciados para fruir da partilha (...). Assim, a ‘velha política’ continua garantindo as novas tecnologias. E a ‘nova legislação’ prosseguirá assegurando os ‘velhos beneficiários’ e, acrescente-se, alguns outros “novos beneficiários” que forem convenientes” (HERZ, 1997, p. 18-19).

Note-se que a crítica delineada não está necessariamente relacionada com a necessidade de modificar o modelo existente, já que, como visto, havia uma clara percepção de degradação dos serviços prestados e até alguns segmentos da sociedade civil já concordavam que a privatização seria uma alternativa válida. A crítica refere-se ao novo modelo adotado, ao rito empreendido e às novas diretrizes apresentadas para o setor – e a discussão de fundo, aqui, é sobre o papel do Estado em um contexto neoliberal. Por

mergulhar, de fato, nessa onda mais de uma década depois dos pioneiros, o Brasil, ao menos no plano das telecomunicações, superou o *laissez-faire* inicial, adotando a concepção de “Estado necessário” em detrimento da polarização entre “mais Estado” e “Estado mínimo” (HEBER; FISCHER, 2000). Prova disso é que o novo modelo começa a ser implementado por uma nova estrutura de regulação, ao invés de sê-lo pela privatização das empresas estatais: o mercado é entendido como incapaz de se auto-regular, demandando a presença do Estado nessa atividade.

A ação desse ator, no entanto, torna-se limitada tanto pela ausência do pacto social democrático ao qual aludiu Boaventura (2006), quanto pela submissão à lógica do capital internacional. Ainda que tenham sido exigidas garantias formais às novas entrantes – como a necessidade de constituírem filiais no país, submetendo-se às regras nacionais -, não são aplicadas maiores limitações à participação de capital estrangeiro nas novas telecomunicações brasileiras, sujeitando-se o Estado a uma lógica de competição global que enfraquece a sua própria capacidade de regulação. Como agravante, o Estado abdica de mecanismos que, de alguma forma, poderiam fortalecê-lo em sua relação com investidores estrangeiros, como a adoção do *golden share*. Essa, aliás, foi opção previsível, considerando-se o contexto brasileiro de pouco debate público da reforma e de pressa na privatização, gerando uma legislação frágil ao traçar diretrizes claras sobre o papel ativo do Estado como responsável pela formulação e pela implementação – ainda que permeáveis pela ação de outros atores sociais - de uma nova política para o setor. Ramos (2005) chega a apontar, nesse contexto, um viés anti-governo e anti-política do novo marco, apesar da preocupação inicial com a montagem de uma nova estrutura de regulação:

“Daí o **abuso retórico na Lei Geral de Telecomunicações do conceito de independência**. Não se tratava de uma questão administrativa e financeira – para o que havia ainda o recurso adicional do contrato de gestão - e, sim, uma questão essencialmente política. Era preciso isolar o novo ente administrativo – definido artificialmente como ‘autarquia especial’ – da política, como se esta fosse um mal em si. **Era preciso adornar o novo ente, a ‘agência’, de uma mística, ou, como prefiro, de uma mítica técnica, atrelando-o a um ‘Estado’ supostamente neutro, asséptico, imutável, livrando-o da contaminação política pelos governos partidários, ideológicos e conjunturais**. Por isso, a autonomia administrativa, financeira e patrimonial do regime autárquico clássico

não era suficiente; ela teria que ser ‘especialmente’ complementada pela ‘independência política’, na forma de um colegiado em tese impermeável às alternâncias do poder executivo, características essenciais das democracias” (RAMOS, 2005, p. 35, grifos no original).

Como ressalta o autor, o modelo tenta maximizar o grau de insulamento, chegando a sugerir que as barreiras formais seriam suficientes para separar política e técnica, bem ao gosto do receituário internacional – e vale lembrar, aqui, que posicionamentos políticos não estão necessariamente associados a filiações partidárias, mas também a convicções e perspectivas individuais. Se, por um lado, no plano teórico, as garantias formais podem até restringir a atuação partidária na nova estrutura, por outro é incapaz de anular influências prévias, fundamentais à formação de convicções individuais. Assim, a seleção – política, mas não necessariamente partidária – tende a ocorrer na montagem da direção do órgão. A influência política faz-se presente, assim como se fez na formulação do marco legal: na verdade, a política está em sua gênese seja como inerente ao processo legislativo, seja como fruto da adoção de opções improváveis naquele momento histórico.

Esse é o caso, por exemplo, da cisão entre radiodifusão e telecomunicações. Enquanto, no contexto internacional, observa-se uma tendência ao tratamento conjunto das telecomunicações e à concentração de competências em um órgão regulador<sup>84</sup>, e, no Brasil, a LGT chegou a ser pensada, em um primeiro momento, como marco a abranger todos os serviços (CASALS, 1997), tal como já feito pelo CBT, a versão final do texto resultou na cisão debatida. A hipótese formulada por Ramos (1997) é a de que a adoção dessa alternativa improvável foi fortemente influenciada pela ação política do empresariado da radiodifusão, no intuito de “assegurar a continuidade de sua maior autonomia possível

---

<sup>84</sup> Há diversos exemplos neste sentido, dentre os quais um dos mais famosos foi o processo de fusões de estruturas que resultou, em 2003, na extinção de cinco órgãos reguladores e na criação do *Office of Communications (Ofcom)* no Reino Unido. No ano seguinte, no Japão, foi criado o Ministério das Relações Exteriores e Comunicações, reunindo competências anteriormente dispersas. Em 2005, na África do Sul, a fusão do *Telecommunications Regulators Association of Southern Africa*, do *Independent Broadcasting Authority* e do *Postal Regulator* deram origem ao *Independent Communication Authority of South Africa (ICASA)*. Há casos, ainda, de redefinição de competências de órgãos já existentes, como o ocorrido na Índia, quando, a partir de 2000, o *Telecommunications Regulatory Authority of India* passou, também, a regular a radiodifusão.

diante dos poderes estatais e dos controles da sociedade” (RAMOS, 2000, p. 8)<sup>85</sup>. Por crença semelhante na força da ação política do empresariado da radiodifusão, Herz (1988), ao analisar as tentativas de reforma do CBT ao longo das décadas, não só ressaltava que grande parte delas foi motivada pelo setor de radiodifusão, na expectativa de enfraquecer os poucos mecanismos de controle existentes, como também acreditava que a reforma do setor, quando fosse aprovada, implicaria na separação entre os dois setores. Já naquela época, era taxativo:

“Mas não é o desmembramento do Código de várias leis<sup>86</sup> que eliminará os entraves que impedem sua reformulação. Entendemos que essa reformulação não se processa porque o governo não pode explicitar sua ‘política’ de radiodifusão. Isso não interessa ao governo porque essa política é demasiado comprometida com interesses de grupos econômicos. E também não interessa aos grandes grupos empresariais porque é necessária a flexibilidade atualmente existente para a acomodação de seus privilégios” (HERZ, 1988, p. 225).

Outra crítica em relação a LGT diz respeito à amplitude das novas regras de regulação econômica, já que a inserção da Anatel no SBDC, justamente pelas competências limitadas da agência, não garante qualquer novidade nesse sentido no caso da radiodifusão. Permanece inalterado, assim, o caráter precário do dispositivo constitucional que veda oligopólios e monopólios dos meios de comunicação de massa e dificulta, também, a avaliação de situações em que emissoras de radiodifusão apareçam como coligadas de prestadoras de serviços de telecomunicações.

As deficiências da LGT, o cenário de intensificação da convergência tecnológica e as crescentes discrepâncias e contradições nos serviços de telecomunicações – radiodifusão aí incluída – sempre geraram a expectativa de que a lei era uma etapa intermediária em um processo maior de ampla reformulação do setor. Essa percepção fez-se presente não apenas no discurso de segmentos da sociedade civil, como também em exposições no âmbito da

---

<sup>85</sup> A hipótese manifestada corrobora a contestação de alguns pesquisadores, como Mitnick (1989), de que, em um cenário de incertezas, o setor regulado pode clamar por regulação – da mesma forma que ele já a conhecia. Assim, opõe-se a transformações, defendendo a estrutura já existente.

<sup>86</sup> Herz (1988) alude à proposta discutida no âmbito do Ministério das Comunicações, no início da década de 1980, de divisão do CBT em uma lei de telecomunicações, em outra de radiodifusão e em uma terceira de TV a cabo. Essa separação por serviços acabou sendo consumada, mais de uma década depois, pela edição da Lei do Cabo e da LGT.

administração pública federal. Esse plano de completa transformação seria a etapa seguinte, já planejada pelo ministro Sérgio Motta, mas abreviada com o seu falecimento:

“Ele tinha um projeto e estava absolutamente convicto disso, tanto que na nossa posse na Anatel, em 5 de novembro de 1997, ele fez uma exposição de todo o trabalho que havia sido feito até então e disse quais eram os próximos passos. Nisso ele mostrou até uma estrutura de como seria o ministério e como seria a Anatel, que se transformaria em Anacom. O próximo passo era uma Lei Geral de Comunicação de Massa, que já estava sendo elaborada no ministério e a qual ele daria seqüência, e, depois, a Lei Postal” (GUERREIRO, 2008).

Na gestão de Pimenta da Veiga à frente do ministério das Comunicações, chegaram a ser debatidos textos de anteprojetos de leis relativas à radiodifusão, mas também neles a separação entre serviços resistia (BOLAÑO, 2007). A conjuntura política, no entanto, já era outra e mudanças mais profundas na legislação ficaram pelo caminho.

Em trabalho anterior (PIERANTI, 2008b), defendeu-se que uma nova Lei Geral deveria retomar – verbo extremamente caro às tentativas de reforma – princípios firmados ainda em 1962 pelo CBT, submetendo-os obviamente à revisão face ao cenário democrático. O primeiro deles é a sua adequação à convergência tecnológica, devendo-se proceder à regulação dos serviços de acordo com um conjunto de princípios comuns, observando-se as especificidades. Outro é a adequação dos serviços não mais à segurança nacional, mas sim ao atendimento do interesse público, clara e objetivamente definido, sendo sempre necessário relembrar a vinculação constitucional entre propriedade e função social. Além disso, é importante rediscutir as finalidades dos serviços – no caso da radiodifusão, educativas, informativas e culturais – e como elas podem ser atendidas em um contexto democrático. Por fim, é preciso reafirmar o papel do Estado, que não deve se restringir à regulação, estendendo-se também à formulação e à implementação de políticas públicas, construídas junto com outros atores, com o objetivo de atender as finalidades dos serviços, o interesse público e os avanços tecnológicos. Não se deve temer a capacidade de intervenção estatal, mas dosá-la e compreendê-la em um contexto, por um lado, de maior pujança do mercado e, por outro, de crescentes demandas sociais, perpassando o enfraquecimento do controle e o fortalecimento do controle social dos meios de comunicação de massa. Para isso, é crucial a participação do Ministério das Comunicações.

### 10.3 O Ministério das Comunicações

No início da Nova República, podia-se dizer que o Ministério das Comunicações estava presente – direta ou indiretamente, por meio das empresas subordinadas a ele – na vida de todo cidadão brasileiro, em cada ponto do território nacional, além de ser o representante do governo federal em fóruns internacionais. Os Correios chegavam a qualquer lugar do país; o sistema de telefonia estatal era um dos maiores do mundo; a radiodifusão expandia-se, muito em função de políticas adotadas pelo ministério; e representações do órgão, atuantes principalmente em procedimentos de outorga e de fiscalização, estavam estabelecidas em todos os estados da federação. Para Herz (1988), esses elementos configuravam a pasta como a terceira prioridade para qualquer político, almejada logo depois dos ministérios do Interior e de Minas e Energia. Como lembra o jornalista Villas-Bôas Corrêa:

“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. E tudo isso arrumado: as comunicações assinalam um dos raros êxitos indiscutíveis dos vinte anos de governos militares. 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 para 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 embaraçar o caminho por onde transitem os legítimos interesses de cada um” (HERZ, 1988, p.38-39).

A transição política, ainda que pactuada e avessa a rupturas, ofereceu uma oportunidade adicional aos políticos civis. Se, nas décadas anteriores, os principais postos das comunicações no país permaneceram restritos aos militares e a poucos assessores civis, que consideravam o setor como de interesse para a segurança nacional, a Nova República abria caminho, em tese, para a assunção de políticos civis e para a desvinculação, ainda que



parcial, entre segurança nacional e comunicações. O ministério poderia, em suma, ser submetido a uma lógica de gestão característica de outros órgãos da administração direta.

Decisões sobre os novos rumos, porém, não ficariam restritas à cena política. Com a montagem do Sistema Nacional de Telecomunicações, expandiu-se a radiodifusão e, com ela, o prestígio e a influência dos principais empresários atuantes nesse setor. Empresas controladoras de emissoras de rádio e de televisão, sujeitas à atuação do Ministério das Comunicações, não se contentariam em ser meras espectadoras das ações empreendidas e desempenhariam papel crucial na tomada de decisões e na própria estruturação do órgão. Bial (2004) ajuda a dimensionar essa importância em sua biografia sobre Roberto Marinho, um livro que, segundo o próprio autor, contou com o apoio das Organizações Globo. Um depoimento de José Sarney revela detalhes da escolha de Antonio Carlos Magalhães, parlamentar, ex-presidente da Eletrobrás e ex-governador da Bahia indicado pelo regime militar, como ministro das Comunicações – o único ministro que viria a se manter no cargo durante todo o primeiro governo da Nova República:

“O Tancredo o consultava, mas ele não indicava. Inclusive o Tancredo falou: ‘Convide o Antônio Carlos Magalhães para o Ministério das Comunicações’. E o Doutor Roberto disse a ele: ‘Não, presidente, o senhor o convide’. Então, quando sai que o Antônio Carlos seria o ministro das Comunicações, o Ulysses Guimarães disse ao Tancredo: ‘Hoje o PMDB rompe com você. É inadmissível que seja o Antônio Carlos. O PMDB rompe com o governo’. Aí o Tancredo bateu na perna do Ulysses e disse: ‘Olha, Ulysses, eu brigo com o papa, eu brigo com a Igreja Católica, eu brigo com o PMDB, com todo mundo, eu só não brigo com o Doutor Roberto’” (BIAL, 2004, p. 315).

Descontados eventuais exageros, além de revelar a proximidade entre governo e mercado, o depoimento de Sarney evidencia as dificuldades existentes para modificar o *status quo* no campo das comunicações mesmo depois do fim do regime militar. Na metade da década de 1980, começava a ficar claro o grau de dependência entre governo e mercado e, conseqüentemente, a subordinação das políticas públicas a interesses privados. No caso da escolha do ministro, nem um abaixo-assinado de 180 deputados do PMDB solicitando a nomeação do deputado Freitas Nobre como ministro, nem documentos apresentados por parlamentares que reivindicavam mudanças nas comunicações, nem investigações do novo

ministro promovidas pelo Congresso Nacional demoveram o Presidente da República da nomeação (LIMA, 1987; HERZ, 1988). Com Magalhães, permanecia, ainda, na secretaria-geral do ministério o engenheiro Rômulo Villar-Furtado. A avidez com que eram disputadas indicações para o Ministério das Comunicações contrastava, no entanto, com problemas estruturais do órgão, evidenciados apenas alguns anos depois e que, de certa forma, correspondiam à fragilidade da própria administração pública federal. Um desses problemas era a ausência de uma blindagem suficiente para manter vivo o próprio órgão. Na reestruturação da administração pública promovida pelo governo Collor por meio da lei nº 8.028 de 1990, diversos ministérios foram agrupados, transformados em secretarias ou extintos. No primeiro caso encaixava-se o das Comunicações, que, juntamente com a pasta dos Transportes e das Minas e Energia, passou a integrar o ministério da Infra-estrutura (art. 17), revelando, mais uma vez, a tendência de diferentes governos de tratar a temática das comunicações de forma dissociada do conteúdo transmitido pelos meios de comunicação de massa. Nesse órgão, as telecomunicações (radiodifusão aí incluída) e os serviços postais passaram a ser de responsabilidade da Secretaria Nacional de Comunicações (art. 23, VII). Já o Dentel foi extinto e não seria recriado. Marotta (2008), então chefe da divisão de comunicação da delegacia regional de Porto Alegre do ministério, classifica o novo órgão como:

“(...) um elefante branco no qual se juntou toda a parte de transportes, de energia e de obras contra as secas – era um festival. Tudo isso em uma única delegacia (...). Tivemos que deixar as instalações do Dentel e passamos a ocupar as instalações do Departamento Nacional de Obras e Saneamento – DNOS. Lá no Rio Grande do Sul ele era muito ativo e tinha enormes instalações, porque tinha aquela parte de navegação lacustre e fluvial muito grande e desenvolvida” (MAROTTA, 2008).

Pouco tempo depois, as áreas de transporte e comunicações passaram a compor uma única pasta. Já no governo de Itamar Franco, foi retomada pela lei nº 8.490 de 1992 a antiga estrutura da administração pública com algumas modificações. Recriado (art. 14, XVII), o Ministério das Comunicações manteve suas competências anteriores (art. 16, XIV) e foi dividido no Conselho Nacional de Comunicações e nas secretarias de Fiscalização e Outorga; de Administração de Radiofrequências; e de Serviços de Comunicações (art. 19,

XIII). Com isso, somou-se a outras dezenove pastas na administração direta. O decreto nº 733 de 1993 criou 628 cargos e funções comissionados no ministério, o que equivalia a um dispêndio mensal de Cr\$5,913 bilhões (R\$2,133 milhões).

Outro problema do Ministério das Comunicações, extensível a toda a administração direta, era a baixíssima remuneração dos servidores. Como mencionado anteriormente, em 1976, o decreto-lei nº 1.445 estabeleceu que servidores de nível superior integrantes do Plano de Classificação de Cargos (PCC) – ou seja, grande parte dos servidores lotados em ministérios – recebiam entre Cr\$5.018,00 (R\$5.166,83) e Cr\$13.313,00 (R\$13.707,86) e que os servidores de nível médio podiam atingir um teto de Cr\$5.531,00 (R\$5.695,05). Na década de 1980, os vencimentos de técnicos do Ministério das Comunicações iniciaram um processo de desvalorização. Em 1989, a lei nº 7.923 estabeleceu que salários do PCC variavam de NCz\$ 3.717,45 (R\$2.274,76) a 7.953,59 (R\$4.867,12) no nível superior e de 2230,47 (R\$1.364,91) a 4181,13 (R\$2.558,60) no nível médio. Dois anos depois, a lei nº 8.216 reajustou os vencimentos para as faixas entre Cr\$ 112.520,35 (R\$1.306,88) e Cr\$ 240.755,99 (R\$.2796,28) para nível superior e entre Cr\$ 67.516,44 (R\$784,18) e Cr\$ 126.563,11 (R\$1.470) para servidores de nível médio. Em tempos de inflação altíssima, ainda em 1991 a lei nº 8.270 promoveu um reajuste linear de 20% nos salários (art. 1º) – assim, técnicos de nível superior passaram a receber entre Cr\$ 135.024,42 (R\$748,56) e Cr\$288.907,19 (R\$1.601,67) e os de nível médio, entre Cr\$81.019,73 (R\$449,17) e Cr\$151.875,73 (R\$841,98). Em 1992, novo reajuste promovido pela lei nº 8.460 fixou os salários dos servidores de nível superior do PCC entre Cr\$1,740 milhões (R\$1.535,38) e Cr\$4.263.128,76 (R\$3.761,78) e os dos de nível médio, entre Cr\$1,032 milhões (R\$910,64) e Cr\$2,064 milhões (R\$1.821,27). Em 1998, essas mesmas faixas salariais variavam entre R\$635,99 (R\$1.630,24) e R\$1.363,18 (R\$3.494,26) e entre R\$360,39 (R\$923,79) e R\$805,82 (R\$2.065,57) (MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO, 1999).

Os baixos salários implicaram em debandada do corpo técnico na primeira metade da década de 1990. Marotta (2008) lembra que, na delegacia regional do Ministério da Infra-estrutura em Porto Alegre, em 1991, cerca de duzentos funcionários cuidavam de processos inerentes às telecomunicações até a fiscalização de postos de gasolina. Na recriação do ministério, o número de funcionários disponíveis era menor que o existente antes da extinção do órgão. Na sede do órgão em Brasília, em 1995, Minassian (2008)

ressalta que três engenheiros eram os responsáveis pelas normas e pelos planos básicos de serviços de telecomunicações - à exceção da radiodifusão e da telefonia fixa - e, no máximo, doze funcionários, incluindo profissionais de nível médio, tratavam dos mesmos temas no caso da radiodifusão, em um cenário ainda precário no que se refere à informatização. Há estimativas de que, naqueles anos, mais de cento e vinte engenheiros tenham deixado o ministério em todo o país (JAMBEIRO, 2002). Dentre as soluções para manter o funcionamento do órgão estavam a requisição de funcionários de outras organizações públicas, dentre os quais o Sistema Telebrás, que poderiam manter seus salários de origem, e a atribuição de funções comissionadas para aumentar a remuneração dos servidores. Ainda que essas medidas promovessem uma oxigenação do ministério, eram saídas improvisadas incapazes de conter a perda de servidores qualificados, a queda na motivação da equipe e o atraso na apreciação de projetos, delineando-se um cenário propício à perda da impessoalidade, um dos princípios da administração pública. No dia-a-dia do órgão, observavam-se situações que corroboravam essa percepção:

“Quando eu fui para a área postal e mesmo depois, quando estava atuando no projeto da liberalização, trabalhava de portas abertas. Como a sala ficava no meio do corredor, era um vai-e-vem de pessoas e nunca me interessei em saber o que existia no final do corredor. Quando me disseram que eu ia assumir a diretoria, a primeira pergunta foi: ‘o que há no fim do corredor?’ ‘Essa é a sua área’. Aí chamei a turma: ‘Por que esse vai-e-vem aqui?’ ‘Ah, é muito simples. É o pessoal que vem aqui defender os projetos para os quais na maioria das vezes são feitas exigências...’ Eu disse: ‘Isso aqui está parecendo um cartório. Se for preciso defender o projeto, o ministério chama. O projetista não tem que estar aqui toda hora. Porque na hora em que você permite isso, você dá a impressão de que, dependendo do convencimento, um projeto vai passar na frente do outro’. Na ocasião, falei com o Secretário, o engenheiro Mario Leonel, que eu precisava de um guarda e que iria proibir o trânsito dos projetistas. Proibi a entrada de todo mundo e foi um Deus nos acuda. Durante três meses, não atendi telefonema nenhum. A leitura do mercado: ‘Esse camarada não entende nada de radiodifusão, por isso se fechou’. Foi um período bom, porque deu para dar uma reestruturada na área, havia muita coisa boa que já estava sendo feita. A área sempre trabalhou na base do ‘primeiro projeto que chega, primeiro que sai’, mas o vai-e-vem é que me incomodava. E houve muita resistência, de ambas as partes, para se acostumarem com as novas restrições. Eu sempre dizia: ‘Quando

for o caso eu chamo ou vocês chamam'. Em suma, é o Poder Concedente quem chama. Quando o sujeito chega e pergunta como vai o processo dele, parece até que pode existir algum empurrãozinho e não é por aí. Todos os processos têm que sair e todos têm que ter as mesmas condições (isonomia), porque algumas empresas na maioria das vezes nem tinham condições de se deslocar para Brasília” (MINASSIAN, 2008).

Essa situação ensejou mudanças. Uma primeira, de cunho formal, dizia respeito à própria organização do ministério. O decreto nº 2.048 de 1996 estabeleceu que, além dos órgãos de assistência direta e imediata ao ministro (como a subsecretaria de planejamento e orçamento e a secretaria-executiva) e da consultoria jurídica, o ministério das Comunicações estaria estruturado em delegacias regionais, entidades vinculadas (Correios e Sistema Telebrás) e em três secretarias – de serviços de comunicações, de administração de radiofrequências, e de fiscalização e outorga (anexo I, art. 2º). À primeira secretaria estariam subordinados três departamentos, divididos por serviços. Com a criação da Anatel, essa estrutura foi revista pelo decreto nº 2.389 de 1997, que criou duas secretarias por serviços – de radiodifusão e postais -, estando os processos a eles inerentes submetidos a departamentos específicos (anexo I, art. 2º)<sup>87</sup>. Em 2000, como a Agência já se organizara e passara a cuidar do planejamento técnico da radiodifusão, o departamento responsável por essa atividade no ministério das Comunicações foi extinto na reestruturação aprovada pelo decreto nº 3.354. Em 2003, por meio do decreto nº 4.635, foi recriada uma secretaria de telecomunicações – e vale lembrar que, por lei, o ministério jamais deixou de ser responsável pela formulação de políticas públicas para este setor –, os serviços postais tornaram-se competência de uma subsecretaria vinculada à secretaria-executiva e a secretaria de radiodifusão foi substituída por outra de serviços de comunicação eletrônica (anexo I, art. 2º). A estrutura atual do ministério é definida pelo decreto nº 5.220 de 2004, que cria um departamento de serviços de inclusão digital subordinado à secretaria de telecomunicações (anexo I, art. 2º).

Uma efetiva melhora na remuneração ocorreu apenas com a reestruturação do PCC, transformado em Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) por medida provisória convertida na lei nº 11.357 de 2006. Servidores de nível superior passaram a receber, então,

---

<sup>87</sup> A divisão por serviços ocorreu, também, na Anatel, que passou a ter superintendências de serviços públicos; de serviços privados; e de comunicação de massa.

entre R\$2.647,87 (R\$2.943,99) e R\$3.280,04 (R\$3.646,86) e os de nível médio, entre R\$1.997,87 (R\$2.221,30) e R\$2.166,41 (R\$2.408,69). Em 2008, por meio de medida provisória convertida na lei nº 11.784, os vencimentos dos servidores de nível superior foram reajustados para a faixa entre R\$3.867,43 e R\$4.315,45 e, para os de nível médio, entre R\$2.374,67 e R\$2.635,99. A lei prevê, ainda, que esses valores cheguem, em julho de 2011, respectivamente às faixas entre R\$5.259,22 e R\$7.525,00 e entre R\$3.280,94 e R\$4.006,11<sup>88</sup>.

Ainda que essas mudanças estejam longe de resolver todos os problemas do ministério, podem ser consideradas inovações importantes em um órgão extinto anos antes e cujo fim voltou a ser discutido durante o processo de privatização do Sistema Telebrás (PRATA; BEIRÃO; TOMIOKA, 1999). O ministério, a partir das mudanças, tornava-se um órgão capaz de administrar melhor antigas pendências e mantinha, mesmo com a criação da Anatel, atribuições cruciais ao desenvolvimento das comunicações. Ainda que, a partir de 1997, não dispusesse mais do Sistema Telebrás e dos cargos que o integravam, mantinha sua ascendência sobre os Correios, entidade com presença em todo o país. No tocante à radiodifusão, mesmo com a subordinação do processo de outorga à avaliação do Congresso Nacional, é o ministério que desempenha funções determinantes nesse rito, como a preparação de editais e a análise das propostas. Além disso, define a outorga dos serviços de retransmissão e de repetição de televisão, essenciais para a constituição do modelo de redes segundo o qual se estrutura a radiodifusão no Brasil. Mantendo suas competências relativas às outorgas de radiodifusão, à formulação de políticas públicas e ao controle dos Correios, o Ministério das Comunicações não apenas não foi extinto, como é estrutura almejada em qualquer reforma ministerial. Ainda assim, é alvo de críticas quanto à sua abordagem limitada da comunicação de massa:

“Desde sua criação, o Minicom foi essencialmente um órgão com atribuições técnicas, destinado a decidir sobre concessões, utilização do espectro de frequências e todas as atribuições relativas às telecomunicações. O seu corpo funcional é quase todo composto por técnicos da área de telecomunicações. Durante o governo Collor, chegou a ser incorporado ao Ministério da Infra-

---

<sup>88</sup> Os vencimentos citados para o PCC e para o PGPE incluem, com o seu valor máximo, gratificações atribuídas a todos os servidores, ainda que essas sejam calculadas em função de sua avaliação pelos superiores hierárquicos.

Estrutura, demonstrando a sua vocação de órgão técnico. (...) Ao assumi-lo assim, os governos abrem mão de pensá-lo como um espaço de formulação de políticas de comunicação, na acepção que aqui assumimos. O Minicom deixa de ter a incumbência de organizar os processos comunicacionais que se dão fora dos meios de comunicação de massa e abre mão de definições próprias da área no que se refere às tentativas de garantir o direito à informação, ou mesmo o direito à comunicação. Enfim, o que parece um problema de atribuições transforma-se em problema político, já que o Minicom deixa de estar a serviço do público para estar, como um órgão estritamente técnico, a serviço dos empresários, da organização e atuação destes” (CASTRO, 2002, p. 108-109).

#### **10.4 A ruptura da radiodifusão com o nacionalismo**

Antes mesmo de a administração pública brasileira estruturar-se para exercer a regulação da comunicação de massa, o capital estrangeiro exercia influência significativa sobre impressos, emissoras de rádio e, depois, de televisão. Esses investimentos aportavam na mídia brasileira a partir de ações promovidas pelas filiais de agências publicitárias sediadas no exterior. Assim como a dependência de capital proveniente de governos nas três esferas viria a ser reconhecida como determinante para a trajetória de um periódico ou de uma emissora, investimentos publicitários estrangeiros, nas primeiras décadas da República, constituíram-se em fatia considerável dos recursos recebidos por importantes meios de comunicação de massa. Para alguns autores, o aporte desse montante estava condicionado à defesa de interesses estrangeiros, muitas vezes incompatíveis com os nacionais. Sodré (1999) defende, por exemplo, aludindo a investigações do Poder Legislativo, que parte da mídia brasileira atacou, na década de 1950, a opção pela criação de uma empresa estatal para a exploração do petróleo por exigência das agências internacionais de publicidade. Além da publicidade, conteúdo informativo estrangeiro era reproduzido no Brasil em publicações segmentadas idênticas às da matriz. Sobre o avanço de interesses internacionais na mídia brasileira, Rabelo ressaltou:

“O assunto é, pois, da maior gravidade. Merece a atenção de todos, pois que se trata de perigoso processo de conquista contra o qual governo e opinião pública devem permanecer alertas. Em função disso – e para evitar que se travasse entre forças nacionais e estrangeiras uma verdadeira batalha pela conquista da opinião pública – é que o legislador preservou, através da Carta

Magna, a brasileiros natos o direito de propriedade, direção e administração da empresa jornalística” (RABELO, 1966, p.29).

O controle direto de meios de comunicação de massa por estrangeiros, como ressalta o autor, tradicionalmente enfrentou restrições no país. Essa situação foi vedada em textos constitucionais e leis, sendo justificada por uma necessidade de manutenção de soberania nacional no setor, dada a sua importância. Não por acaso, o acordo entre o grupo *Time-Life* e as Organizações Globo foi atacado por seus detratores como uma violação inaceitável da soberania (SODRÉ, 1999). Além disso, a restrição representava, também, uma reserva de mercado confortável para as empresas brasileiras embrionárias. A ação do capital estrangeiro foi ainda mais contida a partir da vinculação formal entre comunicação e segurança nacional, tonificada durante o regime militar, que, por um lado, impulsionou o fortalecimento de agências publicitárias nacionais (MATTOS, 2002) e, por outro, criou condições para o desenvolvimento da radiodifusão apoiada em infra-estrutura estatal, o Sistema Nacional de Telecomunicações.

Essa lógica começou a ser contestada no início da Nova República, com as primeiras defesas da privatização do Sistema Telebrás. Em 1996, a lei nº 9.295, considerada a reunião de diretrizes mínimas para o futuro das telecomunicações, estabeleceu que concessões para exploração de telefonia móvel e do serviço de transporte de sinais só poderiam ser outorgadas para empresas constituídas segundo as leis brasileiras, com sede e administração em território nacional. Restrições ao controle dessas empresas por estrangeiros poderiam ser estabelecidas, desde que o Poder Executivo entendesse essas medidas como necessárias para a proteção do interesse nacional (art. 11). A lei nº 9.472 de 1997, ao estabelecer as regras da privatização e as atribuições da Anatel, avançou nessa linha, permitindo, inclusive, o controle de prestadoras de serviços de telecomunicações por estrangeiros. Por fim, foi consagrada pelo decreto nº 2.617 de 1998 a concepção de que empresas prestadoras de serviços de telecomunicações no Brasil podem ser controladas por estrangeiros, desde que se submetam às leis nacionais e mantenham sede e administração no país. No que se refere à comunicação de massa, a lei nº 8.977 de 1995 já havia determinado que pelo menos 51% do capital social das prestadoras de TV a Cabo devem pertencer a brasileiros (art. 7º, II) – ou seja, investimentos estrangeiros eram aceitáveis



desde que não implicassem em controle das prestadoras. Até então, empresas jornalísticas e de radiodifusão não eram afetadas.

No fim da década de 1990, a mudança desse cenário seria o próximo passo. Em 1999, começavam a se intensificar os debates, no Congresso Nacional, sobre duas propostas de emenda constitucional: uma, de 1995, abria a possibilidade de participação de pessoas jurídicas no controle acionário de empresas jornalísticas e de radiodifusão – tema que, desde a Assembléia Nacional Constituinte, era periodicamente retomado pelo Congresso Nacional (LIMA, 1987); e outra, de 1999, permitia o controle de 30% daquelas mesmas empresas por investidores estrangeiros. Ambas as propostas tramitaram lentamente e processou-se uma divisão no empresariado: apesar de a maior parte das emissoras brasileiras ter defendido as emendas constitucionais, houve aquelas, como a *TV Globo*, que adotaram um discurso de cautela em relação à possibilidade de aporte de capital estrangeiro, aludindo às reservas semelhantes estabelecidas no plano internacional em relação à radiodifusão (LIMA, 2001; BOLAÑO, 2007; BAYMA, 2008).

A situação começou a mudar no início do novo milênio, quando dívidas contraídas em moeda estrangeira cresciam exponencialmente graças ao câmbio flutuante brasileiro. A imprensa amargava, desde sempre, os mesmos problemas relativos à aquisição de insumos básicos, como o papel jornal, cuja produção era proveniente, em sua grande maioria, do exterior. Além disso, enfrentava uma queda em vendas: de 2000 a 2002, a circulação de jornais caiu de 7,9 milhões para 7 milhões de exemplares por dia e a de revistas, de 17,1 milhões para 16,2. O bolo publicitário, no mesmo período, diminuiu de R\$ 9,8 bilhões para R\$ 9,6 bilhões (PIERANTI, 2007). A capacidade de investimento – e, portanto, a possibilidade de enfrentar os desafios impostos pela convergência tecnológica - das emissoras brasileiras mostrava-se irrisória, quando comparada à das empresas de telecomunicações estrangeiras recém-instaladas no Brasil depois da privatização do Sistema Telebrás. Para a montagem dos principais prestadores de TV por Assinatura no país haviam sido feitas significativas dívidas em moeda estrangeira. O cenário ameaçador incluía, ainda, a falência recente de um grande grupo de mídia – a *Manchete* -, e de diversos periódicos regionais – como, no Rio de Janeiro, anos antes, *A Notícia* e *Última Hora* –, sinônimo da redução significativa do mercado de trabalho para profissionais de mídia.

Em 2001, quando as propostas de emenda constitucional tramitavam em uma Comissão Especial, as maiores empresas de comunicação do país decidiram apoiar a aprovação dos instrumentos. O principal obstáculo concentrava-se, então, nos partidos de oposição que, tendo à frente o PT, questionavam a alteração. Desde que chegara à assessoria parlamentar desse partido em 1999, Israel Bayma responsabilizou-se pelo acompanhamento da tramitação das emendas e realizou estudos que apontavam a presença de políticos em mais de 30% das outorgas de radiodifusão expedidas nos dois anos anteriores. Nesse cenário em que parte significativa dos responsáveis pela decisão era diretamente afetada pela crise, a oposição propunha uma rediscussão do modelo da radiodifusão brasileira:

“Ele era fundamentalmente contra a abertura ao capital estrangeiro, isso era um ponto muito claro do parecer. O que já se dizia é que era necessário previamente discutir o modelo da radiodifusão no país para possibilitar a entrada de capital estrangeiro. Esse modelo era antigo, de 1962, não democrático, desatualizado, precisava ser revisto. A partir dessa revisão, poderia ser discutida a entrada do capital estrangeiro. Queria-se discutir o modelo. Dizíamos, então, que esta discussão não fazia sentido se viesse descolada da discussão dos contornos do novo modelo institucional que a abertura configuraria, bem como da discussão dos modos e do local de regulação. A abertura era aleatória, sem as necessárias salvaguardas à produção, por exemplo da indústria cultural brasileira. O parecer foi inteiramente acatado pelo conjunto da bancada. Esse tema para o PT não era muito claro, o partido nunca tinha se dedicado a debater o tema com profundidade, mas algumas lideranças da bancada na Câmara, principalmente, e, menos, no Senado, tinham uma postura muito firme quanto a isso. Não concordavam com a abertura ao capital estrangeiro e queriam discutir o modelo da radiodifusão” (BAYMA, 2008).

Nas décadas anteriores, constituíra-se o consenso de que as telecomunicações e notadamente a radiodifusão eram de tamanho interesse para o país que deveriam ser monitoradas de perto pelo Estado e, quando não por ele diretamente exploradas, seriam prestadas por brasileiros natos ou naturalizados. Essa lógica possibilitou a inclusão dos serviços no escopo da Doutrina de Segurança Nacional e foi determinante para justificar publicamente medidas extremas, como a agressão a direitos fundamentais. Na década de

1990, por iniciativa do governo federal, o Sistema Nacional de Telecomunicações, sustentáculo do modelo, foi privatizado após longos anos de ameaças. Para o Poder Executivo, a ineficiência das empresas estatais na prestação dos serviços e os custos para mantê-la eram motivos suficientes para repassar as telecomunicações à iniciativa privada. Em 2001, também por critérios econômicos, porém em defesa conduzida pela própria iniciativa privada, caía mais um dos pilares da definição das telecomunicações como setor estratégico – a exploração da radiodifusão exclusivamente por brasileiros. Em suma, razões econômicas impuseram-se ao debate conceitual sobre a natureza das telecomunicações e foram preponderantes para sua transformação sem que o papel do setor fosse, de fato, discutido.

Ao contrário do que ocorrera no processo de discussão da Lei do Cabo, em 2001 a mobilização de movimentos sociais junto aos partidos de oposição não foi decisiva. Ramos (2008) destaca que o FNDC defendia a tese de que não seria possível mexer em uma parte – a radiodifusão – sem alterar o todo – a comunicação de massa. Para Bayma (2008), ainda que tenham participado de audiências públicas no momento inicial da discussão sobre as emendas constitucionais, os movimentos sociais não impulsionaram o debate quando o processo de votação se aproximou. Isolado, o PT e outros partidos de oposição teriam entendido que “a debilidade do movimento social nesse setor resultou na falta de acúmulo de força para pressionar o próprio partido e outros a se posicionarem de maneira mais crítica e mais elaborada na defesa dos interesses e do conteúdo nacionais” (BAYMA, 2008). Sem esse apoio dos movimentos sociais, a posição do PT – em parte fruto de contrapartidas estabelecidas na negociação, como a promessa de implantação do CCS e de discussão, por todos os partidos, de uma Lei Geral da Comunicação de Massa – foi decidida de forma incomum:

“As divergências ideológicas no interior do partido sempre se refletiram no posicionamento da bancada, que era, naquele momento, muito disciplinada. Quando se fechava um posicionamento, havia um voto único. Das questões que eu acompanhava, aquela foi muito marcante. Havia uma decisão importante do ponto de vista da disciplina partidária, mas havia alguns parlamentares que não aceitavam votar a favor da emenda, mesmo com as negociações e com as condicionantes estabelecidas, a Lei Geral, o CCS, os penduricalhos na emenda. Havia alguns parlamentares que não aceitavam, mas tinham que votar a favor,

porque a bancada reuniu-se a portas fechadas. Em outras reuniões os assessores que acompanhavam o tema participavam, mas essa reunião foi tão fechada que os assessores, inclusive eu, não pudemos participar. Mas a decisão foi votar a favor. Isso foi muito traumático, porque quem encaminhou a votação por decisão da bancada foi o deputado Aloízio Mercadante e não o líder Walter Pinheiro. E ele declarou que votava a favor, mas fez uma declaração de voto. Ele manifestou a discordância pela aprovação, mesmo dizendo que, por disciplina partidária, estaria votando a favor. Isso foi traumático, outros parlamentares chegaram a se pronunciar mantendo o voto favorável. Foi um momento traumático e difícil para a bancada e esses parlamentares que votaram a favor contra a sua vontade, contra a sua consciência, saíram constrangidos do plenário por terem sido obrigados a votar no voto de bancada. Foi muito doloroso” (BAYMA, 2008).

Na votação do texto final ainda foram tentadas obstruções e apresentadas emendas, porém o texto final aprovado contemplava tanto a possibilidade de controle de empresas jornalísticas e de radiodifusão por pessoas jurídicas, quanto por investidores estrangeiros, no limite de 30% do capital. A responsabilidade editorial e a direção da programação continuavam sendo privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. A seguir, foi convertida na lei nº 10.610 de 2002 medida provisória que regulamentava a emenda constitucional nº 36 de 2002.

Nesse processo, um ator cada vez mais forte na radiodifusão brasileira via, também, serem consolidadas as suas pretensões – as igrejas. Meses antes da promulgação da emenda, Lima (2001) estimava que sete igrejas pentecostais já controlavam, pelo menos, 32 emissoras de televisão, 225 repetidoras e 413 emissoras de rádio em todo o país. A aproximação entre igrejas e emissoras ocorria de diferentes formas: por vezes, parte dos horários da grade de programação era comprada para a veiculação de programas religiosos; em outras situações, líderes das igrejas estavam entre os controladores das emissoras; por fim, alguns canais e periódicos assumiam, publicamente, serem veículos oficiais de difusão das entidades religiosas. Não por acaso, as igrejas passaram a freqüentar a análise de pesquisadores da realidade brasileira antes mesmo da promulgação da emenda constitucional:

“(…) o novo padrão universal vem assumindo no Brasil feições particulares: primeiro, porque mantém inalterado o histórico domínio do setor

por uns poucos grupos familiares e pelas elites políticas locais e/ou regionais; segundo, porque estamos assistindo à entrada de um novo e poderoso ator nacional no setor: as igrejas, sobretudo, as evangélicas; e, terceiro, porque fortalece e consolida – por meio da expansão horizontal, vertical e cruzada da propriedade – a posição já hegemônica de um único grupo nacional, as Organizações Globo. Vale dizer: as ‘reformas para o mercado’, além da total exclusão das empresas públicas e do ingresso de vários *global players*, não produziram, até o momento, alteração fundamental na hierarquia dos grupos que historicamente controlam o setor de comunicações no Brasil” (LIMA, 2001, p. 96).

No bojo das discussões sobre a composição acionária das empresas, duas outras medidas representaram alterações para a regulação das comunicações no país. Como fruto da negociação que levou partidos de oposição a aprovar a emenda constitucional nº 36 (BIGLIAZZI, 2007; BOLAÑO, 2007; BAYMA, 2008), foi instalado o Conselho de Comunicação Social, quatorze anos depois de previsto no texto constitucional original e onze anos depois de promulgada a lei que regulamentava esse dispositivo. Durante quatro anos o órgão funcionou e, a partir de 2007, sob as críticas abordadas ao longo deste trabalho, as atividades foram interrompidas, já que não houve indicação de novos membros.

A outra medida representaria, em tese, um avanço bem mais significativo. No texto final da emenda aprovada, todos os meios de comunicação social eletrônica, qualquer que fossem as plataformas tecnológicas utilizadas para a prestação do serviço, passariam a se sujeitar, na forma da lei, aos princípios constitucionais da radiodifusão, como os culturais, educativos e informativos. Havia duas interpretações possíveis: a primeira assinalava que o dispositivo era inócuo, visto que o termo “meios de comunicação social eletrônica” estava restrito a discussões acadêmicas e não era definido em nenhum outro instrumento jurídico; a segunda significava que meios de comunicação implantados posteriormente à promulgação do texto constitucional, como a TV por Assinatura e a Internet, ganharam um conjunto de princípios balizadores. Bayma (2008) defende que o objetivo dos partidos de oposição, ao introduzir este termo na redação final, era, de fato, prever novas diretrizes de controle social extensíveis a toda a comunicação social eletrônica:

“A bancada do PT, de uma maneira geral, apoiou esse conceito. ‘Comunicação Social’ é um conceito que todo mundo compreende.

‘Comunicação Social Eletrônica’ é um conceito absolutamente novo, rudimentar, mas ninguém teve a determinação de questionar o conceito ou de propor uma alternativa. Na mesa de negociação final que trouxe esse conceito estiveram presentes, salvo engano, os deputados Henrique Eduardo Alves, Jorge Bittar, Jandira Feghalli, dirigentes das emissoras de radiodifusão, Roberto Irineu Marinho, Flavio Cavalcanti, Evandro Guimarães, um da Bandeirantes, da Record... enfim, várias pessoas, que entravam e saíam da sala, e todos viram os termos que estavam sendo colocados (...). As palavras eram absolutamente escrutinadas, mas não procuraram discutir esse conceito. Por quê? Porque a discussão era de 30% (*de limite para investimentos estrangeiros na radiodifusão e na imprensa*) e todos concordaram com o próprio acordo de uma nova lei de comunicação eletrônica de massa. Tudo bem, aprovava-se a PEC e, em seguida, começariam os debates para elaborar um anteprojeto da Lei Geral (...) <sup>89</sup>. Eu lembro que alguém, mas não lembro quem, comentou comigo: como você vai controlar a Internet? Ninguém sabia” (BAYMA, 2008).

Seis anos depois da aprovação da emenda, indagado sobre o processo de redação do texto final, Bayma (2008) revela um processo que ganha contornos surrealistas. Se, até o presente, órgãos reguladores em todo o mundo ainda discutem com afincos como regular a Internet, naquela época os debates, principalmente no contexto brasileiro, eram absolutamente embrionários. Seja por uma vontade excessiva de se manifestar sobre o tema, seja pela descrença na aplicação daqueles dispositivos, os atores presentes naquele momento tomaram uma decisão estratégica e afirmaram-na no principal instrumento jurídico do país. A reflexão de Bayma (2008) corrobora esse posicionamento – para viabilizar uma mudança pontual (a regularização da participação de investidores estrangeiros e de pessoas jurídicas nas empresas jornalísticas e de radiodifusão), adotou-se uma mudança estrutural no modelo brasileiro de regulação das comunicações sem o devido debate preliminar:

“A discussão era sobre a abertura. Os agentes, o setor e o Legislativo não tiveram a responsabilidade de tratar isso com a importância que tinha. Eram conceitos novos, até hoje não estão bem definidos... o próprio conceito da

---

<sup>89</sup> Há décadas o Brasil discute a possibilidade de promulgação de uma Lei Geral de Comunicação Eletrônica. Como já citado em trechos anteriores, esse debate chegou a resultar em anteprojetos de lei. Em 2002, com vistas à aprovação da emenda constitucional, os atores envolvidos voltaram a pactuar a aprovação de um documento com essa característica. Isso, até o presente, não ocorreu.

comunicação convergente ainda não está muito claro, as plataformas não estavam definidas e por se tratar de um artigo que fala de radiodifusão e empresas jornalísticas, ao se introduzir plataforma e tecnologia, tudo virava uma salada. A intenção de um setor do PT naquele momento era criar um ambiente que inviabilizasse a votação e a aprovação. A intenção era ter um conceito confuso que não permitisse o acordo (...). Ninguém ligou e o conceito passou, foi votado da forma que estava. Depois da aprovação da PEC, há uma comissão de redação, que fez uma pequena alteração entre o texto votado e o final, mas que não implicava em nenhuma diferença. E manteve o conceito de meios de comunicação social eletrônica (...). Aquele grupo que te falei se sentou à frente de um computador na ante-sala do Presidente da Câmara com o relator Henrique Eduardo Alves e começamos a redigir o texto final do acordo. Eu sentei e começaram a me pedir para emendar aqui etc. Comecei a digitar e me levantei, não lembro por quê, acho que para ver alguma coisa na mesa. Sentou-se outra pessoa, um consultor da Câmara, para digitar. Ele começou a digitar um texto, a parte que ele estava digitando era ‘comunicação social’ e ficou a dúvida. Eu disse: ‘não, é comunicação social eletrônica’. Aí veio mais um trecho e, depois, ‘independente da tecnologia utilizada’. E pronto (...). Ninguém questionou. Imprimiu-se, veio para a mesa e pronto, é isso. Todo mundo de acordo, podiam votar. O plenário estava funcionando, todos estavam lá e saiu-se da sala para o plenário com o texto na mão. O relator Henrique Eduardo Alves comunicou que já tinha sido feito um acordo e o texto estava pronto para votação. Ele ia fazer a leitura do texto acordado. Então durante a discussão do conceito e da remissão aos princípios, todos estavam presentes. Parece que é um texto um pouco vago, mas a intenção era que todos os meios de comunicação estivessem submetidos àquele nível de exigência, inclusive a Internet” (BAYMA, 2008).

Os resultados almejados com a emenda constitucional não foram alcançados. Alguns poucos grupos de mídia brasileiros chegaram a receber parceiros estrangeiros, ao menos em alguns dos serviços prestados, porém esse aporte não se generalizou. Uma hipótese recorrente para explicar o baixo interesse de investidores está relacionada à forma de gestão e ao modelo de negócios das empresas nacionais que atuam no setor, submetidas, em muitos casos, a uma administração familiar e nem sempre profissionalizada. Em 2003, a crise dos meios de comunicação de massa agravou-se e, em situação inédita, as principais empresas do setor pleitearam ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), publicamente por meio de suas associações representativas, um vultoso

empréstimo de R\$6,2 bilhões para ajudar a sanear as dívidas que chegavam aos R\$10 bilhões (PACHECO, 2004; PIERANTI, 2007). Já o Conselho de Comunicação Social teve as suas atividades interrompidas em 2007. Por fim, a subordinação de todos os meios de comunicação eletrônica aos seus novos princípios não se refletiu em instrumentos jurídicos próprios.

Assim, o principal reflexo da reforma constitucional foi a ruptura com a lógica da vinculação entre segurança nacional e radiodifusão e imprensa sem uma discussão pública preliminar sobre o que representava essa associação. De fato, a redemocratização política e a pretensão de relegar o autoritarismo ao passado forçavam a realização desse debate: era preciso redefinir o conceito de segurança nacional, ou melhor, reorientar as finalidades da radiodifusão e da imprensa em função de um interesse nacional mais amplo que os do governo de plantão e da administração pública. Para isso, seria necessário rediscutir o modelo de exploração da radiodifusão, o que implica avançar em questões relativas à concentração de propriedade e aos direitos fundamentais. Há que se destacar que alguns atores, dentre os quais o FNDC e políticos de oposição, tentaram pautar este debate, porém sem sucesso. Além disso, a ruptura das restrições ao capital estrangeiro implicou, ainda, na oficialização do enfraquecimento da já combatida regulação econômica dos meios de comunicação de massa. Por pressão dos empresários brasileiros, a lógica de globalização dos mercados encontra espaço para impor-se mais facilmente, visto que se torna mais difícil para o Estado conter movimentos de concentração iniciados no âmbito internacional e apenas reproduzidos em âmbito nacional.

Poucos anos depois, os empresários brasileiros voltariam a mostrar a sua força, agora na defesa de um padrão tecnológico internacional. Em 1991, o governo federal criou a Comissão Assessora de Assuntos de Televisão (COM-TV), responsável por estudar e planejar o futuro desse meio de comunicação em alta definição. A partir de 1998, a Anatel tornou-se a entidade responsável pelos testes com vistas à definição da TV Digital no Brasil, conduzidos pela Sociedade de Engenharia de Televisão (SET), em parceria com a Abert, e validados pelo CPqD. Sem que houvesse um resultado conclusivo acerca dos três modelos analisados – o norte-americano, o europeu e o japonês -, o Ministério das



Comunicações, na gestão de Miro Teixeira, progressivamente avocou para si a decisão e, em 2003, provocou uma aparente mudança de rumos no processo<sup>90</sup>.

O decreto 4.901 daquele ano criou oficialmente o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), cujas funções envolviam a promoção da inclusão social, da diversidade cultural, do idioma nacional, da democratização da informação e a criação de uma rede universal de educação à distância (art. 1º). Um Comitê de Desenvolvimento (art. 3º) e um Grupo Gestor (art. 6º), ambos compostos por representantes de órgãos públicos e auxiliados por um Comitê Consultivo, seriam os responsáveis pela definição do sistema, cuja pesquisa seria financiada por recursos públicos (art. 8º). Em outras palavras, a partir da publicação do decreto, o governo federal impôs-se o objetivo estratégico de coordenar a criação de um novo sistema de televisão digital, desenvolvido no Brasil.

Dois anos depois, enquanto as pesquisas ainda eram desenvolvidas por instituições nacionais, Bolaño e Brittos (2008) ressaltaram uma nova mudança no comportamento do Ministério das Comunicações, já na gestão de Helio Costa, que, com o apoio do empresariado, passou a defender a adoção de um dos três sistemas já existentes e testados anteriormente, sob os argumentos de que, apenas dessa forma, o país não ficaria isolado do ponto de vista tecnológico e os aparelhos necessários ao funcionamento do sistema teriam um preço compatível com a realidade nacional. Apesar de críticas a esse posicionamento por parlamentares e de manifestações contrárias oficiais do FNDC e do Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervezes), o governo federal oficializou a escolha do padrão japonês ISDB, acrescido de modificações pesquisadas no Brasil, por meio do decreto nº 5.820 de 2006.

O SBTVD-T, criado pelo documento (art. 1º), prevê a possibilidade de transmissão em alta definição e definição padrão, simultânea para recepção fixa, móvel e portátil e com interatividade, sem, no entanto, estabelecer parâmetros para essa última (art. 6º). Mereceram críticas, principalmente, o fato de o Fórum do SBTVD-T, órgão assessor do Comitê de Desenvolvimento, ser composto por representantes das emissoras de radiodifusão, dos fabricantes de equipamentos e de instituições acadêmicas da área tecnológica, sem previsão de participação de integrantes de movimentos sociais (art. 5º), inicialmente previstos como integrantes do Conselho Consultivo; e a consignação

---

<sup>90</sup> Para um relato circunstanciado do processo decisório acerca da TV Digital, ver: Bolaño; Brittos, 2007.

automática de um canal digital para cada empresa já outorgada para prestar o serviço na modalidade analógica, sem que a nova concessão passasse pelo rito previsto na Constituição Federal (art. 7º). A reserva de quatro canais para a União – do Poder Executivo, da Educação, da Cultura e da Cidadania (art. 13) -, geraram dúvidas iniciais, dada a inexistência de regulamentação para o compartilhamento dos canais nos dois anos seguintes. Mais uma vez, um documento legal brasileiro revelava uma tendência a tratar das definições essenciais para as empresas – no caso, o padrão tecnológico -, porém hesitava em discutir o modelo de exploração do serviço e o conteúdo transmitido, ou seja, como essa tecnologia seria utilizada em benefício da população, evitando incorrer em quebra de paradigmas (MOTA; TOME; TAVARES, 2006; JAMBEIRO, 2008; ROTHBERG; KERBAUY, 2008). Bolaño e Brittos (2007) resumem as críticas quanto ao escopo da decisão brasileira sobre a TV digital:

“Assim, para que, com base na televisão digital, efetivamente desenvolvesse uma plataforma de convergência, mudanças legislativas deverão necessariamente ocorrer, o que se pode traduzir em democratização efetiva (ampliando, por exemplo, os benefícios da Lei do Cabo para toda a TV) ou, ao contrário, em perda de conquistas, com a implantação de um modelo ultraliberal, em que publicidade e venda direta de produtos ao consumidor se articulem para fazer avançar a mercantilização da cultura e da comunicação sem que se progrida, a não ser nas margens do sistema, na construção de uma esfera pública abrangente, garantindo uma efetiva inclusão digital e social, o que certamente não depende apenas, é claro, da política de comunicação. (...) o quadro regulamentar sinaliza um modelo flexível, que deixa ao arbítrio das empresas o que fazer com as potencialidades do novo meio. Não houve o propósito de construir uma política pública democrática para essa nova tecnologia que a visse de forma ampla, até mesmo atacando problemas históricos do mercado televisivo nacional, como a concentração, a ausência de controle social e a enorme liberdade para os capitais de definir, mercadologicamente e sem nenhuma outra regra, os conteúdos que transmitem” (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 34-5).

Para Bolaño (2007), na verdade, a escolha do padrão da TV Digital coroa uma lógica específica das políticas de comunicação no Brasil – a de preservação dos interesses dos radiodifusores no que se refere ao audiovisual e a transição, a partir do governo Collor,

do modelo nacional desenvolvimentista para um neoliberal na política de comunicações como um todo. Essa mudança passa pela recusa em se debater uma lógica de democratização das comunicações almejado por entidades da sociedade civil – o que se evidencia com a consignação automática de canais digitais às mesmas entidades que já exploravam a televisão analógica, por exemplo -, bem como por rechaçar um desenvolvimento tecnológico do setor conduzido pelas universidades nacionais – verificado a partir do baixo aproveitamento das investigações sobre o padrão brasileiro. Para o autor, as escolhas feitas a partir do governo Collor revelam a aliança entre uma tendência conservadora, presente durante o regime militar e defensora dos interesses políticos e econômicos locais e nacionais, e uma liberal, representada pela articulação que sustentou o governo de Fernando Henrique Cardoso. Uma outra tendência, mais progressista, ligada à defesa da radiodifusão como serviço público e da diversidade cultural, ainda que consiga incluir manifestações nesses sentidos em textos legais, é frequentemente derrotada no embate público.

Assim, a entrada das comunicações brasileiras na globalização – situação da qual são símbolos a emenda constitucional nº 36 e a escolha do padrão de TV digital – ocorreu mediante a abertura ao capital estrangeiro e à adesão a uma sistemática que corrobora definições internacionais em detrimento de alternativas geradas no âmbito nacional – o que, aliás, é uma tônica que não se restringe ao setor estudado. No caso das comunicações, essas opções não foram acompanhadas, contudo, da criação de novas instâncias de controle social, ainda que haja uma previsão jurídica de novos ambientes para a participação da sociedade na comunicação de massa. A abertura ao capital estrangeiro enseja, ainda, dificuldades para a regulação econômica, dada a tendência à reprodução no contexto nacional de movimentos de concentração de mercado comuns no cenário internacional. Ao atender as demandas do empresariado, o Estado, enfim, enfraqueceu sua capacidade de regular, sem substituí-la por um controle social mais eficiente.

## 11 CONCLUSÃO

Ao longo dos dez capítulos anteriores, procurou-se traçar um painel do debate teórico acerca da regulação da comunicação de massa e de como essa atividade é empreendida no contexto brasileiro com o objetivo final de discutir os conceitos de controle, regulação técnica e econômica e controle social dos meios de comunicação de massa. Trilhar esse caminho dependia da observância de objetivos intermediários, enunciados logo no primeiro capítulo.

Para analisar um período tão amplo quanto o proposto, não subordinar esta tese a uma corrente teórica específica e avaliar a pertinência de conceitos nem sempre objetivos, buscou-se realizar uma revisão da literatura com enfoque nas contradições inerentes aos conceitos trabalhados. Essa busca envolveu autores identificados com correntes da extrema-direita ao marxismo, percorrendo-se, também, os caminhos do novo institucionalismo e do liberalismo clássico, dentre outros. Se, por um lado, a recorrência aos clássicos de diversas correntes pode ter eventualmente confundido o leitor, por outro evidenciam uma convicção do autor de que antigas estruturas podem até mudar de nome ou de forma, mas resistem ao tempo. Para questionar conceitos duradouros, um ponto de partida necessário é a análise de debates seminais.

A partir deste amplo debate teórico, torna-se possível enfocar uma realidade específica, no caso, a brasileira. É necessário verificar, então, a ligação entre teoria e prática, sem a pretensão de tomar a segunda pela primeira, nem de generalizar os efeitos da primeira em função da segunda. Com o risco de mergulhar em um clichê, pode-se afirmar que a regulação da comunicação de massa no contexto brasileiro é fruto de condicionantes muito específicas – como, aliás, também essa atividade está sujeita a características muito peculiares em outras realidades. Justamente por essa impossibilidade de generalizar análises e conceitos, buscou-se observar o problema de pesquisa em função da realidade brasileira. Nesse processo, espera-se ter contribuído, inclusive, para jogar luzes sobre episódios pouco claros da história da administração pública no país, não publicados em livros e presentes apenas na memória dos seus protagonistas.

Esta conclusão pode ser dividida em duas partes. Em uma primeira, o objetivo é evidenciar a necessidade de questionamento de antigos baluartes teóricos. A seguir, será

enfocado especificamente o caso brasileiro, apontando-se algumas das condicionantes particulares da regulação da comunicação de massa e a aplicação dos conceitos trabalhados.

Um primeiro baluarte a ser questionado diz respeito à liberdade de expressão. Em grande parte desta tese, buscou-se abordar a comunicação de massa sob a perspectiva do direito e, mais especificamente, dos direitos fundamentais inerentes à comunicação. A liberdade de expressão concebida no século XVII pouco se assemelha ao que, ainda hoje, se busca refletir neste conceito. Aquela era fruto de um cenário em que uma comunicação livre era suficiente para garantir o alcance da mensagem; já hoje esse direito insere-se em um contexto radicalmente diferente, no qual o acesso aos meios de comunicação de massa é condição essencial para a existência de uma comunicação efetivamente livre e de alcance considerável. Além disso, a liberdade de imprensa, que outrora se afirmava como extensão natural da liberdade de expressão, passa a ser identificada, em um contexto de comunicação de massa, com as empresas responsáveis pelos meios. Em outras palavras, a visão romântica de Tocqueville, dentre outros autores, foi oprimida pela dependência da imprensa em relação ao capital. Por fim, a consagração da liberdade de expressão como direito fundamental, ao contrário de a posicionar como direito absoluto, a condiciona à satisfação de outros direitos igualmente essenciais.

Essas constatações forçam o reposicionamento do debate, segundo a perspectiva do direito: há de se pensar em outro conjunto de direitos, que forçosamente leve em consideração a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa, mas que não se restrinja a elas. A solução recorrente, até o presente, tem sido a avocação de um “direito à comunicação” capaz de abranger, em suas mais diferentes formulações, o livre acesso às informações, o pluralismo político, a diversidade de fontes, o direito à cultura e à associação. Sem desmerecer a importância de todas essas dimensões, evidenciou-se, neste trabalho, que por mais que o direito à comunicação seja um avanço se comparado à referência totêmica às liberdades de expressão e de imprensa, ele peca pela imprecisão. Assim, a reconstrução da conceituação jurídica, no que tange a direitos relacionados com a comunicação de massa, ainda carece de evolução do ponto de vista teórico.

No que se refere especificamente ao debate da comunicação de massa sob a perspectiva regulatória, foi enfatizado que não se sustentam mais tradicionais modelos de separação entre uma regulação “positiva” e um controle “negativo” ou entre a regulação de

conteúdo e a de infra-estrutura. A primeira constatação é, essencialmente, um juízo de valor de pouca utilidade para o debate acadêmico. A segunda deriva de uma série de observações. Inicialmente, essa perspectiva valoriza uma cisão esquizofrênica de duas partes indissolúveis de um todo, incidindo historicamente, como bem constatou Mattelart, na prevalência de uma regulação de infra-estrutura sobre a de conteúdo. Além disso, o avanço de novas tecnologias evidenciou a existência de temas, a exemplo do *must carry* na TV por Assinatura, que têm nítido impacto tanto sobre a regulação de infra-estrutura, quanto sobre a de conteúdo. Por fim, ressaltou-se que a infra-estrutura, no caso da comunicação de massa, é não apenas o mecanismo existente para o transporte de conteúdo, como também determina o tipo de conteúdo a ser disponibilizado ao público. Em outras palavras, a regulação de infra-estrutura é determinante, por exemplo, para a existência de mais ou menos pluralismo – a princípio ligado à regulação de conteúdo – e, por conseguinte, do grau de democracia existente em um contexto nacional. A elaboração de proposta centrada em outros conceitos – como os de controle, regulação técnica e econômica e controle social – surge como alternativa à bipolaridade cristalizada entre infra-estrutura e conteúdo e vincula as perspectivas do direito e da regulação como partes de um todo integrado.

Também com a expectativa de se questionarem aparentes e insustentáveis certezas, buscou-se, nesta tese, fugir de interpretações simplistas acerca do que poderia ser chamado de “natureza” dos meios de comunicação de massa. Esses não foram apresentados nem como extensões do Estado, como pretendia Althusser, nem como instâncias que se sujeitam à construção de uma ampla esfera pública, como Habermas sugeriu principalmente em seus primeiros trabalhos. Procurou-se caracterizá-los como atores sociais importantes, interdependentes em relação a outros, mas também com algum grau de autonomia. A inexistência tanto de um isolamento total, quanto de uma fusão plena entre Estado, sociedade e meios de comunicação de massa é o cerne de uma perspectiva centrada no conflito, perseguida ao longo desta tese. Se, por um lado, esse conflito pode sugerir um falso relativismo, por outro foge do determinismo e insere dinamismo nas práticas sociais.

Ainda que se discorde da visão cabalística de “crise do Estado” – demonstrada, nesta tese, quando da crítica ao *New Public Management* -, foram apontados, nos capítulos anteriores, rearranjos institucionais apresentados como necessários face a diferentes dinâmicas sociais. Por um lado, sistemas políticos autoritários em diversos países

apresentam desgastes evidenciados, por exemplo, nas fragilidades do modelo *top down* de políticas públicas e no controle dos meios de comunicação de massa; por outro, a sociedade ganha relevância e autonomia, dissociando-se da lógica do Estado protetor. Essa autonomia, contudo, não é plena, nem poderia sê-lo: quando não a tutela, em última análise, o Estado a legitima e a defende – daí advêm as bases de um controle social eficiente. Nesse processo, constrói-se uma nova governança. Somem-se a essa equação os meios de comunicação de massa, dependentes de uma regulação técnica e sujeitos à regulação econômica empreendida pelo Estado – ente, ao mesmo tempo, cerceador e necessário à própria existência da atividade.

Ressalte-se, para terminar a primeira parte desta conclusão, que a perspectiva do conflito aqui adotada estende-se à própria concepção do Estado, ou seja, busca-se enxergar esse ente não como uno, mas como fruto da ação e da coerção, da discordância e da construção, que resultam em um grau variável de coesão interna. Não por acaso, observam-se ao longo da história – e não faltam exemplos nesta tese no que diz respeito ao contexto brasileiro – de posicionamentos divergentes de dois atores públicos acerca de uma mesma questão. Por outro lado, essa crença no conflito interno do Estado não deve ser confundida com uma suposta descrença do autor na adoção de mecanismos demandantes de um nível mínimo de consenso, como, por exemplo, o planejamento e a racionalidade na tomada de decisões. De novo, há exemplos no contexto brasileiro de construções empreendidas com base nesses conceitos, vide a trajetória do Sistema Telebrás: ainda que houvesse divergências pontuais em relação ao comando do sistema e à sua forma de constituição, seu desenvolvimento correu como planejado a partir do momento em que se optou pela exploração das telecomunicações pelo Estado. Da mesma forma, quando foi tomada a decisão de privatizá-lo, esse sistema foi erodido.

Antes de se focar, nesta conclusão, especificamente os conceitos centrais a esta tese, é preciso reiterar que a análise não pretende generalizar observações para além das fronteiras nacionais; os conceitos trabalhados e as suas aplicações não se pretendem universais, já que a regulação da comunicação de massa no caso brasileiro – assim como nos outros - tem especificidades próprias que forçam uma análise particular, com enfoque contextualizado. Essas especificidades merecem ser abordadas, de forma resumida, nesta conclusão.

Uma primeira e talvez mais latente especificidade é a colaboração de segmentos do Estado com os anseios do mercado, o que se convencionou chamar, de forma objetiva, de subordinação do interesse público ao privado. Essa prevalência das demandas do empresariado reflete-se na tomada de decisões em diversos episódios mencionados nesta tese, como, por exemplo, na promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações e na rejeição, em votação nominal, de cada um dos vetos elaborados pelo Presidente da República, João Goulart; na escolha do primeiro ministro das Comunicações da Nova República; na ausência de regulamentação de diversos dispositivos constitucionais até o presente; e na aprovação da Emenda Constitucional nº 36, dentre outros momentos.

Em parte, uma justificativa para essa colaboração pode ser a replicação natural de condicionantes que, de tão típicas da realidade nacional, foram reunidas por cientistas políticos brasileiros em conceitos genéricos como patrimonialismo e coronelismo. Hipótese complementar a essa é a fragilidade no processo de estruturação da administração pública, determinante para a consecução de vícios das entidades responsáveis pela regulação da comunicação de massa e, mais que isso, pela reprodução, ao longo do tempo, dessas características. O relato da formação de estruturas como o Conselho Nacional de Telecomunicações e o Ministério das Comunicações, por exemplo, revela uma série de problemas: ausência de corpo técnico em número e com a formação adequados; inexistência de capacitações periódicas destinadas ao aperfeiçoamento técnico dos quadros; e falta de uma política remuneratória consistente. Essa última, aliás, é sintomática: somente nos últimos anos houve uma melhoria significativa da remuneração no setor público, pelo menos nas categorias aqui estudadas, o que revela que só agora começa a ser empreendida uma política fundamental para mitigar o formalismo, diagnosticado por Guerreiro Ramos na longínqua década de 1960. Nos próximos anos, estudos adicionais poderão evidenciar se a melhoria da política remuneratória implicou em mais eficiência na regulação.

Não se deve ignorar, ainda, uma justificativa de fundamento legal: como os marcos não são claros ou estão obsoletos no que tange a conceitos essenciais, abre-se espaço para entendimentos que contemplam os grupos de pressão mais organizados. Até hoje, por exemplo, é imprecisa a definição da radiodifusão como serviço público no Brasil: enquanto algumas evidências sugerem tratar-se de um serviço público – outorga por concessões, por exemplo -, diversas outras – tais como a imprecisão dos seus princípios constitucionais,



dada a ausência de regulamentação posterior – forçam o seu tratamento como uma atividade econômica bem distante das condicionantes essenciais a um serviço público. Note-se que essa fragilidade jurídica reflete-se em um enfraquecimento da ação do Estado, por exemplo, no que se refere à regulação econômica e às garantias do controle social. Se conceitos essenciais são imprecisos ou indefinidos do ponto de vista jurídico, o mesmo vale para outros dispositivos legais, como os relativos aos limites de controle, por uma mesma pessoa, de emissoras de radiodifusão.

Há de se ressaltar outra especificidade da regulação da comunicação de massa no Brasil – essa, sim, extensível a diversos outros contextos nacionais: a subordinação da tomada de decisões aos ditames internacionais a partir da década de 1990. Com a adesão do governo federal brasileiro aos princípios do *New Public Management* e de outras correntes políticas e econômicas convergentes, tornaram-se motes também da administração pública brasileira bandeiras internacionais, como a redução de custos, a privatização e a flexibilização da gestão pública, dentre tantas outras citadas ao longo do décimo capítulo desta tese. A adoção do receituário internacional, além de inserir dilemas nem sempre consistentes na administração pública brasileira, implicou, no plano da comunicação, no fim do monopólio estatal na exploração das telecomunicações; no repasse do Sistema Telebrás à iniciativa privada; e na abertura da radiodifusão e da imprensa brasileiras a investimentos estrangeiros. Ao invés de se avaliarem os resultados dessas três ações, é preciso questionar, aqui, os fundamentos dessas opções: no campo da comunicação de massa, o modelo de desenvolvimento baseado na Doutrina de Segurança Nacional – incompatível com a redemocratização, é bom frisar – não foi substituído por outro que fosse fruto de um debate ampliado e consistente – o que seria natural em um cenário democrático. Na verdade, a substituição de modelos configurou-se, na realidade brasileira, em um capítulo de adesismo à rota internacional.

Ao fim e ao cabo, as opções adotadas pelo Estado brasileiro resultaram em uma estrutura regulatória submetida historicamente à insuficiência de recursos – econômicos e humanos – e caracterizada, dentre outros aspectos, pela fragmentação de competências, responsável pela negação em se tratar a comunicação de massa como um todo indissolúvel. Basta lembrar, por exemplo, a já quase secular tradição de atribuir a órgãos e entidades diferentes as competências de regulação de conteúdo e de infra-estrutura: não apenas as

unidades responsáveis pela regulação de infra-estrutura quase sempre evitaram o debate sobre conteúdo, como também jamais procuraram formar ou selecionar mão-de-obra capaz de tratar do tema. Do ponto de vista dos princípios da administração pública, isso poderia ser caracterizado como ineficiência; do ponto de vista da regulação, essa dissociação implica em problemas na tomada de decisões e possivelmente em prejuízo ao atendimento do interesse público.

Por essas características peculiares, mencionou-se, na introdução desta tese, a suposição de que a estrutura regulatória no Brasil, tal como aqui delineada, está relacionada com a aplicação dos conceitos de controle, regulação técnica e econômica e controle social da comunicação de massa. Essa suposição foi comprovada ao longo dos capítulos anteriores e, agora, convém realizar uma análise específica da aplicação desses conceitos na realidade brasileira.

O primeiro deles, controle dos meios de comunicação de massa, foi definido, no quinto capítulo desta tese, como “o conjunto de mecanismos, operados isoladamente ou em conjunto pelo Estado, que objetivam restringir o fluxo de informações de forma discricionária, por vezes violando explicitamente direitos fundamentais”. Uma primeira observação diz respeito à possibilidade de atuação, nesse âmbito, de diferentes instituições além daquelas responsáveis por regular a comunicação de massa: instituições de fomento, organizações gestoras da publicidade estatal, polícia e Forças Armadas, dentre outras, tiveram à sua disposição mecanismos de controle.

Alguns mecanismos, mais explícitos, são tradicionais na história do país até a sua vedação pela Constituição Federal de 1988. Dentre eles estão a censura e a taxação de insumos básicos da imprensa, sendo que para a operação da primeira foi montada sólida estrutura – integrada, a partir da década de 1960, pelo Sigab e pelo DCDP - marcada, por exemplo, por uma política remuneratória melhor que a de outras carreiras e pela realização freqüente de concursos públicos. Os técnicos em censura, aliás, durante anos, no que se refere à mão-de-obra especializada, foram o principal legado deixado pela administração pública à regulação de conteúdo. Note-se que os mecanismos rechaçados pela Constituição Federal de 1988 eram aqueles que mais se opunham, de forma clara e incontestável, a direitos fundamentais.

Outros mecanismos, alguns dos quais chamados de “indiretos” ao longo deste trabalho, são menos explícitos e não foram abolidos no pós-1988. Trata-se de instrumentos operados, muitas vezes, com anuência dos meios de comunicação de massa com o objetivo de fomentar a dependência entre esses e o Estado brasileiro. Dentre eles estão o aporte discricionário de publicidade estatal em alguns meios; construção e manutenção de infraestrutura estatal necessária à formação das redes; benefícios fiscais e empréstimos; e outorga de frequências para exploração da radiodifusão sem critérios previamente definidos.

A operação de alguns desses mecanismos sofreu mudanças importantes a partir de 1988, muito em função de pressões da sociedade civil e de outros segmentos. Esse, por exemplo, é o caso das outorgas de frequências para exploração da radiodifusão, que, ainda longe de ideais manifestados durante a Assembléia Nacional Constituinte, já se submete, por força de regulamentação, a critérios mais objetivos e a uma fiscalização, ao menos no plano teórico, por um grupo maior de representantes. Outros mecanismos, como a manutenção da infra-estrutura estatal, pararam de ser acionados por decisão do governo federal que, nesse caso, repassou o Sistema Telebrás à iniciativa privada. Por fim, um terceiro grupo, notadamente composto por benefícios fiscais e empréstimos, ainda implica em possibilidade de ação do Estado, mas, em parte, também se sujeita a uma supervisão, por vezes informal, de representantes da sociedade. Resumidamente, no que se refere ao controle, pode-se admitir a redução significativa do poder do Estado.

Outros dois conceitos, regulação técnica e econômica da comunicação de massa, são práticas justificadas por pressupostos interligados, resumidos na percepção de que a ação estatal é necessária graças à escassez de recursos que, se mal administrados, podem inviabilizar a atividade econômica e gerar prejuízo ao interesse público. Além disso, a crença de que ambos são fundamentais ao estímulo da competição, um dos motes da regulação na década de 1990, tem implicado no seu tratamento conjunto. A regulação técnica foi definida anteriormente como “a gestão pelo Estado de recursos escassos, de acordo com parâmetros objetivos e impessoais, com o intuito de garantir seu máximo aproveitamento pela comunicação de massa”; já a regulação econômica foi exposta como “a estruturação do mercado de acordo com diretrizes estabelecidas pelo Estado, de forma a garantir o pluralismo e salvaguardar direitos fundamentais inerentes à comunicação de

massa”. Se ambos os conceitos partem de caminhos semelhantes e contribuem para a consecução de um mesmo objetivo, pode-se supor que sejam alvos de tratamento compatível no caso brasileiro. Essa suposição, no entanto, não se sustenta.

Historicamente a regulação técnica confunde-se com a razão de ser da própria regulação da comunicação de massa, notadamente a eletrônica, no Brasil. Trata-se de preocupação que acompanhou o surgimento e a consolidação da Comissão Técnica do Rádio, do Conselho Nacional de Telecomunicações, do Ministério das Comunicações e da Agência Nacional de Telecomunicações. A preocupação com o planejamento técnico dos serviços e com a contratação de engenheiros responsáveis por essa atividade está presente, por exemplo, no relato dos entrevistados desta tese ligados àqueles órgãos e entidades. Da mesma forma, é tema recorrente dos principais instrumentos normativos que tratam do setor, como o decreto nº 20.047, o Código Brasileiro de Telecomunicações e a Lei Geral de Telecomunicações.

Não por coincidência, é, também, grande preocupação do empresariado, o que vai ao encontro do argumento de Mitnick e de outros autores de que o mercado clama por regulação, quando se vê ameaçado pela ausência de regras. A defesa da regulação técnica pelo empresariado evidencia-se em diversos momentos da história da comunicação de massa no Brasil, como, por exemplo, na derrubada de cada um dos vetos formulados por João Goulart ao CBT, quando o empresariado negou apoio ao fortalecimento do Presidente da República, mas preocupou-se com a constituição do Contel, um órgão regulador forte, integrado por diferentes atores e dotado de competências diversas no que se refere à regulação técnica. Ou seja, a derrubada dos vetos não deve ser entendida como uma negação do papel do Estado, mas como a consagração de um modelo capaz de estimular o desenvolvimento da radiodifusão sem implicar em possibilidades de controle. Já no momento de criação da Anatel, o processo de outorga para os serviços da radiodifusão – sujeito a pressões históricas, como se procurou ressaltar nesta tese – permaneceu como atribuição do Ministério das Comunicações, mas não foram criados empecilhos para que a agência, ao receber a mão-de-obra qualificada disponível, passasse a realizar o planejamento técnico dos serviços.

Note-se, ainda, a opção por atrelar a definição da regulação técnica a parâmetros objetivos e impessoais. Trata-se de ponderação quanto à necessidade de reduzir o grau de

subjetividade e, conseqüentemente, a discricionariedade do Estado, o que caracteriza o conceito de controle. Essa maior objetivação da regulação técnica, no caso da radiodifusão, tem sido assegurada a partir da década de 1980, com a inclusão de um novo ator no processo de outorgas – o Poder Legislativo – e com o estabelecimento de novas regras para a distribuição de concessões, autorizações e permissões. Cabe ressaltar, no entanto, que a despeito de promover avanços em relação ao cenário pré-1988, as medidas citadas ainda são frágeis, graças ao envolvimento de interesses privados no tratamento dessa questão no âmbito público.

A regulação econômica da comunicação de massa, no Brasil, se sujeita à situação bem diferente da existente no caso da regulação técnica. O decreto-lei nº 236 de 1967 apresentou regras ainda embrionárias para a regulação econômica da radiodifusão com vistas à restrição da concentração do mercado, mas, além de revelarem brechas significativas, não foram acompanhadas por evoluções na legislação. A Constituição Federal de 1988 chegou a ensaiar um tratamento do tema ao vedar monopólios e oligopólios no âmbito da comunicação, no entanto a sua não regulamentação tornou inócuo esse dispositivo. Eventuais mudanças no panorama da regulação econômica, como a abertura do setor a investimentos estrangeiros e de empresas, ao invés de se preocuparem com o pluralismo e com os direitos fundamentais citados na definição do termo, garantiram apenas o aporte de novos recursos às entidades beneficiadas por outorgas.

Note-se que a Lei Geral de Telecomunicações, ao criar condições para a privatização do Sistema Telebrás, estabeleceu medidas voltadas à promoção da competição e ao combate de práticas anti-concorrenciais. Prova disso, por exemplo, é a inserção da Anatel no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Não só nenhuma dessas novas medidas promovidas pela LGT incidiu sobre a radiodifusão e a imprensa, como também jamais houve, no período aqui estudado, esforços sistemáticos voltados à regulação econômica desses setores, incluindo, aí, a montagem de estruturas específicas e a capacitação de mão-de-obra.

Assim, mesmo a concepção (neo)liberal de regulação, centrada nas perspectivas técnica e econômica, não se aplica no Brasil no que se refere à comunicação de massa. O primeiro enfoque, na verdade, já estava assegurado – e aceito pelo mercado – muitos anos

antes da chegada do *NPM* e de seus desdobramentos no país; já o segundo foi contido pela cisão entre telecomunicações e radiodifusão e pela conseqüente manutenção do *status quo*.

Resta, por fim, analisar o conceito de controle social, definido anteriormente como “o conjunto de mecanismos operados pela sociedade, legitimados pelo Estado e por ele eventualmente integrado, com o objetivo de fiscalizar a atividade dos meios de comunicação de massa em consonância com os direitos fundamentais”. O controle social da comunicação de massa – assim como o aplicado a outros setores econômicos – ganha força como fruto da redemocratização política e do enfraquecimento do Estado como entidade capaz de isoladamente formular e implementar políticas públicas. Em algum grau, o controle social, refletindo a ascendência da sociedade, passou a substituir o antigo controle e a complementar as ações do Estado. Nesse âmbito, a primeira metade da década de 1990 guarda iniciativas importantes, como a regulamentação do Conselho de Comunicação Social, em parte integrado por representantes da sociedade civil, e a promulgação da Lei do Cabo, cujo legado inclui a consagração de mecanismos institucionais para a participação da sociedade civil em órgãos reguladores e a garantia de espaço para que entidades sem fins lucrativos e pretensamente representativas pudessem atuar em meios de comunicação de massa. O primeiro legado resultou, por exemplo, alguns anos depois, na criação de instrumentos voltados à transparência e à participação no âmbito da Anatel, como a disponibilidade de atas do Conselho Deliberativo e de documentos processuais; a realização de consultas públicas prévias à aprovação de novos instrumentos normativos; e o funcionamento de um Conselho Consultivo e de uma ouvidoria. Já o segundo legado fortaleceu, nos anos seguintes, uma forma de comunicação bem distinta da preconizada por emissoras privadas, que desembocou, por exemplo, em pressões pela realização do Fórum Nacional de TVs Públicas, pela criação da rede pública de televisão e pela convocação de uma Conferência Nacional de Comunicação, cuja etapa nacional ocorreu depois da conclusão desta tese. Os desdobramentos deste evento certamente merecem investigações futuras.

Assim como no que tange à regulação econômica, avanços relativos ao controle social passam por uma regulamentação da Constituição Federal de 1988. Estão previstos, neste documento, dispositivos referentes às finalidades dos meios de comunicação de massa que não podem ser fiscalizados graças à inexistência de instrumentos normativos. Além

disso, o controle social é limitado em temas essenciais, como, por exemplo, no que diz respeito à supervisão do processo de outorgas e à capacidade de conferir peso a pareceres formulados no âmbito de instâncias consultivas.

Controle, regulação técnica e econômica e controle social são, conforme se supôs no início desta tese, conceitos complementares capazes de substituir antigas abordagens simplistas ou dicotomias insustentáveis no campo da regulação da comunicação de massa. A análise desses conceitos no caso brasileiro indica um descompasso entre a realidade observada e a teoria que costuma sustentá-los no debate internacional: não por acaso, buscou-se enfocá-los segundo uma perspectiva contextualizada, descolando-os de uma abordagem pasteurizada. A observação do caso brasileiro indicou que esses conceitos ainda passam por uma situação de transição e não estão plenamente consolidados: o controle ainda resiste, apesar da redemocratização política; a regulação técnica carece de critérios objetivos eficientes; a regulação econômica oscila entre regras imprecisas e palavras de ordem não regulamentadas; e o controle social é limitado no que se refere a grandes questões da comunicação de massa e ao alcance das manifestações da sociedade. Ao atender as demandas do empresariado, o Estado, enfim, enfraqueceu sua capacidade de regular, sem substituí-la por um controle social mais eficiente. Se a esta tese coube tentar desfazer falsos dilemas e construir conceitos, passos futuros devem atentar para a reconstrução, na prática, de um novo modelo brasileiro de regulação da comunicação de massa.

## REFERÊNCIAS

### 1. Entrevistas

BAYMA, Israel. **Israel Bayma (depoimento, 2008)**. Brasília, DF, 09 de maio de 2008. Entrevista concedida a Octavio Penna Pieranti.

GERMANI, Higino. **Higino Germani (depoimento, 2005)**. Porto Alegre, 24 de agosto de 2005. Entrevista concedida a Octavio Penna Pieranti.

GUERREIRO, Renato Navarro. **Renato Navarro Guerreiro (depoimento, 2008)**. Brasília, DF, 12 de maio de 2008. Entrevista concedida a Octavio Penna Pieranti.

MAROTTA, Yapir. **Yapir Marotta (depoimento, 2008)**. Brasília, DF, 17 de março de 2008. Entrevista concedida a Octavio Penna Pieranti.

MINASSIAN, Ara Apkar. **Ara Apkar Minassian (depoimento, 2008)**. Brasília, DF, 07 de abril de 2008. Entrevista concedida a Octavio Penna Pieranti.

OLIVEIRA, Euclides Quandt de. **Euclides Quandt de Oliveira (depoimento, 2006)**. Petrópolis, RJ, 07 de outubro de 2006b. Entrevista concedida a Octavio Penna Pieranti.

\_\_\_\_\_. **Euclides Quandt de Oliveira (segundo depoimento, 2006)**. Petrópolis, RJ, 26 de dezembro de 2006c. Entrevista concedida a Octavio Penna Pieranti.

RAMOS, Murilo César. **Murilo César Ramos (depoimento, 2008)**. Brasília, DF, 07 de maio de 2008. Entrevista concedida a Octavio Penna Pieranti.

ROMÃO, José Eduardo Elias. **José Eduardo Elias Romão (depoimento, 2008)**. Brasília, DF, 22 de julho de 2008. Entrevista concedida a Octavio Penna Pieranti.

SILVA, José Antonio de Alencastro e. **José Antonio de Alencastro e Silva (depoimento, 2008)**. Brasília, DF, 15 de março de 2008. Entrevista concedida a Octavio Penna Pieranti e Miriam Wimmer.

### 2. Instrumentos normativos

#### *Constituições Federais*

BRASIL. Constituição Federal de 1937. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2008.



\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1946. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1967. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 jul. 2008.

### *Emendas Constitucionais*

BRASIL. Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 ago. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 17 out. 2008.

### *Atos Institucionais*

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24/01/1967 e as constituições estaduais, com as modificações constantes deste ato. O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por ato complementar em estado de sítio ou fora dele, só voltando o mesmo a funcionar quando convocados pelo Presidente da República. O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição. Poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de vitalidade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo. O Presidente da República, em qualquer dos casos previstos na Constituição, poderá decretar o estado de sítio ou prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo. Poderá, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido ilicitamente, no exercício de cargo ou função. Fica suspensa a garantia de hábeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a Segurança Nacional, a ordem econômica e social e a economia

popular. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 dez. 1968. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 10 jul. 2008.

### *Leis*

ARGENTINA. Ley nº 23.696, de 17 de agosto de 1989. Emergencia Administrativa. Privatizaciones y Participación del Capital Privado. Programa de Propiedad Participada. Protección del Trabajador. Contrataciones de Emergencia. Contrataciones Vigentes. Situación de Emergencia en las Obligaciones Exigibles. Concesiones. Plan de Emergencia del Empleo. Disposiciones Generales. **Infoleg**, Buenos Aires, 18. ago. 1989. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar>>. Acesso em: 10. out. 2008.

BRASIL. Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1º. nov. 1952. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18. dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.597, de 12 de setembro de 1955. Dispõe sobre zonas indispensáveis à defesa do país e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 21. set. 1955. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7. ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.654, de 04 de novembro de 1959. Dispõe sobre a criação e a organização do quadro de material bélico das armas de Comunicações e de Engenharia, regula as condições de extinção do quadro de técnicos da ativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 05. nov. 1959. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05. out. 1962. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6. jun. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.483, de 16 de novembro de 1964. Reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20. nov. 1964. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 15. jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.622, de 3 de maio de 1965. Concede isenção de tributos para importação de bens e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**,

Brasília, DF, 05. mai. 1965. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 15. jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.950, de 22 de abril de 1966. Concede isenção dos impostos de importação e de consumo, de emolumentos consulares e da taxa de despacho aduaneiro, excluída a cota de previdência social, para equipamentos industriais e acessórios destinados à produção de papel para impressão de jornais, periódicos e livros, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22. abr. 1966. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 07. jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.024, de 10 de junho de 1966. Institui o quadro de pessoal do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13. jun. 1966. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6. jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.198, de 03 de janeiro de 1967. Cria, sob a forma de fundação, o Centro Brasileiro de TV Educativa. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04. jan. 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6. jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.250, de 09 de fevereiro de 1967. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09. fev. 1967. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.396, de 26 de fevereiro de 1968. Acrescenta itens ao artigo 165 do decreto-lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29. fev. 1968. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 3. abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.535, de 20 de novembro de 1968. Restabelece representações no Conselho Nacional de Telecomunicações, revoga dispositivos da Lei 4117, de 27 de agosto de 1962, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21. nov. 1968. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 3. abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.536, de 21 de novembro de 1968. Dispõe sobre a censura de obras teatrais e cinematográficas, cria o Conselho Superior de Censura, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22. nov. 1968. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.560, de 12 de dezembro de 1968. Concede isenção de tributos a equipamentos importados para instalação, ampliação e manutenção de estações e aparelhos de rádio amador. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16. dez. 1968. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do serviço civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11. dez. 1970. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972. Institui política de exploração de serviços de telecomunicações, autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Telecomunicação Brasileiras S. A. – Telebrás, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13. jul. 1972. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 08 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.301, de 15 de dezembro de 1975. Institui política de exploração de serviço de radiodifusão de emissoras oficiais, autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasileira de Radiodifusão – Radiobras, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16. dez. 1975. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 08 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.834, de 06 de abril de 1989. Cria a carreira e os respectivos cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10. out. 1989. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 19 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.923, de 12 de dezembro de 1989. Dispõe sobre os vencimentos, salários, soldos e demais retribuições dos servidores civis e militares do Poder Executivo, na Administração Direta, nas Autarquias, nas Fundações Públicas e nos extintos Territórios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13. dez. 1989. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13. abr. 1990. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13. abr. 1990. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.216, de 13 de agosto de 1991. Dispõe sobre antecipação a ser compensada quando da revisão geral da remuneração dos servidores públicos, corrige e reestrutura tabelas de vencimentos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15. ago. 1991. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 19 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991. Dispõe sobre reajuste da remuneração dos servidores públicos, corrige e reestrutura tabelas de vencimentos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19. dez. 1991. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Institui o Conselho de Comunicação Social, na forma do artigo 224 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31. dez. 1991. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992. Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 set. 1992. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 19 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19. nov. 1992. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9. jan. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996. Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 1996. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17. jul. 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 out. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998. Institui o serviço de radiodifusão comunitária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20. fev. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8. mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.688, de 06 de julho de 1998. Dispõe sobre a extinção dos cargos de Censor Federal e sobre o enquadramento de seus atuais ocupantes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07. jul. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19. jul. 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.461, de 17 de maio de 2002. Acrescenta alínea ao inciso I do artigo 23 da lei 8.977, de 6 de janeiro de 1995, que dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo, para incluir canal reservado ao Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17. mai. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.610, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, conforme o § 4º do art. 222 da Constituição, altera os arts. 38 e 64 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, o § 3º do art. 12 do Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23. dez. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 01 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas agências reguladoras, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21. mai. 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.292, de 26 de abril de 2006. Altera as Leis nºs 9.986, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras; 10.768,

de 19 de novembro de 2003, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas - ANA; 10.862, de 20 de abril de 2004, que dispõe sobre a criação do Plano Especial de Cargos da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN; 10.871, de 20 de maio de 2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais, denominadas Agências Reguladoras; 11.182, de 27 de setembro de 2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC; 9.074, de 7 de julho de 1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos; cria cargos na Carreira de Diplomata, no Plano de Cargos para a Área de Ciência e Tecnologia, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas - FG; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com base no art. 81-A da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e no art. 30 da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 5.989, de 17 de dezembro de 1973; 9.888, de 8 de dezembro de 1999; 10.768, de 19 de novembro de 2003; 11.094, de 13 de janeiro de 2005; e 11.182, de 27 de setembro de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26. abr. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006. Dispõe sobre a criação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE e do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA; institui a Gratificação Específica de Docência dos servidores dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima - GEDET; fixa o valor e estabelece critérios para a concessão da Gratificação de Serviço Voluntário, de que trata a Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, aos militares dos extintos Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima; autoriza a redistribuição, para os Quadros de Pessoal Específico das Agências Reguladoras, dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei no 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou planos correlatos das autarquias e fundações públicas, cedidos àquelas autarquias, nas condições que especifica; cria Planos Especiais de Cargos, no âmbito das Agências Reguladoras referidas no Anexo I da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004; institui a Gratificação de Efetivo Desempenho em Regulação - GEDR, devida aos ocupantes dos cargos do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; cria as carreiras e o Plano Especial de Cargos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais

Anísio Teixeira - INEP; aumenta o valor da Gratificação Específica de Publicação e Divulgação da Imprensa Nacional - GEPDIN, instituída pela Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20. out. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a lei 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07. abr. 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nºs 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de



Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei nº 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei nº 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23. set. 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004; das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006; das Carreiras de Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; das Carreiras do Banco Central do Brasil - BACEN, de que trata a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998; e da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006; cria o Plano de Carreiras e Cargos da SUSEP, o Plano de Carreiras e Cargos da CVM e o Plano de Carreiras e Cargos do IPEA; dispõe sobre a remuneração dos titulares dos cargos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500, de que trata a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e integrantes da Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, a criação de cargos de Defensor Público da União, a criação de cargos de Analista de

Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SIDEC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, de que trata o art. 2º da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, da Carreira de Tecnologia Militar, de que trata a Lei nº 9.657, de 3 de junho de 1998, dos cargos do Grupo Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo - Grupo DACTA, de que trata a Lei nº 10.551, de 13 de novembro de 2002, dos empregos públicos do Quadro de Pessoal do Hospital das Forças Armadas - HFA, de que trata a Lei nº 10.225, de 15 de maio de 2001, da Carreira de Supervisor Médico-Pericial, de que trata a Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998, das Carreiras da Área de Ciência e Tecnologia, de que trata a Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993, do Plano de Carreiras de Cargos da FIOCRUZ, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT, de que trata a Lei nº 11.171, de 2 de setembro de 2005, da Carreira da Seguridade Social e do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.483, de 3 de julho de 2002, da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, dos Policiais e Bombeiros Militares dos Ex-Territórios Federais e do antigo Distrito Federal, de que trata a Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, do Plano Especial de Cargos da SUFRAMA, de que trata a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da EMBRATUR, de que trata a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, do Plano de Classificação de Cargos, de que trata a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Quadro de Pessoal da Imprensa Nacional, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União - GIAPU, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, das Carreiras da área de Meio Ambiente, de que trata a Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002, do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, de que trata a Lei nº 11.357, de 2006, das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do FNDE, de que trata a Lei nº 11.357, de 2006, das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do INEP,

de que trata a Lei nº 11.357, de 2006, dos Juizes do Tribunal Marítimo, de que trata a Lei nº 11.319, de 6 de julho de 2006, do Quadro de Pessoal da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, do Plano de Carreiras e Cargos do INMETRO, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, do Plano de Carreiras e Cargos do IBGE, de que trata a Lei nº 11.355, de 2006, do Plano de Carreiras e Cargos do INPI, de que trata Lei nº 11.355, de 2006, da Carreira do Seguro Social, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, das Carreiras e do Plano Especial de Cargos do DNPM, de que trata a Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, do Quadro de Pessoal da AGU, de que trata a Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, da Gratificação de Desempenho de Atividade dos Fiscais Federais Agropecuários - GDFFA, de que trata a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, de que trata a Lei nº 10.484, de 3 julho de 2002, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Perito Federal Agrário - GDAPA, de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Reforma Agrária - GDARA, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho - GDPST, de que trata a Lei nº 11.355, de 2006, das Carreiras e Planos Especiais de Cargos das Agências Reguladoras, de que tratam as Leis nºs 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.882, de 9 de junho de 2004, e 11.357, de 2006, da Gratificação Temporária das Unidades Gestoras dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal - GSISTE, de que trata a Lei nº 11.356, de 2006, sobre a instituição da Gratificação Específica de Produção de Radioisótopos e Radiofármacos - GEPR, da Gratificação Específica, da Gratificação do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - GSISP, da Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo - GAEG e do Adicional de Plantão Hospitalar, dispõe sobre a remuneração dos beneficiados pela Lei nº 8.878, de 11 de maio de 1994, dispõe sobre a estruturação da Carreira de Médico Perito Previdenciário, no âmbito do Quadro de Pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Plano de Carreiras e Cargos do Instituto Evandro Chagas e do Centro Nacional de Primatas e do Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda, reestrutura a Carreira de Agente Penitenciário Federal, de que trata a Lei nº 10.693, de 25 de junho de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da**

**União**, Brasília, DF, 3. fev. 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

#### *Medidas Provisórias não convertidas em lei*

BRASIL. Medida Provisória nº 151, de 15 de março de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública federal e dá outras providências. (Plano Brasil Novo). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15. mar. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10. set. 2008. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

#### *Decretos-lei*

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939. Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 31. dez. 1939. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939. Dispõe sobre o exercício de atividades de imprensa e propaganda no território nacional e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 31. dez. 1939. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.073, de 08 de março de 1940. Incorpora ao patrimônio da União a Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande e as empresas a ela filiadas. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 31. dez. 1940. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940. Incorpora ao patrimônio da União todo o ativo existente em território nacional da Brazil Railway Company e empresas a ela filiadas e dispõe quanto à apuração e liquidação do seu passivo. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 31. dez. 1940. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 9.239, de 06 de maio de 1946. Autoriza o governo federal a intervir no Frigorífico Barbacena S/A. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 09. mai. 1946. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 25.335, de 10 de agosto de 1948. Faz cessar intervenção federal na Sociedade Anônima Frigorífico Barbacena S/A, realizada nos termos do decreto-lei 9239, de 06 05 1946 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 12. out. 1948. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 162, de 13 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a exploração dos serviços de telecomunicações. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 fev. 1967. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27. fev. 1967. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28. fev. 1967. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13. mar. 1967. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 480, de 28 de fevereiro de 1969. Dispõe sobre a isenção do imposto incidente na importação de bens destinados a emissoras de televisão e de rádio e revoga a lei nº 5.560, de 12 de dezembro de 1968. **Diário Oficial da República Federativa do**

**Brasil**, Brasília, DF, 28. fev. 1969. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969. Dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública, e dá outras providências.

**Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21. mar. 1969. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969. Define os crimes contra a Segurança Nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29. set. 1969. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970. Dispõe sobre a execução do artigo 153, parágrafo oitavo, parte final, da Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26. jan. 1970. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.293, de 13 de dezembro de 1973. Concede isenção do imposto incidente na importação de bens destinados a emissoras de rádio e televisão, revoga o decreto-lei 480, de 28 de fevereiro de 1969, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13. dez. 1973. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.348, de 24 de outubro de 1974. Reajusta os vencimentos e salários dos servidores do Poder Executivo, dos membros da magistratura e do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25. nov. 1974. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976. Reajusta os vencimentos e salários dos servidores civis do Poder Executivo, dos membros da magistratura e do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16. fev. 1976. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2008.

## *Decretos*

BRASIL. Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931. Regula a execução de serviços de radiocomunicações no território nacional. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 31. dez. 1931. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6. mar. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932. Aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 31. dez. 1932. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6. mar. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.590, de 11 de janeiro de 1939. Aprova o regulamento para concessão de transportes gratuitos, ou com abatimento, nas estradas de ferro da União e por ela administrados. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 31. dez. 1939. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.144, de 02 de março de 1942. Concede abatimento nos preços das passagens nos navios nacionais, em favor dos jornalistas. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, DF, 31. dez. 1942. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 20.493, de 24 de janeiro de 1946. Aprova o regulamento do Serviço de Censura de Diversões Públicas do Departamento Federal de Segurança Pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 29. jan. 1946. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 29.151, de 17 de janeiro de 1951. Aprova o regulamento dos serviços postais e de telecomunicações. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 18. jan. 1951. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 39.625, de 19 de julho de 1956. Dispõe sobre o quadro do pessoal trabalhista da empresa “Armazéns Frigoríficos”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 23. jul. 1956. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 40.741, de 10 de janeiro de 1957. Dispõe sobre o quadro do pessoal trabalhista da empresa “Rádio Nacional”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 11. jan. 1957. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 41.800, de 09 de julho de 1957. Cria comissão para estudo do problema da expansão dos serviços telefônicos. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 09. jul. 1957. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 11 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 48.973, de 29 de setembro de 1960. Dispõe sobre o quadro do pessoal trabalhista da empresa “Armazéns Frigoríficos”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 15. out. 1960. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 48.974, de 29 de setembro de 1960. Dispõe sobre o quadro do pessoal trabalhista da empresa “Rádio Nacional”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 15. out. 1960. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 49.259, de 17 de novembro de 1960. Institui a campanha da radiodifusão educativa. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 17. nov. 1960. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 50.450, de 12 de abril de 1961. Regula a projeção de películas cinematográficas e a propaganda comercial através das emissoras de televisão e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12. abr. 1961. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 50.666, de 30 de maio de 1961. Cria o Conselho de Telecomunicações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30. mai. 1961. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 50.840, de 23 de junho de 1961. Modifica o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação, de que trata o decreto 21.111, de 1º de março de 1932, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26. jun. 1961. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 51.134, de 03 de agosto de 1961. Regula os programas de teatro e diversões públicas através do rádio e da televisão, o funcionamento de alto-falantes, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03. ago. 1961. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.



\_\_\_\_\_. Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963. Aprova o regulamento geral para a execução da Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27. mai. 1963. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 19 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 52.749, de 24 de outubro de 1963. Transfere, com os respectivos cargos, para o Conselho Nacional de Telecomunicações, servidores em exercício na comissão técnica de rádio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07. nov. 1963. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Aprova o regulamento dos serviços de radiodifusão. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12. nov. 1963. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 52.819, de 12 de novembro de 1963. Aprova os atos constitutivos e os estatutos da Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13. nov. 1963. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 54.401, de 09 de outubro de 1964. Cria Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09. out. 1964. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 55.625, de 25 de janeiro de 1965. Aprova o regimento interno do Conselho Nacional de Telecomunicações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º. fev. 1965. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 55.818, de 8 de março de 1965. Transfere com os respectivos cargos, para o Conselho Nacional de Telecomunicações, servidores em exercício na Comissão Técnica de Rádio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16. mar. 1965. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 58.379, de 10 de maio de 1966. Cria funções gratificadas no Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17. mai. 1966. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 60.876, de 20 de junho de 1967. Adota providências relativas à organização do Ministério das Comunicações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21. jun. 1967. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 62.236, de 08 de fevereiro de 1968. Estabelece a estrutura básica do Ministério das Comunicações, define áreas de competência dos órgãos que integram e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09. fev. 1968. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 62.239, de 26 de setembro de 1968. Cria estrutura técnica e administrativa para a elaboração do projeto de um sistema avançado de tecnologias educacionais, incluindo rádio, televisão e outros meios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29. set. 1968. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 63.592, de 11 de novembro de 1968. Cria um grupo de trabalho para estudar e propor a sistematização jurídica das emissoras pertencentes, incorporadas ou administradas pelo governo da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12. nov. 1968. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 67.964, de 28 de dezembro de 1970. Redistribui, com os respectivos ocupantes, para o quadro de pessoal – parte especial do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) cargos originários do extinto Lloyd Brasileiro – Patrimônio Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29. dez. 1970. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 2 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 70.185, de 23 de fevereiro de 1972. Dispõe sobre o Programa Nacional de Teleeducação (Prontel) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24. fev. 1972. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 70.568, de 18 de maio de 1972. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), cria o Conselho Nacional de Comunicações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19. mai. 1972. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 4 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 74.753, de 23 de outubro de 1974. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério das Comunicações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24. out. 1974. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 78.023, de 12 de julho de 1976. Dispõe sobre a organização do Ministério das Comunicações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13. jul. 1976. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 4 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 81.600, de 25 de abril de 1978. Aprova o regulamento dos serviços especiais de repetição e de retransmissão de televisão. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26. abr. 1978. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 83.973, de 13 de setembro de 1979. Regulamenta o artigo 15, e seguintes, da lei 5.536, de 21 de novembro de 1968, que criou o Conselho Superior de Censura. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14. set. 1979. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 84.206, de 13 de novembro de 1979. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério das Comunicações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14. nov. 1979. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 93.216, de 03 de setembro de 1986. Dispõe sobre o controle e a fiscalização das empresas estatais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04. set. 1986. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 95.744, de 23 de fevereiro de 1988. Aprova o Regulamento do Serviço Especial de Televisão por Assinatura - TVA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24. fev. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 95.815, de 10 de março de 1988. Altera a redação dos artigos 10, 16 e 36 do Regulamento do Serviço Especial de Televisão por Assinatura TVA, aprovado pelo Decreto nº 95.744, de 23 de fevereiro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11. mar. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 95.955, de 22 de abril de 1988. Dá nova redação ao artigo 1 do decreto 95.916, de 12 de abril de 1988, que autoriza a Empresa Brasileira de Radiodifusão – Radiobras a alienar as emissoras de rádio e televisão que menciona. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25. abr. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 96.291, de 11 de julho de 1988. Altera o regulamento dos serviços especiais de repetição e de retransmissão de televisão, aprovado pelo decreto 81.600, de 25

de abril de 1978, modificado pelos decretos 84.064, de 8 de outubro de 1979 e 87.074, de 31 de março de 1982. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12. jul. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 96.900, de 30 de setembro de 1988. Institui o Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Criação e Expressão, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04. out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 733, de 27 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a transferência e a criação, por transformação, de cargos em comissão e funções de confiança no Ministério das Comunicações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28. jan. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.720, de 28 de novembro de 1995. Altera dispositivos do regulamento dos serviços de radiodifusão, aprovado pelo decreto 52.795, de 31 de outubro de 1963, e modificado por disposições posteriores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29. nov. 1995. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 2. abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.048, de 29 de outubro de 1996. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério das Comunicações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29. out. 1996. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.108, de 24 de dezembro de 1996. Altera dispositivos do regulamento dos serviços de radiodifusão, aprovado pelo decreto 52.795, de 31 de outubro de 1963, e modificado por disposições posteriores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26. dez. 1996. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 2. abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.196, de 08 de abril de 1997. Aprova o regulamento de serviços especiais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09. abr. 1997. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.206, de 14 de abril de 1997. Aprova o regulamento do Serviço de TV a Cabo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14. abr. 1997. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.389, de 18 de novembro de 1997. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério das

Comunicações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19. nov. 1997. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.617, de 5 de junho de 1998. Dispõe sobre a composição do capital de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6. jun. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.354, de 28 de janeiro de 2000. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério das Comunicações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28. jan. 2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.635, de 21 de março de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério das Comunicações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24. mar. 2003. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.901, de 26 de novembro de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital – SBTVD. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27. nov. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7. mar. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.220, de 30 de setembro de 2004. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério das Comunicações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30. set. 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005. Aprova o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18. fev. 2005. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br>>. Acesso em: 27. mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.413, de 06 de abril de 2005. Altera o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens, aprovado pelo decreto 5.371, de 17 de fevereiro de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br>>. Acesso em: 17. out. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema

de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30. jun. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 7. mar. 2007.

#### *Outros*

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Portaria nº 254, de 16 de abril de 1997. Aprova a Norma n. 002/94-REV/97 – Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18. abr. 1997. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br>>. Acesso em: 29. abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 321, de 21 de maio de 1997. Aprova a Norma do Serviço de Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio por Assinatura Via Satélite (DTH) - N. 008/97, anexa a esta Portaria. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21. mai. 1997. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br>>. Acesso em: 29. abr. 2008.

TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS S/A. Ato de 17 de julho de 2008. Acordo Coletivo de Trabalho abrangendo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21. jul. 2008. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 20. fev. 2009.

#### *Projetos de lei não convertidos em lei*

SANTIAGO, Tilden. Projeto de lei nº 2.120, de 1991. Dispõe sobre o Serviço de Cabodifusão e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29. nov. 1991.

### **3. Publicações**

ABRAMO, Cláudio. **A Regra do Jogo. : o jornalismo e a ética do marceneiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

ABREU, Alzira Alves de *et al* (Coord.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930**. Rio de Janeiro: Editora FGV e CPDOC, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 2005, 6 ed., p. 173-200.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social dos serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALBERTI, Verena. **História oral: a experiência do Cpdoc**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1989.

ALMEIDA, André Mendes de. **Mídia Eletrônica: seu controle nos EUA e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

ALTHEIDE, David L. Media Hegemony: a Failure of Perspective. **Public Opinion Quarterly**, v. 48, 1984, p. 476-490.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1987.

AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moraes. Apresentação. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína. **Usos & Abusos da História Oral**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. VII-XXV.

ANATEL. **Estudo Comparativo de Regras de *Must Carry* na TV por Assinatura**. Brasília: ANATEL, 2008. Elaborado por Octavio Penna Pieranti e Susana Festner dos Santos.

ANDI. **Mídia e Políticas Públicas de Comunicação**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.andi.org.br>. Acesso em: 01 mar. 2007.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO. Rio de Janeiro: IBGE, 1946-

AQUINO, Maria Aparecida de. **Censura, Imprensa, Estado Autoritário (1968-1978): o exercício cotidiano da dominação e da resistência: o Estado de São Paulo e o Movimento**. Bauru: EDUSC, 1999.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ARGOLO, José; RIBEIRO, Kátia; FORTUNATO, Luiz Alberto. **A Direita Explosiva no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 1996.

BAGDIKIAN, Ben H. **The new media monopoly**. Boston: Beacon Press, 2004.

BARANCHUK, Mariana. Canales 11 y 13: la primera privatización de la década menemista. In: MASTRINI, Guillermo. **Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)**. Buenos Aires: La Crujía, 2005, p. 211-234.

- BARBOSA, Rui. **A Imprensa e o Dever da Verdade**. São Paulo: Papagaio, 2004.
- BELTRÁN, Germán Rey. Panorama: o cenário móvel da TV Pública. In: RINCÓN, Omar (org). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002.
- BERTRAND, Claude-Jean. **O arsenal da democracia: Sistemas de Responsabilização da Mídia**. Bauru. SP: EdUSC, 2002.
- BIGLIAZZI, Renato. **A Constituição Domada: Democracia e o Conselho de Comunicação Social**. Brasília: Faculdade de Direito, UnB, 2007. Dissertação de conclusão do mestrado em Direito (mimeo).
- \_\_\_\_\_. A memória do direito à comunicação. **Eptic Online**, v. XI, n. 1, enero-abril 2009.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade: Para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 2007. 13ª ed.
- BOLAÑO, César. La problemática de la convergencia informática-telecomunicaciones-audiovisual: un abordaje marxista. In: MASTRINI, Guillermo; BOLAÑO, César (ed.). **Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina: Hacia una Economía Política de la Comunicación**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 1999, p. 29-47.
- \_\_\_\_\_. **Mercado brasileiro de televisão**. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe; São Paulo: EDUC, 2004, 2ª ed. revista e ampliada.
- \_\_\_\_\_. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.
- BOLAÑO, César; BRITTOS, Valério Cruz. **A televisão brasileira na era digital: Exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes**. São Paulo: Paulus, 2007.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v. 1, 1998.
- \_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 2005, 6 ed., p. 237-270.



\_\_\_\_\_. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, 28, jun. 2007, p. 9-30.

BRITTOS, Valério Cruz; COLLAR, Marcelo Schmitz. Direito à Comunicação e Democratização no Brasil. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009, p. 71-89.

BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas: A guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula**. Rio de Janeiro, Record, 2008.

BUCKLEY JR., William F.; BOZELL, L. Brent. McCarthy e seus inimigos. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da Liberdade de Expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1974.

CABRAL FILHO, Adilson Vaz. O desenvolvimento humano e social na formulação de políticas de radiodifusão comunitária no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXX, 2008, Natal. **Anais**. Natal: INTERCOM, 2008. 1 CD-ROM.

CAIRNEY, Paul. New public management and the Thatcher healthcare legacy: enough of the theory, what about the implementation? **British Journal of Politics and International Relations**, v. 4, n. 3, October 2002, p. 375-398.

CAMARGO, Nelly de; PINTO, Virgilio B. Noya. **Las políticas de comunicación en el Brasil**. Paris: Editorial de la Unesco, 1975.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1989.

CAMPOS, Anna Maria. Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento. **RAP**, 14(3), jul.-set. 1980, p. 27-45.

\_\_\_\_\_. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **RAP**, 24(2), fev.-abr. 1990, p. 30-50.

CANELA, Guilherme. Regulação das Comunicações: porquês, particularidades e caminhos. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008, p. 143-162.

CAPALDI, Nicholas. Introdução. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da Liberdade de Expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1974.

CAPARELLI, Sérgio. **Televisão e Capitalismo no Brasil**. Porto Alegre: L&PM, 1982.

\_\_\_\_\_. **Ditaduras e Indústrias Culturais no Brasil, na Argentina, no Chile e no Uruguai (1964-1984)**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1989.

CARDOSO, Ciro Flamarion; BRIGNOLI, Héctor Pérez. **Os Métodos da História**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983, 3ª ed.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso de Despedida do Senado Federal – Filosofia e Diretrizes de Governo**. Brasília, DF: 14 dez. 1994. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/DESPED.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DESPED.HTM)>. Acesso em: 18 dez. 2006.

CARVALHO, Vinícius Marques de. Regulação de serviços públicos e intervenção estatal na economia. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Regulação, Direito e Democracia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 13-26.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2005.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli. A trajetória conservadora da teoria institucional. **RAP**, 39, 4, jul.-ago. 2005, p. 849-74.

CASALS, Pedro Henrique. Política de Telecomunicações no Brasil: Análise de Conjuntura. **Cadernos EBAP**, nº 89, dez. 1997.

CASTRO, João Caldeira Brant Monteiro de. **Políticas nacionais de radiodifusão (1985-2001) e espaço público**. São Paulo: Escola de Comunicações e Artes, USP, 2002. Monografia de conclusão de curso (mimeo).

CAVALCANTI, Bianor Scelza. **O gerente equalizador**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CAVALCANTI, Bianor Scelza; PECI, Alketa. Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurelio; SOBREIRA, Rogério. **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CAVALCANTI JÚNIOR, Flávio. Radiodifusão, Democracia e Regulamentação da Mídia. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna.

**Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008, p. 163-176.

CIARNIENE, Ramune; VIENAZINDIENE, Milita. Strategic Human Resources Management: Changes in the Context of the New Public Management. **Social Research/Socialiniai tyrimai**, n. 1(9), 2007, p. 56-64.

CIFUENTES, Diego Portales. A Empresa: A televisão pública na América Latina: crises e oportunidades. In: RINCÓN, Omar (org). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão.** São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, Mar. 1972, p. 1-25.

COMPARATO, Fábio Konder. Segurança Nacional. In: **Novos Estudos Cebrap**, v. 1, 1, p. 51-57, dez. 1981.

CONGRESSO NACIONAL. **Concentração da Mídia:** debates no Conselho de Comunicação Social. Brasília, 2004.

CONVERSE, Philip E. Power and the Monopoly of Information. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 1, p. 1-9, 1985.

CORSETTI, Hygino. **Exposição de Motivos nº 118.** Brasília, 25 de ago. 1971. Mimeo.

COSTA, Sylvio; BRENER, Jayme. Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, vol. 4, n. 2, p. 29-53, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci.** Porto Alegre: L&PM, 1981.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Planejamento Estratégico.** Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CURADO, Isabela. Pesquisa Historiográfica em Administração: uma proposta metodológica. In: ENCONTRO DA ANPAD, 25., 2001, Campinas, SP. **Anais.** Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD-ROM.

CURRAN, James. Rethinking the Media as a Public Sphere. In: GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham (ed.). **The Political Economy of the Media.** Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1997.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia.** Brasília: UnB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001, 13ª ed.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W.. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, 2, Apr. 1983, p. 147-160.

DINES, Alberto. **O Papel do Jornal**. São Paulo: Summus, 1986.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Shattan; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: Teoria Democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 41-62.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. From Old Public Administration to New Public Management. **Public Money & Management**, jul.-sep. 1994, p. 9-16.

DUTRA, Pedro. As agências reguladoras nos âmbitos federal e estadual: natureza jurídica da atividade de fiscalização e regulação. In: SARAIVA, Enrique; PECI, Alketa; BRASÍLICO, Edson Américo (org.). **Regulação, defesa da concorrência e concessões**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

FAGUNDES, Coriolano de Loyola Cabral. **Censura & Liberdade de Expressão**. São Paulo: Taika, 1974.

FARIA, Armando Medeiros de. Imprensa e interesse público. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 174-9.

FERLIE, Ewen; STEANE, Peter. Changing Developments in NPM. **International Journal of Public Administration**, v. 25, n. 12, 2002, p. 1459-1469.

FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.); ABREU, Alzira Alves de... (et al.). **Entre-vistas: abordagens e usos da história oral**. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

FESLER, James W.; KETTL, Donald F. **The Politics of the Administrative Process**. Chatham, NJ, EUA: Chatham House Publishers, 1996.

FIRAT, A. Fuat. Historiography, Scientific Method, and Exceptional Historical Events. In: **Advances in Consumer Research**, vol. 14, issue 1, p. 435-438, 1987.

FISCHER, Desmond. **O direito de comunicar: expressão, informação e liberdade.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

FISS, Owen M. **Liberalism Divided: Freedom of Speech and the Many Uses of State Power.** Colorado, EUA: Westview Press, 1996.

FLEURY, Sonia. La expansion de la ciudadanía. In: **Inclusión social e nuevas ciudadanías: condições para la convivencia y seguridad democráticas.** Colombia: Ed Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

\_\_\_\_\_. Democracia, poder local y ciudadanía en Brasil. In: GOMÀ, Ricard; JORDANA, Jacint (orgs.). **Descentralización y políticas sociales en América Latina.** Barcelona, Espanha: Fundación CIDOB, 2004.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas.** Rio de Janeiro: Nau, 1999.

FOX, Elizabeth; WAISBORD, Silvio. Latin Politics, Global Media. In: FOX, Elizabeth; WAISBORD, Silvio (orgs.). **Latin Politics, Global Media.** Austin: University of Texas Press, 2002.

FREDERICKSON, H. George. Toward a New Public Administration. In: MARINI, Frank E. (org.). **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective,** 1971.

GALLERI, Franco. Controle Social. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política.** Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000, p. 283-5.

GARDINER, Harold C. O ponto de vista católico sobre a censura. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da Liberdade de Expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1974.

GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

\_\_\_\_\_. **A ditadura encurralada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GELLER, Henri. Mass communications policy: where we are and where we should be going. In: LICHTENBERG, Judith (ed.). **Democracy and the Mass Media.** EUA: Cambridge University Press, 1990, p. 290-330.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Campos, 2001.

GILLWALD, Alison. The Public Sphere, the Media and Democracy. **Transformation,** 21, 1993, p. 65-77.

\_\_\_\_\_. Históricos e Perspectivas: Uma Análise da Legislação e dos Projetos de Lei sobre Radiodifusão no Brasil. **Cadernos de CEAM: As relações entre mídia e política**, Brasília, ano 2, n. 6, 2001.

GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham. Digital divides: Communications policy and its contradictions. **New Economy**, v. 8, issue 2, jun. 2001, p. 110-115.

\_\_\_\_\_. Ideology and the Mass Media. In: BARRETT, M. *et al.* (orgs). **Ideology and Cultural Production**. Croom Helm, 1979, p. 198-224.

GOLDMANN, Kjell. Appropriateness and Consequences: The Logic of Neo-Institutionalism. **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 18, n. 1, January 2005, p. 35-52.

GORBACHEV, Mikhail. **Perestroika: Novas idéias para o meu país e o mundo**. São Paulo: Best Seller, 1987.

GÖRGEN, James. Redes de televisão e prefeituras: uma dominação consentida. In: COMPOLÍTICA – CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, II, 2007, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: Compolítica, 2007. 1 CD-ROM.

GRABER, Doris A. Press Freedom and the General Welfare. **Political Science Quarterly**, v. 101, n. 2, 1986.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere – volume 2**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRINBERG, Lucia. Adauto Lúcio Cardoso, da UDN à ARENA. In: KUSHNIR, Beatriz (org.). **Perfis Cruzados: Trajetórias e militância política no Brasil**. Rio de Janeiro: Imago, 2002, p. 245-259.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 39-71.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. **RAP**, n. 2, 1967, p. 7-44.

\_\_\_\_\_. **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da Administração.** Rio de Janeiro: FGV, 1983.

HABERMAS, Jürgen. The Public Sphere: An Encyclopedia Article. **New German Critique**, n. 3, Autumn, 1974, p. 49-55.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. The Public Sphere. In: GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham (ed.). **The Political Economy of the Media.** Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1997a.

\_\_\_\_\_. Further Reflections on the Public Sphere. In: GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham (ed.). **The Political Economy of the Media.** Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1997b.

\_\_\_\_\_. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 volumes.

HANCHER, Leigh; MORAN, Michael. Organizing regulatory space. In: HANCHER, L.; MORAN, M. (eds). **Capitalism, Culture and Regulation.** Oxford: Clarendon Press, 1989, p. 271-299.

HEBER, Florence; FISCHER, Tânia. Regulação do Estado e reformas nas telecomunicações. **RAP**, 34 (5), setembro-outubro 2000, p. 143-63.

HERMAN, Edward S.; CHOMSKY, Noam. **A Manipulação do Público: Política e poder econômico no uso da mídia.** São Paulo: Futura, 2003.

HERSCOVICI, Alain. Globalización, sistema de redes y estructuración del espacio: un análisis económico. In: MASTRINI, Guillermo; BOLAÑO, César (ed.). **Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina: Hacia una Economía Política de la Comunicación.** Buenos Aires: Editorial Biblos, 1999, p. 49-60.

\_\_\_\_\_. Tecnologías da Informação e da Comunicação, modificação do espaço público e novas articulações entre o público e o privado. Reflexões sobre a natureza econômica e sociológica da Informação. **Eptic**, v. V, n. 2, Mayo-Agosto 2003.

HERSCOVICI, Alain; BOLAÑO, César; MASTRINI, Guillermo. Economía política de la comunicación y la cultura: una presentación. In: MASTRINI, Guillermo; BOLAÑO, César (ed.). **Globalización y Monopolios en la Comunicación en América Latina: Hacia una Economía Política de la Comunicación.** Buenos Aires: Editorial Biblos, 1999, p. 9-25.

HERZ, Daniel. **Aspectos da História da Radiodifusão no Brasil: 1919-1960**. São Leopoldo, RS: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 1977. Dissertação do Curso de Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **A Introdução de novas tecnologias de comunicação no Brasil: tentativas de implantação do serviço de Cabodifusão, um estudo de caso**. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. Dissertação de Mestrado. Volume 2. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **A História Secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Tchê! Editora Ltda., 1988.

\_\_\_\_\_. **Comunicação e meio ambiente: reflexões sobre controle, cultura e comunicação de massa**. Rio de Janeiro, 1992. Mimeo.

\_\_\_\_\_. A renúncia a uma política de telecomunicações, em nome da telefonia e da radiodifusão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XX, 1997, Santos. **Anais**. Santos, SP: INTERCOM, 1997.

HOLMES, Oliver Wendell. Perigo atual e evidente. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da Liberdade de Expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. Rio de Janeiro: Ed. - FGV, 1974.

HOLMES, Stephen. Liberal constraints on private power? Reflections on the origins and rationale of access regulation. In: LICHTENBERG, Judith (ed.). **Democracy and the Mass Media**. EUA: Cambridge University Press, 1990, p. 21-65.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, spring 1991, p. 3-19.

IACHAN, Ana Christina Saraiva. **Fios e Fibras: Vivendo a privatização das Telecomunicações do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, FGV, 2006. Dissertação de conclusão de curso do Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais (mimeo).

IBGE. **Educação no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/pesquisas/educacao.html>>. Acesso em: 08. abr. 2007.

INTERVOZES. **Direito à comunicação no Brasil**. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/arquivos/GGP.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2006.

JACOBS, Keith. Historical Perspectives and Methodologies: Their Relevance for Housing Studies? In: **Housing, Theory and Society**, n. 18, p. 127-135, 2001.



JAMBEIRO, Othon. A Regulamentação da TV em Tempos de Convergência Tecnológica, Política e Econômica. **Tendências XXI**, Lisboa, n. 2, 1996.

\_\_\_\_\_. **Regulando a TV: Uma Visão Comparativa no Mercosul**. Salvador: EdUFBA, 2000.

\_\_\_\_\_. **A TV no Brasil do Século XX**. Salvador: EdUFBA, 2002.

\_\_\_\_\_. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos? **Estudos de Sociologia**, Ano 12, n. 24, 1º semestre 2008, p. 85-104.

JAMBEIRO, Othon *et alli*. **Tempos de Vargas: o Rádio e o Controle da Informação**. Salvador: EDUFBA, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de Interesse Público e a “Personalização” do Direito Administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 26, 1999, p. 115-136.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

KAUFMAN, Herbert. Administrative Decentralization and Political Power. **Public Administration Review**, 1969.

KEAST, Robyn; MANDELL, Myrna; BROWN, Kerry. Mixing state, market and network governance modes: the role of government in “crowded” policy domains. **International Journal of Organization Theory and Behavior**, 9 (1), Spring 2006, p. 27-50.

KELLEY, David; DONWAY, Roger. Liberalism and free speech. In: LICHTENBERG, Judith (ed.). **Democracy and the Mass Media**. EUA: Cambridge University Press, 1990, p. 66-101.

KETTL, Donald F. Public Administration at the Millennium: The State of the Field. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 10 (1), 2000, p. 7-34.

KICKERT, Walter J. M. Public Governance in Small Continental European States. **International Journal of Public Administration**, v. 25, n. 12, 2002, p. 1471-1491.

KLIKSBERG, Bernardo. A Gerência na década de 90. **RAP**, 22(1), jan.-mar. 1988, p. 59-85.

KOVACH, Bill; ROSENSTIEL, Tom. **Os elementos do jornalismo: o que os jornalistas devem saber e o público exigir**. São Paulo: Geração Editorial, 2003.

KUCINSKI, Bernardo. **A Síndrome da Antena Parabólica**. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

KUNCZIK, Michael. **Conceitos de Jornalismo: Norte e Sul**. São Paulo: EdUsp, 2002.

- KUSHNIR, Beatriz. **Cães de guarda**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 3ª ed, 1997.
- LEAL FILHO, Laurindo; REBOUÇAS, Edgard. O controle social na televisão: os casos da campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, no Brasil, e dos advocacy groups, nos Estados Unidos. In: II COLÓQUIO BRASIL-ESTADOS UNIDOS DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO / CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXVIII, 2005, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: INTERCOM, 2005. 1 CD-ROM.
- LENIN, V. I. **Prensa y Literatura**. Madrid: Akal, 1976.
- LEVI, Giovanni. Usos da biografia. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janáina. **Usos & Abusos da História Oral**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 167-182.
- LEVI, Lucio. Governo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000, p. 553-555.
- LICHTENBERG, Judith. Foundations and Limits of Freedom of the Press. **Philosophy and Public Affairs**, v. 16, n. 4, autumn, 1987, p. 329-355.
- \_\_\_\_\_. Introduction. In: LICHTENBERG, Judith (ed.). **Democracy and the Mass Media**. EUA: Cambridge University Press, 1990, p. 1-20.
- LIMA, Venício A. de. Comunicação na Constituinte de 1987/88: a defesa dos velhos interesses. **Caderno CEAC/UnB**, ano 1, n. 1, 1987, p. 143-152.
- \_\_\_\_\_. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- \_\_\_\_\_. Comunicação e política. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação Pública: Estado, governo, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 84-94.
- LIMA, Venício A. de; MOTTER, Paulino. Novas tecnologias de comunicações, neoliberalismo e democracia. **Comunicação & Política**, n.s., v. 3, n. 1, p. 12-19.
- LOBATO, Elvira. Mídia nacional acumula dívida de R\$10 bi. **Folha de S. Paulo**: 14. fev. 2004, p. A14-15.
- LOBO, Thereza. Descentralização – uma alternativa de mudança. **RAP**, 22(1), jan.-mar. 1988, p. 14-24.

- LONG, Norton E. Power and Administration. **Public Administration Review**, 9, 1949, p. 257-264.
- LOPES, Cristiano Aguiar. Licitações nas Outorgas de Rádio e TV – a Ineficácia dos Critérios Técnicos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXX, 2008, Natal. **Anais**. Natal: INTERCOM, 2008. 1 CD-ROM.
- LOWNDES, Vivien. Varieties of new institutionalism: a critical appraisal. **Public Administration**, v. 74, Summer 1996, p. 181-97.
- LOZANO, Jorge Eduardo Aceves. Prática e estilos de pesquisa na história oral contemporânea. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína. **Usos & Abusos da História Oral**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 15-26.
- LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Paulus, 2005.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Condicionantes da reforma do estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 133-158.
- MAIA, Maurício. Henfil e o Império do Silêncio. In: KUSHNIR, Beatriz (org.). **Perfis Cruzados: Trajetórias e militância política no Brasil**. Rio de Janeiro: Imago, 2002, p. 177-214.
- MAIA, Rousiley. Política deliberativa e tipologia da esfera pública. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**. Anpocs, n. 63, 2007, p. 89-114.
- MARCH; James G.; OLSEN, Johan P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, Sep. 1984, p. 734-749.
- MARCONI, Paolo. **A Censura Política na Imprensa Brasileira (1968-1978)**. São Paulo: Global Editora, 1980.
- MARCUSE, Herbert. Tolerância Repressiva. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da Liberdade de Expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1974a.
- \_\_\_\_\_. Postscript 1968. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da Liberdade de Expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1974b.
- MARINI, Caio. **Gestão Pública: o debate contemporâneo**. Salvador: Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2003.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, IX, 2004, Madrid. **Anais**. Madrid: CLAD, 2004.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 72-98.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Chaves do Debate: televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a inovação. In: RINCÓN, Omar (org.). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002.

MARTINS, Marcus A. O histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (org.). **Políticas de comunicação: Buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p. 305-330.

MARTINS, Paulo Emílio Matos. **A Reinvenção do Sertão: a estratégia organizacional de Canudos**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MARTINS, Paulo Emílio Matos (org.). **Clássicos da Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2003. 1 CD-ROM.

MARX, Karl. A notícia e seus efeitos em Londres. In: MARX, Karl. **Liberdade de imprensa**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

\_\_\_\_\_. A opinião dos jornais e a opinião do povo. In: MARX, Karl. **Liberdade de imprensa**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

\_\_\_\_\_. Debates sobre a liberdade de imprensa e comunicação. In: MARX, Karl. **Liberdade de imprensa**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

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.

MATTELART, Armand. **Sociedade do conhecimento e controle da informação e da comunicação**. Salvador: Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, 2005. Conferência (mimeo).

MATTOS, Haroldo Corrêa de. **Política das Comunicações**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1984. Conferência (mimeo).

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Regulamentação econômica e democracia: contexto e perspectivas na compreensão das agências de regulação no Brasil. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Regulação, Direito e Democracia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 43-66.

MATTOS, Sérgio. **História da Televisão Brasileira: Uma visão econômica, social e política**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2002, 2ª ed.

\_\_\_\_\_. **Mídia controlada: a história da censura no Brasil e no mundo**. São Paulo: Paulus, 2005.

M'BOW, Amadou-Mahtar. **Intergovernmental Conference on Communication Policies in Latin América and the Caribbean**. San José: Unesco, 21 jul. 1976. Mimeo. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>. Acesso em: 15 out. 2008.

MCQUAIL, Denis. Sociology of Mass Communication. **Annual Review of Sociology**, 11, 1985, p. 93-111.

\_\_\_\_\_. **La acción de los medios**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1998.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, 10ª ed.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MENDES, Conrado Hübner. Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 99-139.

MILL, John Stuart. Liberdade de pensamento e discussão. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da Liberdade de Expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1974, p. 3-46.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais – posição junho de 1998**. Brasília, jan. 1999. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 08.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Empresas estatais federais privatizadas desde 1990**. Brasília, DF, 23 out. 2006. Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/080707\\_ESTA\\_Univ\\_p\\_rivatizadas.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/080707_ESTA_Univ_p_rivatizadas.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2008.

MITNICK, Barry M. **La economía política de la regulación**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1989.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **The Spirit of Laws**. Ontario: Batoche Books, 2001.

MORAIS, Fernando. **Chatô, o Rei do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

MORGAN, Bronwen; YEUNG, Karen. **An Introduction to Law and Regulation**. Oxford: Cambridge, 2007.

MOREL, Edmar. **Histórias de um repórter**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

MOTA, Maria Regina de Paula; TOME, Takashi; TAVARES, Francisco. O processo de deliberação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital: aspectos técnicos, políticos e jurídicos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXIX, 2006, Brasília. **Anais**. Brasília: INTERCOM, 2006. 1 CDROM.

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, p. 89-116, 1994.

MOURÃO FILHO, Olympio. **Memórias: a Verdade de um Revolucionário**. Porto Alegre: L&PM, 1978.

MURDOCK, Graham. Blindspots about western Marxism: a reply to Dallas Smythe. **Canadian Journal of Political and Social Theory**, v. 2, n. 2, Spring-Summer 1978, p. 109-119.

NAPOLEÃO, Hugo. **A Política Nacional de Comunicações**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1993. Conferência (mimeo).

NASCIMENTO, Kleber do. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. **RAP**, 1(1), jan.-jul. 1967, p. 11-50.

NEUMAN, W. Russell; MCKNIGHT, Lee; SOLOMON, Richard Jay. **The Gordian Knot: Political Gridlock on the Information Highway**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1998.

OCDE. Telecommunications and Broadcasting: Convergence or Collision? **Information Computer Communications Policy**, n. 29, 1992.

\_\_\_\_\_. **OECD Communications Outlook 2007**. Paris: OECD, 2007.

OLIVEIRA, Euclides Quandt de. **A Televisão no Brasil**. Brasília, DF: Ministério das Comunicações, 1975. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Comunicações**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1978. Conferência (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Renascem as Telecomunicações: Construindo a Base**. São José dos Pinhais, PR: Editel, 1992.

\_\_\_\_\_. **Renascem as Telecomunicações: Construção e Operação do Sistema**. São Paulo: Landscape, 2006.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Mass., USA: Plume/Addison-Wesley, 1992.

OVEREEM, Patrick. The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators. **Administrative Theory & Praxis**, v. 27, n. 2, 2005, p. 311-329.

PACHECO, Paula. Pires para a mídia. **Carta Capital**, São Paulo, 14 abr. 2004, p. 30.

PECI, Alketa. Reforma regulatória no Brasil da pós-privatização. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 159-188.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, jul.-set. 2008, p. 39-55.

PETERSON, Theodore. The Social Responsibility Theory. In: SIEBERT, Fred S.; PETERSON, Theodore; SCHRAMM, Wilbur. **Four Theories of the Press**. USA: University of Illinois, 1984, p. 73-104.

PIERANTI, Octavio Penna. **Políticas Públicas para Radiodifusão e Imprensa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. *Censura versus* Regulação de Conteúdo: em Busca de uma Definição Conceitual. In: SARAVIA, Enrique; MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Democracia e Regulação dos Meios de Comunicação de Massa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008, p. 129-142.

\_\_\_\_\_. *Reconvergindo* a convergência: quando legislação e tecnologia se reencontram. **Revista Estudos de Sociologia**, ano 12, n. 24, 1º semestre 2008b, p. 105-119.

PIERANTI, Octavio Penna; ZOUAIN, Deborah Moraes. O Estado e os Direitos Fundamentais no Brasil: a Colisão entre o Direito de Propriedade e a Liberdade de Expressão. **Revista de Direito Público da Economia**, ano 6, n. 22, abril-junho 2008, p. 141-160.

PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos. A Radiodifusão como um Negócio: um Olhar sobre a Geração do Código Brasileiro de Telecomunicações. **Eptic Online**, v.9, n.1, ene-abr. 2007.

PRATA, José; BEIRÃO, Nirlando; TOMIOKA, Teiji. **Sérgio Motta: o Trator em Ação**. São Paulo: Geração Editorial, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 3ª ed.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.

RABELO, Genival. **O capital estrangeiro na imprensa brasileira**. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1966.

RAMOS, Murilo César. Uma nova legislação para as comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão. **Tendências XXI**, ano II, n. 2, set. 1997, p. 176-182.

\_\_\_\_\_. Televisão a cabo no Brasil: desestatização, reprivatização e controle público. In: CAPPARELLI, Sergio *et al* (Org.). **Enfim, sós: a Nova Televisão no Cone Sul**. Porto Alegre: L&PM, 1999, p. 39-58.

\_\_\_\_\_. Agências Reguladoras: a reconciliação com a política. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2004, Las Vegas, Nevada. **Anais**. Las Vegas, Nevada: LASA, 2004.

\_\_\_\_\_. **Políticas e Regulação das Telecomunicações**. Aracaju: Epcom, 2005. Texto para discussão.

RAMOS, Murilo César; MARTINS, Marcus. A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas. **Tendências XXI**, ano I, n. 1, mar. 1996, p. 105-123.

REED, John. **10 Dias que Abalaram o Mundo**. Porto Alegre: L&PM, 2002.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, XLIV, 1996, p. 652-667.



\_\_\_\_\_. Different Roads to Unfamiliar Places: UK Experience in Comparative Perspective. **Australian Journal of Public Administration**, 57(4), December 1998, p. 19-31.

\_\_\_\_\_. What is New about Governance and Why does it Matter? **Governing Europe**, 14, March 2003, p. 61-74.

\_\_\_\_\_. Understanding Governance: Ten Years On. **Organization Studies**, 28(08), 2007, p. 1-22.

RIBEIRO, Ana Paula Goulart. Clientelismo, corrupção e publicidade: como sobreviviam as empresas jornalísticas no Rio de Janeiro dos anos 1950. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXIV, 2001, Campo Grande. **Anais**. Campo Grande: INTERCOM, 2001. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Imprensa e história no Rio de Janeiro dos anos 1950**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

RICHARDSON, Ruth. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. São Paulo: FGV, 2005, 6 ed., p. 215-236.

RICHSTAD, Jim. O direito de comunicar na era da Internet. In: BERTRAND, Claude-Jean. **O arsenal da democracia**. Bauru, SP: EDUSC, 2002, p. 59-72.

RINCÓN, Omar. Realização: Rumo a uma televisão pública experimental e prazerosa. In: RINCÓN, Omar (org). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002.

RINGEN, Stein. Liberty, Freedom and Real Freedom. **Society**, March-April, p. 36-39, 2005.

ROBESPIERRE, Maximiliano. Revolução, povo e imprensa. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da Liberdade de Expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1974.

ROMAIS, Célio. **O que é rádio em ondas curtas**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROSSETO, Carlos Ricardo; ROSSETTO, Adriana Marques. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE-Eletrônica**, v. 4, n. 1, Art. 7, jan.-jul. 2005.

ROTHBERG, Danilo; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Lei de telecomunicações e órgão regulador no Brasil: desafios e obstáculos à luz da experiência britânica e européia. **Estudos de Sociologia**, Ano 12, n. 24, 1º semestre 2008, p. 141-56.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Suzy dos. Chiclete misturado com Banana: as adaptações nacionais de conceitos regulatórios relativos à televisão. In: II COLÓQUIO BRASIL-ESTADOS UNIDOS DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO / CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXVIII, 2005, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: INTERCOM, 2005. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Banco de Dados: estrutura dos meios de comunicação no Brasil**. Salvador: FJA, 2005 [1 CD-ROM].

SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, Radiodifusão e Voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). **Rede Globo: 40 anos de hegemonia e poder**. São Paulo: Paulus, 2005.

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (org.). **Políticas de comunicação: Buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007, p. 49-82.

SARAVIA, Enrique. Redes, organizaciones en red y organizaciones virtuales: las nuevas configuraciones organizacionales. **Revista El Acuerdo**, 8 (60), abril-mayo 2003.

\_\_\_\_\_. Regulación en Argentina y Brasil. Análisis comparativo de los modelos institucionales. **Reforma y Democracia**, Caracas, Octubre 2004.

SAROLDI, Luiz Carlos; MOREIRA, Sonia Virgínia. **Rádio Nacional: o Brasil em sintonia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005, 3ª ed.

SCHRAMM, Wilbur. The soviet communist theory of the press. In: SIEBERT, Fred S.; PETERSON, Theodore; SCHRAMM, Wilbur. **Four Theories of the Press**. USA: University of Illinois, 1984, p. 105-146.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SCHUDSON, Michael. Was There Ever a Public Sphere? If So, When? Reflections on the American Case. In: GOLDING, Peter; MURDOCK, Graham (ed.). **The Political Economy of the Media**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1997.

SCORSIM, Ericson Meister. **Estatuto dos Serviços de Televisão por Radiodifusão**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007. Tese de Doutorado. Mimeo.

SCOTT, W. Richard. The Adolescence of Institutional Theory. **Administrative Science Quarterly**, 32, 1987, p. 493-511.

SERVICE, Robert. **Lenin: a Biografia Definitiva**. Rio de Janeiro: Difel, 2006.

SHAFRITZ, J. M.; HYDE, A. C.; PARKES, S. J. **Classics of Public Administration**. EUA: Thomson Wadsworth, 2004.

SIEBERT, Fred S. The Authoritarian Theory. In: SIEBERT, Fred S.; PETERSON, Theodore; SCHRAMM, Wilbur. **Four Theories of the Press**. USA: University of Illinois, 1984, p. 9-38.

SILVA, J. A. Alencastro e. **Telecomunicações: histórias para a História**. São José dos Pinhais, PR: Editel, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. Controlar não é censurar: algumas reflexões sobre os meios de comunicação social e a verdade nos processos eleitorais. **Cadernos de Advocacia Pública**, 1, jul. 2000, p. 25-39;

SLAATTA, Tore. Media and democracy in the global order. **Media, Culture, Society**, 20, 1998, p. 335-344.

SMITH, Anne-Marie. **Um Acordo Forçado**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

SMITH, Joel. A Methodology for Twenty-First Century Sociology. In: **Social Forces**, The University of North Carolina Press, n. 70 (1), p. 1-17, September 1991.

SMYTHE, Dallas W. Communications: Blindspot of Western Marxism. **Canadian Journal of Political and Social Theory**, v. 1, n. 3, Fall-Autumn 1977, p. 1-28.

\_\_\_\_\_. Rejoinder to Graham Murdock. **Canadian Journal of Political and Social Theory**, v. 2, n. 2, Spring-Summer 1978, p. 120-7.

SODRÉ, Muniz. **A Máquina de Narciso: Televisão, indivíduo e poder no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da Imprensa no Brasil**. São Paulo: Mauad, 1999.

SOUZA, Sergio Euclides de. **Elusive autonomy: Brazilian communications policy in an age of globalization and technological Change**. Colorado, EUA: Universidade do Colorado em Boulder, 1998. Tese de Doutorado. Mimeo.

SPLICHAL, Slavko. The principle of publicity, public use of reason and social control. **Media, Culture & Society**, v. 24, 2002, p. 5-26.

STEWART, John. A Dogma of Our Times – The Separation of Policy-Making and Implementation. **Public Money & Management**, July-September 1996, p. 33-40.

STRAUBHAAR, Joseph D. Television and Vídeo in the Transition from Military to Civilian Rule in Brazil. **Latin American Research Review**, v. 24, n. 1, 1989, p. 140-151.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas y eficacia de la administración**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às Agências Reguladoras. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 17-38.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

\_\_\_\_\_. **A democracia na América: sentimentos e opiniões**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TORRES, Rodrigo Murinho de Martinez. **O mercado de TV por assinatura no Brasil: crise e reestruturação diante da convergência tecnológica**. Niterói, RJ: Centro de Estudos Gerais, UFF, 2005. Dissertação de conclusão do mestrado em Comunicação Social (mimeo).

TUCHMAN, Gaye. Historical Social Science: Methodologies, Methods, and Meanings. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (org.). **Strategies of Qualitative Inquiry**. SAGE Publications, 2003.

TURNER, Mark. Choosing Items from the Menu: New Public Management in Southeast Asia. **International Journal of Public Administration**, v. 25, n. 12, 2002, p. 1493-1512.

UNESCO. Report by the Director-General on the Intergovernmental Conference on Communication Policies in Latin America and the Caribbean Region (San José, 1976). **General Conference Nineteenth Session**, Nairobi, 19 C/106, 1976. Mimeo. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>. Acesso em: 15 out. 2008.

\_\_\_\_\_. **Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época.** Rio de Janeiro: FGV, 1983.

VALHAL, K. R. O imperativo revolucionário. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da Liberdade de Expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1974.

VERGARA, Sylvia Constant. **Método de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIANA, José Marcio Rodrigues. **Serviço de radiodifusão em onda tropical.** Brasília, DF, fev. 2008. Mimeo.

VIANNA, Luiz Werneck. Á Propósito de uma Apresentação. In: GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci.** Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.

VIEIRA, Roberto Amaral. Políticas nacionais de comunicação e capitalismo, dependente ou ao. In: **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 3-4, p. 19-24, 1984.

VISHINSKY, Andrei Y. A lei do Estado soviético. In: CAPALDI, Nicholas (org.). **Da Liberdade de Expressão: uma antologia de Stuart Mill a Marcuse.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1974.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **RAP**, (8), abr.-jun. 1974, p. 27-75.

WAINER, Samuel. **Minha razão de viver. Memórias de um repórter.** Rio de Janeiro: Record, 1987.

WHEELER, Mark. **Politics and the Mass Media.** Massachusetts, EUA: Blackwell Publishers Inc., 1997.

WILSON, Woodrow. The Study of Administration. **Political Science Quarterly**, 2, jun. 1887.

WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Eptic Online**, v. XI, n. 1, enero-abril 2009.

WOLFSFELD, Gadi. **Media and Political Conflict.** Cambridge, EUA: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1997.

WRIGHT, Charles R. Functional Analysis and Mass Communication. **The Public Opinion Quarterly**, v. 24, n. 4, 1960, p. 605-620.

## **ANEXO 1: Lista de siglas utilizadas**

ABEPEC - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação  
Abert – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão  
ABI - Associação Brasileira de Imprensa  
Abraço - Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária  
Abracom - Associação Brasileira de Antenas Comunitárias  
ABTA - Associação Brasileira de TV por Assinatura  
Acerp – Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto  
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AERP - Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República  
AI – Ato Institucional  
AIEs – Aparelhos Ideológicos de Estado  
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações  
Anacen - Associação Nacional dos Censores Federais  
Ancine – Agência Nacional do Cinema  
*AP - Associated Press*  
APC - Associação para a Promoção da Cultura  
ARENA - Aliança Renovadora Nacional  
*BBC – British Broadcasting Corporation*  
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações  
CCS - Conselho de Comunicação Social  
CCTCI - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática  
CEB – Companhia Energética Brasileira  
CEP - Código de Endereçamento Postal  
CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos  
CF – Constituição Federal

Cibrazem - Companhia Brasileira de Armazenamento  
CIE - Centro de Informações do Exército  
CIPSGA - Comitê de Incentivo ao Software Livre e Gratuito  
Citel - Comissão Interamericana de Telecomunicações  
CNC - Conselho Nacional de Comunicação  
CNRE - Campanha Nacional de Radiodifusão Educativa  
CNT - Conselho Nacional de Telecomunicações  
COM-TV - Comissão Assessora de Assuntos de Televisão  
Conab - Companhia Nacional de Abastecimento  
Concine - Conselho Nacional de Cinema  
Contel – Conselho Nacional de Telecomunicações  
COSB - Comissão de Simplificação Burocrática  
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPqD - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento  
CSC - Conselho Superior de Censura  
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional  
CTB - Companhia Telefônica Brasileira  
CTR - Comissão Técnica de Rádio  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público  
DCDP - Divisão de Censura de Diversão Pública  
DCT - Departamento de Correios e Telégrafos  
Dejus - Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do MJ  
Dentel – Departamento Nacional de Telecomunicações  
DFSP - Departamento Federal de Segurança Pública  
DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda  
DisTV – Serviço de Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos  
DOPS - Divisão de Ordem Política e Social  
DPF - Departamento de Polícia Federal  
DTH – *Direct to Home*  
EBC - Empresa Brasil de Comunicação



ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos  
EIPU - Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União  
Embracine - Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima  
EMFA - Estado Maior das Forças Armadas  
EPPG - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental  
ESG – Escola Superior de Guerra  
FCC – *Federal Communications Commission*  
Fenaj - Federação Nacional dos Jornalistas  
Fistel - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações  
Fitert - Federação Interestadual dos Radialistas  
Fittel - Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações  
FM – Frequência Modulada  
FNDC - Fórum Nacional pela Democratização das Comunicações  
Geipag - Grupo-Executivo das Indústrias do Papel e das Artes Gráficas  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICASA - *Independent Communication Authority of South Africa*  
IME - Instituto Militar de Engenharia  
Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social  
ITA - Instituto Tecnológico da Aeronáutica  
ITT – *International Telephone & Telegraph*  
Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LaPCom - Laboratório de Políticas de Comunicação  
LGT – Lei Geral de Telecomunicações  
LID - Lei da Informação Democrática  
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MC – Ministério das Comunicações  
MDB - Movimento Democrático Brasileiro  
MEC – Ministério da Educação  
MJ – Ministério da Justiça  
MMDS – Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal  
NOMIC - Nova Ordem Mundial da Informação e da Comunicação

NPM – *New Public Management*  
NTSC – *National Television System Committee*  
Oban - Operação Bandeirantes  
OC – Ondas Curtas  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OM - Ondas Médias  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
OS – Organização Social  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
OT – Ondas Tropicais  
PAL – *Phase Alternating Line*  
PAL-M – *Phase Alternating Line with frame system M*  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PEC - Plano Especial de Cargos das Agências Reguladoras  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PFS - Polícia Federal de Segurança  
PGPE - Plano Geral de Cargos do Poder Executivo  
PGO – Plano Geral de Outorgas  
PISP – Plano de Indenização por Serviços Prestados  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PND – Programa Nacional de Desestatização  
PPC - Plano de Classificação de Cargos  
Prontel - Programa Nacional de Teleducação  
PL – Projeto de Lei  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PUC-Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
PUC-RS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Radiobrás - Empresa Brasileira de Radiodifusão  
RJU - Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União  
RpTV – Repetidoras de Televisão

RTV – Retransmissoras de Televisão  
SBDC - Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência  
SBTVD - Sistema Brasileiro de Televisão Digital  
SBTVD-T - Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre  
SCDP - Serviço de Censura de Diversões Públicas  
SCM – Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa da Anatel  
SDE - Serviço de Diligências Especiais  
Sest - Secretaria de Controle das Empresas Estatais  
SET - Sociedade de Engenharia de Televisão  
Sigab - Serviço de Informação do Gabinete  
SNI - Serviço Nacional de Informações  
SNT - Sistema Nacional de Telecomunicações  
SPR - Serviço de Polícia Rodoviária  
STF - Supremo Tribunal Federal  
Telebrás - Telecomunicações Brasileiras S.A.  
Teletel - Telebrás Telegráfica S.A.  
TICs - Tecnologias da informação e da comunicação  
TVA - Serviço Especial de TV por Assinatura  
UDN - União Democrática Nacional  
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
UHF – *Ultra High Frequency*  
UIT - União Internacional de Telecomunicações  
UPI - *United Press International*  
UnB - Universidade de Brasília  
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UPU – União Postal Universal  
VHF – *Very High Frequency*

## **ANEXO 2: Cronologia resumida a partir de 1962**

1962

Promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações – lei nº 4.117

Criação do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel)

Criação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e de Televisão (Abert)

1964

Início do regime militar

Reestruturação do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP)

1965

Criação da Embratel

Adesão do Brasil a acordos internacionais sobre comunicação via satélite (Intelsat)

1966

Início da implementação do Plano Nacional de Telecomunicações

1967

Promulgação da Constituição Federal

Promulgação do decreto-lei nº 200

Criação do Ministério das Comunicações

Promulgação da Lei de Imprensa – lei nº 5.250

Promulgação do decreto-lei nº 236

Criação do Departamento de Polícia Federal (DPF)

1968

Edição do Ato Institucional nº 5

1969

Promulgação da Emenda Constitucional nº 1

Inauguração da estação terrena da Embratel em Tanguá, Rio de Janeiro

Início das transmissões ao vivo via satélite no Brasil

Promulgação da nova Lei de Segurança Nacional - decreto-lei nº 898

Criação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)

1970

Promulgação do decreto-lei nº 1.077

1972

Criação da Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás)

Primeiras transmissões da TV a cores no Brasil

Recriação do Programa Nacional de Teleducação (Prontel)

1975

Criação da Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás)

Criação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás (CPqD)

1978

Fim oficial da censura prévia aos meios de comunicação de massa

1983

Publicação, no Brasil, do *Relatório MacBride* e intensificação dos debates sobre a NOMIC

1985

Fim do regime militar

1988

Promulgação da Constituição Federal

1991

Criação do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)

Criação, por lei, do Conselho de Comunicação Social

1995

Promulgação da Lei do Cabo – lei nº 8.977

Aprovação da Emenda Constitucional nº 8

1997

Promulgação da Lei Geral de Telecomunicações – lei nº 9472

Criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

1998

Privatização do Sistema Telebrás

Promulgação da Lei da Radiodifusão Comunitária – lei nº 9.612

2001

Criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine)

2002

Aprovação da Emenda Constitucional nº 36

Instalação do Conselho de Comunicação Social

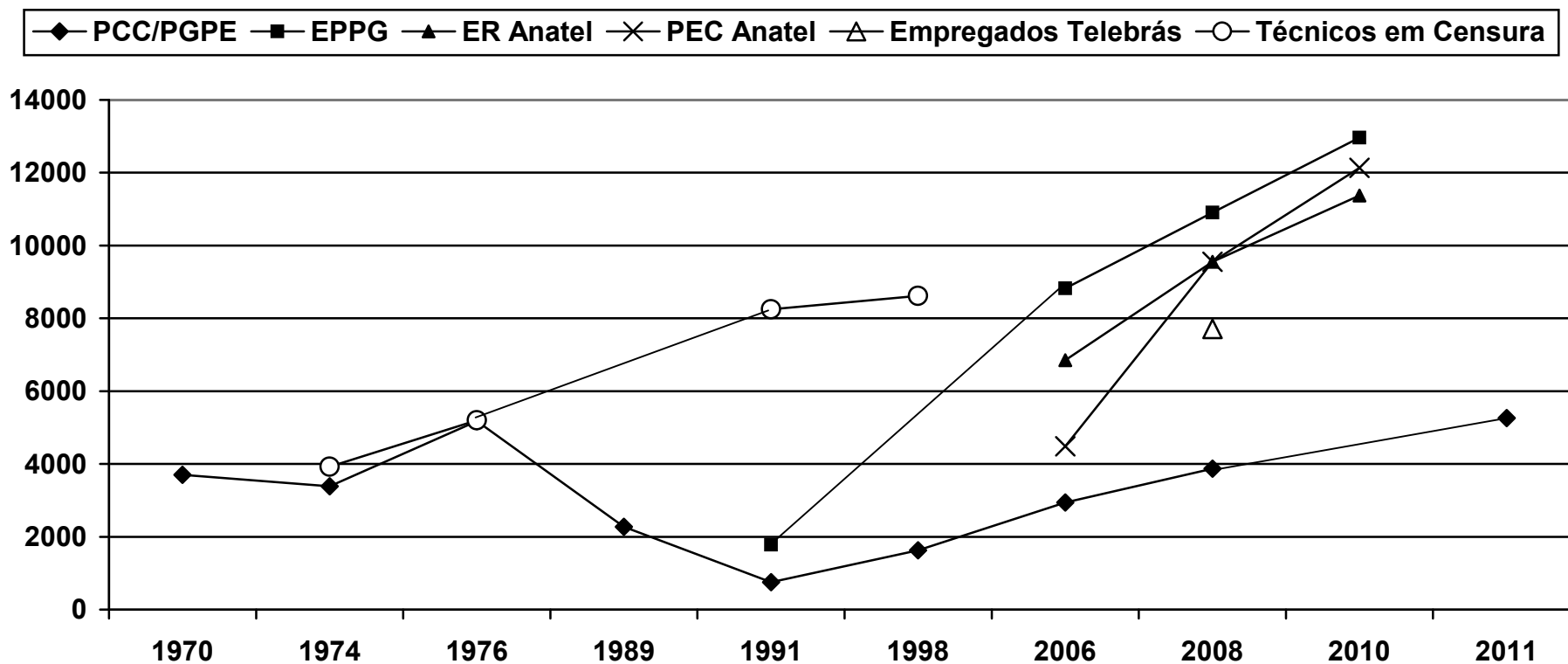
2006

Decisão sobre o Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre

2007

Criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC)

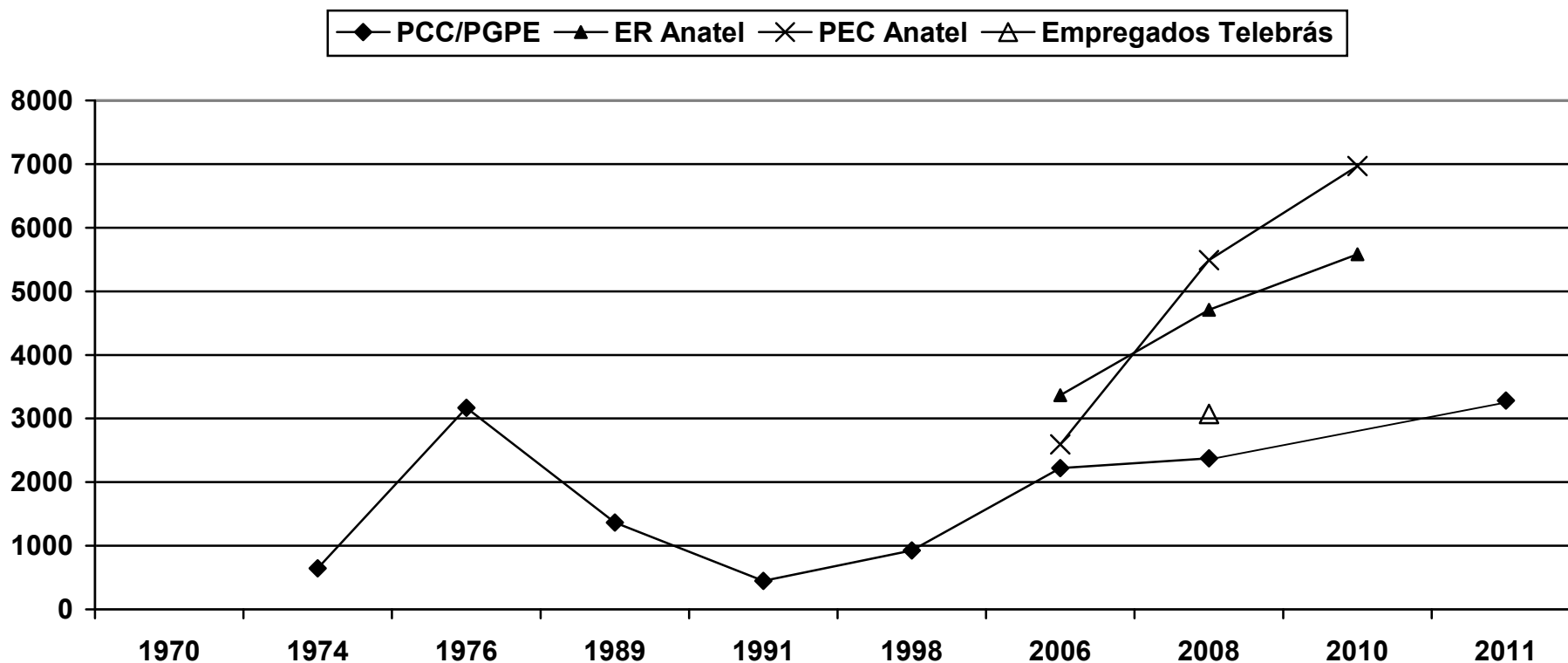
### ANEXO 3: Evolução salarial de carreiras ligadas à regulação das comunicações – Nível superior



**Fonte:** Elaboração do autor.

Os valores foram corrigidos, de acordo com o IGP-DI, até fevereiro de 2008. Foi considerado, na maior parte dos casos, o piso salarial de cada categoria. Em relação ao PEC da Anatel, semelhante ao de outras agências reguladoras, como não houve ingresso recente nesse plano e como grande parte dos servidores é experiente, foi considerado o teto salarial da categoria. No caso dos funcionários do Sistema Telebrás, foi considerado o valor médio dos vencimentos.

#### ANEXO 4: Evolução salarial de carreiras ligadas à regulação das comunicações – Nível médio



**Fonte:** Elaboração do autor.

Os valores foram corrigidos, de acordo com o IGP-DI, até fevereiro de 2008. Foi considerado, na maior parte dos casos, o piso salarial de cada categoria e, em relação ao PEC da Anatel e aos funcionários do Sistema Telebrás, valem as mesmas observações do Anexo3. Foi desconsiderada a situação dos técnicos de censura e dos EPPG: não havia formalmente servidores de nível médio entre os primeiros e, entre os segundos, quase todos os concursos públicos para essa carreira ofereceram vagas apenas para servidores de nível superior.





# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)