

## O *path dependence* da radiodifusão brasileira

Guilherme Canela\*

PIERANTI, Octavio Penna. **Políticas Públicas para radiodifusão e imprensa: ação e omissão do Estado no Brasil pós-1964**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 140 p.

A expressão em língua inglesa que compõe o título desta resenha sinaliza um dos mais significativos méritos do livro do jornalista formado pela UFRJ e mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), Octavio Penna Pieranti. Trata-se da compreensão do *status quo* da radiodifusão e da imprensa brasileiras, na atualidade, em função dos desenhos institucionais (ou políticas públicas) que foram tecidas pelos distintos governos brasileiros desde sempre, especialmente a partir da ditadura instalada no país pelo golpe militar de 1º de abril de 1964.

O termo, cunhado pelo economista laureado com Prêmio Nobel, Douglas North, resume uma idéia central para os estudos contemporâneos da nova economia institucional, da ciência política e da administração pública: os fenômenos que buscamos compreender ou as organizações que desejamos dissecar estão intimamente conectados ao desenho institucional que os precedeu, além daqueles que os rege no presente. Em outra expressão que ficou consagrada nos anos recentes, as instituições importam.

Este é o ponto central do livro que a Editora FGV acaba de colocar à disposição do público. A efetiva compreensão da radiodifusão e da imprensa que temos implica o debruçar sobre as legislações, políticas e instituições que tivemos (além daquelas que hoje vigoram). O passado condiciona impiedosamente o presente. Para o estudioso da história da mídia, o professor da Universidade de Princeton, Paul Starr:

By *constitutive* choices I mean those that create the material and institutional framework of fields of human activity. My premise here is that the constraints in the architecture of technical systems and social institutions are rarely so clear and overpowering as to compel a single design. At times of decision - *constitutive moments*, if you will - ideas and culture come into play, as do constellations of power, preexisting institutional legacies, and models from other countries. Although the people directly involved in the decisions may not be aware of their long-term implications, institutions and systems once established often either resist change or

---

\* Mestre em Ciência Política pela USP, é Coordenador de Relações Acadêmicas da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI). [gcanela@andi.org.br](mailto:gcanela@andi.org.br)

invite it in a particular direction. Constitutive choices emerge in a cumulative, branching pattern: Early choices bias later ones and may lead institutions along a distinctive path of development, affecting a society's role and position in the world. (Starr, 2004:1-2).

Pieranti conduz o leitor, com precisão e paciência, pela história da construção institucional da radiodifusão e da imprensa no Brasil. Salienta, sobretudo, as profundas interconexões (para não dizermos promiscuidades) entre os sucessivos governos que assumiram as rédeas do Estado, por diferentes métodos de chegada ao poder, e as empresas privadas concessionárias do espectro eletromagnético ou editoras de veículos impressos. Duas características centrais elevam-se nas argumentações e achados do autor:

a) o amálgama pouco desejável entre o público e o privado reduziu o esperado caráter republicano das políticas para o setor midiático. Ora as empresas se valeram, para retomarmos jocosa ilustração sempre presente na obra do economista Roberto Campos, das polpudas tetas estatais, ora os governos de plantão contaram com o agendamento favorável dos meios de comunicação e, com muita freqüência, as duas coisas simultaneamente;

b) na ditadura ou na democracia, em governos pré ou pós Constituição de 1988, a despeito de todos os avanços que a administração pública perpetrou em linhas gerais no Brasil, o setor de radiodifusão continuou (e continua) sendo um exemplo ímpar de relações clientelistas, circunscrito por um marco regulatório atrasado e distante das mais básicas recomendações da comunidade internacional.

Às páginas 91 e 92, o autor sentencia:

O acesso da sociedade aos meios de comunicação, como discutido anteriormente, não se tornou mais amplo, e o Estado, ora encarado numa perspectiva democrática, não fomentou políticas para lançar esse fim, nem criou mecanismos oficiais de *accountability* no que tange às comunicações. Assim, permaneceram vigendo as velhas práticas voltadas ao clientelismo e ao atendimento de favores pessoais, configurando uma troca política no âmbito dos meios de comunicação.

A crítica explícita no trecho acima, conclusão direta da análise das instituições conduzida pelo autor, pode soar como excessivamente severa. Sem embargo, a exegese dos marcos legais e regulatórios levadas a cabo por Pieranti, minimamente, e aqui está outro mérito do esforço, levanta novos questionamentos que poderão dar lugar a empreitadas

científicas capazes de comprovar ou, na melhor tradição popperiana, refutar as afirmações presentes na obra em epígrafe.

Nesse sentido, é extremamente bem-vinda uma terceira característica meritória deste *Políticas Públicas para radiodifusão e imprensa*. Dada a importância da mídia para as sociedades contemporâneas, ela e seu entorno têm sido objeto de estudos de diferentes áreas do conhecimento: a própria comunicação, a ciência política, a sociologia, a educação, a psicologia, para ficarmos nas mais óbvias. O diálogo, de certo modo inovador, que Pieranti busca estabelecer com o relevante campo da administração pública merece ser sublinhado.

Se é verdade que as instituições importam, o alcance de uma radiodifusão mais harmonizada com os princípios constitucionais e democráticos demanda, também, uma revolução na administração pública referente a este setor. Em outras palavras, nas democracias atuais cabe, em grande medida, às burocracias estatais a garantia de que as políticas públicas sejam mais eficazes, efetivas e eficientes; assim, sem a ponte com os estudos da administração pública tornar-se-ia muito difícil uma reengenharia das instituições que regem o campo da radiodifusão e da imprensa.

### **Fugir da tentação**

É sempre apetitoso, quando nos lançamos pelos caminhos dos estudos midiáticos, enveredarmos pelas pesquisas de conteúdo e/ou de análise dos impactos da mídia na vida política e social. Não por outra razão, esses tipos de investigações são bastante numerosos.

A introdução do livro (pp. 15-20) já alerta aos leitores que o autor logrou escapar destas tentações. Resume Pieranti (p. 16): “Este livro trata das políticas públicas voltadas para a imprensa e a radiodifusão brasileiras, analisando a ação do Estado nesses setores no período compreendido entre 1964, ano do início do regime militar, e o presente”.

Assim, a visão panorâmica da obra é oferecida no capítulo introdutório.

### **A retomada do Relatório *MacBride***

É uma surpresa positiva deparar-nos, logo no primeiro capítulo (pp. 21-35), com uma escolha oportuna do autor. Pieranti elege, não só para este momento do livro, mas para todo o restante da obra, os apontamentos do Relatório *MacBride* como uma espécie de fio condutor de parte significativa de suas análises.

O documento apresentado pela Unesco à comunidade internacional em princípios dos anos 1980 gerou um sem-número de controvérsias e, a despeito de suas inúmeras qualidades técnicas e políticas, acabou por ficar em uma espécie de limbo político e acadêmico por bastantes anos. Nesse sentido, valer-se do *framework* analítico e das recomendações do relatório constitui-se uma estratégia relevante, pois permite inserir a discussão travada para o contexto brasileiro no escopo mais amplo traçado pelo documento da Unesco.

Assim, o capítulo 1 delinea os parâmetros conceituais básicos de quaisquer reflexões sobre a imprensa e a radiodifusão, quais sejam: suas relações com a democracia, os processos de desenvolvimento e os direitos individuais à liberdade de expressão e de imprensa, além de dissecar as principais funcionalidades da mídia para as democracias de tradição ocidental.

Dentre os diversos elementos pertinentes sublinhados nesse primeiro capítulo, gostaríamos de ressaltar um que pode, inclusive, soar contraditório com o restante da publicação. Pieranti (p. 24 e ss.) faz questão de lembrar que a existência de marcos legais garantidores, por exemplo, das liberdades de expressão e imprensa não é condição suficiente (ainda que seja necessária) para efetivamente fazer valer esses direitos. Ou seja, ainda que o autor vá se concentrar, sobretudo, na análise dos diplomas legais e das políticas oficiais construídas ao longo das últimas quatro décadas, ele, oportunamente, reitera que tais direitos estão intimamente conectados ao e dependentes do “*status quo* vigente” (p. 27).

### **A construção do sistema de comunicações**

O capítulo 2 (pp. 37-70), além de sumarizar a história das políticas públicas de comunicação antes de 1964, dedica especial atenção ao legado deixado pelo regime ditatorial (1964-1984) para o setor.

O autor relembra algumas características que parecem fazer parte do DNA das relações governo(s)/mídia ao longo da história brasileira nos últimos 200 anos, sublinhando dois pontos em particular: a) a dependência de recursos públicos para o sustento do negócio midiático e b) a implementação de regulação *post facto*, isto é, o desenho de marcos legais e políticas para o setor se dá posteriormente à cristalização de um conjunto de situações e *players*, abrindo as comportas para solidificação de direitos adquiridos, *quase* nunca benéficos ao conjunto da sociedade.

Com isso, se estruturou no Brasil um poderoso setor de mídia, cuja organização e sintonia aprofundaram os laços com a política partidária e, em um dos episódios precursores

do que seriam as relações com os poderes públicos nos anos subseqüentes, lograram aprovar um Código Brasileiro de Telecomunicações que seguiu o *menu* almejado pelos radiodifusores, inclusive com a derrubada de 52 vetos presidenciais. A história é interessantemente contada por Pieranti (pp. 41 e 42).

Este capítulo termina com o papel aparentemente dúbio do regime militar: a um só tempo o regime estruturou a burocracia que abraçaria a regulação do sistema de radiodifusão no Brasil (criação do Ministério das Comunicações) e a infra-estrutura física e técnica necessária para a constituição de uma radiodifusão de caráter nacional (criação da Embratel e da Telebras) – o que não é trivial em um país com as características geográficas brasileiras, isto de um lado; de outro, foi o responsável por uma política sistemática de censura dos meios de comunicação. Pela porta escancarada da “Segurança Nacional”, o regime fez passar, com aparência de legitimidade, um conjunto de práticas de cerceamento das liberdades de expressão e imprensa, que foram desde o envio de bilhetes e às redações, passando pelo fechamento de veículos e chegando ao extremo de assassinar jornalistas.

Esse duplo papel acabou por permitir uma simbiose pouco convencional entre empresas privadas de mídia e um governo de caráter ditatorial. Pieranti (p. 68) sublinha:

Por verem nela [televisão] uma peça fundamental à segurança e à integração nacionais, os novos governos pós-1964 a adotaram como principal meio de comunicação, criando as condições para seu desenvolvimento. Dela fizeram uso, por outro lado, como importante mecanismo para a divulgação de novos feitos, do milagre econômico ao combate à guerrilha.

### **Nova República: mais do mesmo?**

A análise do desenho institucional (tanto para a infra-estrutura quanto para a regulação do conteúdo), que Pieranti tece até o capítulo 3, prenuncia parte dos acontecimentos que teriam lugar na chamada Nova República.

O capítulo 3 (pp. 71-89) evidencia o poder acumulado dos radiodifusores que conseguem, por exemplo, no primeiro governo civil desde 1964, emplacar um Ministro das Comunicações intimamente conectado tanto ao regime militar que acabara de falecer, quanto à perene indústria audiovisual – Antônio Carlos Magalhães.

Pieranti retoma a herança deixada pela dupla Sarney-ACM. Os radiodifusores que ocuparam simultaneamente a Presidência da República e o Ministério das Comunicações foram responsáveis pelo aprofundamento sem precedentes de uma nova forma de

coronelismo no Brasil, o chamado “coronelismo eletrônico”. Ao distribuir concessões, em um volume inédito na história do país, para grupos políticos e oligárquicos locais, a dupla obteve vantagens na constituinte, solidificação de seu próprio poder local e a criação de uma situação altamente arriscada para quaisquer democracias: aqueles que ficariam responsáveis pela regulação das comunicações pós-Constituição de 1988 (os políticos profissionais), inclusive pelas outorgas de canais e renovações, detinham interesses diretos na temática. Pieranti retomará, ainda, que tal política, *mutatis mutandis*, seguiu nos governos subseqüentes.

O capítulo também traça uma análise das mudanças legais para o setor advindas da nova Constituição, criticando severamente o resultado final que, segundo o autor, estabeleceu um conjunto de princípios gerais louváveis, porém pendentes de especificação futura por legislação infra-constitucional – o que, em muitos casos, até o presente não ocorreu.

### **Em que pé estamos?**

O título do quarto capítulo (pp.91-111), “Crise”, aponta a resposta do autor para a pergunta deste intertítulo.

Na verdade, o autor fala em crises que assombram o setor do lado do governo e do empresariado. A primeira delas pode ser identificada como uma crise de identidade: ao separar a radiodifusão das telecomunicações, em um momento que a revolução tecnológica indicava o contrário, o governo FHC introduz um novo ator no sistema, a Agência Nacional de Telecomunicações, colocando em dúvida o papel do Ministério das Comunicações.

Paralelamente a esta reestruturação legal e administrativa, o setor passa por uma, segundo o autor, expressiva crise econômica. Os insumos (papel, por exemplo) ficam mais custosos, há uma enorme redução de pessoal e um agravamento do endividamento do setor. Pieranti também comenta potenciais soluções para os problemas enfrentados: via ajuda governamental (por aumento de publicidade pública ou por empréstimos de bancos de fomento) e via ajuda externa (permissão para a entrada de capital estrangeiro).

As considerações finais (pp. 113-120) retomam as principais conclusões do autor apresentadas ao longo do livro.

## Luzes e incertezas

A radiodifusão e a imprensa no Brasil nunca estiveram tão agudamente no foco das atenções. CFJ, Ancinav, Classificação Indicativa, Televisão Pública, Televisão Digital, entrada de novos *players* no mercado são alguns dos temas que estiveram, muito recentemente, ou estão na ordem do dia dos debates que circunscrevem o setor.

Adicionalmente, as próprias empresas deparam-se com um novo mundo dos negócios; os anos 1990 ressaltam a necessidade de mais transparência e formas inovadoras de gestão por meio da chamada Responsabilidade Social Empresarial. Soma-se a isto o fato de que a *accountability* da mídia passa a ser feita, de maneira cada vez mais intensa, por organizações da chamada sociedade civil – para além dos tradicionais atores estatais.

Com esse quadro, é em boa hora que a Editora FGV apresenta *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa* de Octavio Penna Pieranti. Não é possível compreender o presente, especialmente com tantas novas variáveis, sem lançar luzes sobre o passado. As incertezas por certo continuam, mas sua análise fica mais acurada quando temos à disposição o ferramental oferecido por este livro.

## Referências bibliográficas

NORTH, D. – *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1990.

STARR, Paul - *The creation of the media: political origins of modern communications*. New York: Basic Books, 2004.