



O Código Brasileiro de Telecomunicações e a Política de Expansão da Radiodifusão: a Ação do Empresariado como Grupo de Pressão¹

Octavio Penna Pieranti²

Doutorando em Administração na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas – EBAPE/FGV

Paulo Emílio Matos Martins³

Professor Titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas – EBAPE/FGV

Resumo

A promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações em 1962 ainda não mereceu suficiente atenção de pesquisas acadêmicas. É objetivo deste artigo realizar esse estudo, analisando os atores envolvidos na aprovação do documento legal e seus interesses, o debate acerca do texto da lei e a relação desse episódio com a política voltada à expansão da radiodifusão, tanto antes, quanto depois de sua promulgação. Para isso, fez-se uso de documentos legais, atas de votações, registros em publicações oficiais acerca do processo legislativo, além de livros, artigos e estudos acadêmicos. Constata-se a eficiência do empresariado como grupo de pressão, bem como de sua organização, ao contrário do que se supunha, antes mesmo da aprovação daquele marco legal.

Palavras-chave

Código Brasileiro de Telecomunicações; Radiodifusão; Políticas Públicas; Empresariado.

Introdução

Em 1962, a radiodifusão e a telefonia brasileiras ganharam seu primeiro grande marco regulatório, o Código Brasileiro de Telecomunicações. Passados mais de quarenta anos de sua promulgação, o conteúdo referente à telefonia foi revogado e outros artigos foram mutilados, novas tecnologias impuseram uma lógica de desenvolvimento peculiar ao setor e uma série de leis e decretos passou a funcionar como apêndice do código, mas esse continua vigente. Este artigo tem por objetivo analisar o processo que levou à aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações pelo Congresso Nacional em 1962.

¹ Trabalho apresentado ao NP Políticas e Estratégias da Comunicação, do VI Encontro dos Núcleos de Pesquisa em Comunicação

² Octavio Penna Pieranti é jornalista, doutorando em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas – EBAPE/FGV e mestre em Administração Pública pela mesma instituição. E-mail: octavio@fgvmail.br

³ Paulo Emílio Matos Martins é professor titular da EBAPE/FGV e coordenador do Programa de Pesquisa em Administração Brasileira. E-mail: pemiliom@fgv.br



Pode causar estranheza o estudo de fenômeno tão distante do tempo presente. Cabe ressaltar que, apesar da importância desse marco legal, o processo que levou à sua promulgação ainda não recebeu a merecida atenção. Ao longo da história, cristalizaram-se referências a esse momento nem sempre embasadas na realidade dos fatos. A falta de atenção ao episódio implicou na abertura e manutenção de lacunas quanto à ação de grupos de pressão, à criação de entidades representativas e à política de expansão da radiodifusão, cruciais, até hoje, para o entendimento desse setor. Este artigo não se pretende documento definitivo sobre esses temas, porém estimula a continuidade dos debates sobre eles.

Na próxima seção deste artigo, será exposta a metodologia usada na análise. Depois, serão apresentados os antecedentes do processo que levou à aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações, por meio de um processo de reconstrução histórica da expansão da radiodifusão no Brasil. A seguir, serão examinados os vetos de João Goulart ao projeto de lei que instituía o Código Brasileiro de Telecomunicações, precedendo um debate acerca da votação desses vetos no Congresso Nacional. A análise se finda com uma exposição, em linhas gerais e resumidamente, da política voltada à radiodifusão nos anos subsequentes, como efeito da promulgação do marco legal, do momento histórico e dos embates vivenciados pelos distintos atores na década de 1960.

Metodologia

A investigação histórica que embasa este trabalho baseia-se, da forma como é aqui entendida e em consonância com o paradigma da Nova História (CURADO, 2001), na interpretação dos fatos e na análise das estruturas duradouras, tidas como centrais para a compreensão do tema ora estudado, sem rígido apego à narrativa linear calcada na ausência de remissões e inflexões. Ainda assim, são determinantes observações referentes a personagens e a eventos conjunturais, bem como o domínio político, por sua excelência para as Comunicações no Brasil, adquire a primazia e é o cerne deste estudo. Já a análise documental é feita em relação à legislação, às atas das votações que culminaram na aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações e ao Diário do Congresso Nacional com os vetos à lei feitos pelo então Presidente da República João Goulart.

As principais fontes utilizadas neste trabalho estiveram distantes de pesquisadores ao longo das últimas décadas, de acordo com levantamento bibliográfico

empreendido para este estudo. Trata-se de documentos relativos ao processo de aprovação da referida legislação, do qual constam votos, justificativas e discursos do Presidente da República, de deputados e de senadores sobre o CBT: edições do Diário do Congresso Nacional e atas de votação.

A Radiodifusão antes de 1962

A primeira transmissão radiofônica no Brasil foi feita em 1922, mas a regulamentação do setor só foi iniciada quase uma década depois por dois decretos, 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932, promulgados no governo de Getúlio Vargas. Estava inaugurada, na radiodifusão, prática comum, que, segundo Godoi (2001), viria a caracterizar o setor em toda a sua história: a demora na promulgação de marcos regulatórios.

Até o início da década de 1950, a expansão do rádio no Brasil ocorreu conforme demonstrado abaixo pela tabela 1.

Tabela 1: Emissoras de rádio no Brasil (1946-1956)

| | 1946 | 1947 | 1948⁴ | 1949⁵ | 1951⁶ | 1956 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------|
| Ondas Médias (OM) | 127 | 168 | 213 | 241 | 270 | 480 |
| Ondas Tropicais (OT) | 3 | 4 | 5 | 5 | 5 | 44 |
| Ondas Curtas (OC) | 6 | 6 | 7 | 6 | 42 | 49 |
| Total de Rádios | 136 | 178 | 227 | 253 | 345 | 573 |

Fonte: Elaboração dos autores, com base no Anuário Estatístico publicado pelo IBGE

A tabela mostra que, no fim da década de 1940, o número de emissoras de rádio existentes no país crescia a uma taxa média de 23,3% ao ano. Em dez anos, de 1946 a 1956, o número de emissoras de rádio no Brasil cresceu 321,3%, índice elevado, em grande parte, graças à proliferação de emissoras transmitidas em ondas médias, capazes de se propagar pelo interior do país e serem bem recebidas pelos aparelhos. Chama a atenção, também, o salto no número de emissoras transmitidas em ondas curtas no fim

⁴ Não estava disponível o modo de transmissão de duas emissoras.

⁵ Não estava disponível o modo de transmissão de uma emissora.

⁶ Não estava disponível o modo de transmissão de 28 emissoras.

da década de 1940 e início da de 1950 e de emissoras transmitidas em ondas tropicais durante a década de 1950. Os crescimentos foram, respectivamente, de 600% e 780%.

Em 1950, aliando som e imagem, um novo meio de comunicação chegava aos lares de poucas famílias brasileiras. A TV Tupi, responsável pela primeira transmissão, brevemente se estenderia por outras cidades e estados, formando uma rede e sendo seguida, neste mesmo processo, por outras emissoras. A escalada da televisão no Brasil e a expansão do rádio estão ilustradas abaixo, na tabela 2.

Tabela 2: Emissoras de rádio e de televisão no Brasil (1959-1963)

| | 1959c | 1959i | 1960c | 1960i | 1962c | 1962i | 1963c | 1963i |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ondas Médias (OM) | 115 | 477 | 118 | 486 | 132 | 551 | 142 | 569 |
| Ondas Tropicais (OT) | 28 | 21 | 28 | 27 | 32 | 36 | 39 | 34 |
| Ondas Curtas (OC) | 60 | 7 | 63 | 3 | 75 | 4 | 68 | 8 |
| Freq. Modulada (FM) | - | - | 6 | 4 | 25 | 13 | 30 | 25 |
| Total de Rádios | 203 | 505 | 215 | 520 | 264 | 604 | 279 | 636 |
| Emissoras de TV | 7 | 1 | 14 | 1 | 24 | 3 | 26 | 4 |

Fonte: Elaboração dos autores, com base no Anuário Estatístico publicado pelo IBGE.

As letras “c” e “i” ao lado de cada ano da tabela referem-se ao número de emissoras existentes nas capitais e nos municípios do interior do país. Os primeiros dados disponibilizados pelo IBGE em relação às emissoras de televisão no Brasil datam de 1959, nove anos depois da primeira transmissão nessa mídia. As oito emissoras existentes em 1959 tornar-se-iam 30 em apenas quatro anos – um crescimento de 375%.

A expansão do rádio também se faz igualmente notar: das 708 emissoras existentes em 1959 para as 915 de 1963, o crescimento foi de 29,23%. A interiorização desse meio de comunicação reflete-se no número de emissoras existentes no interior e nas capitais, sempre maior no primeiro contexto. Contribui muito para a elevada diferença o aumento do número de emissoras transmitidas em ondas médias, localizadas, em grande parte, no interior do país. As capitais tinham prevalência nas transmissões em ondas curtas. A partir de 1960, passam a ser computados, também, os dados relativos às transmissões em frequência modulada, ainda incipientes.

Regulado o rádio, permaneciam sem regulação consolidada as transmissões de televisão, apesar de obviamente demandarem especificações técnicas próprias. A



ausência de regulação favorecia, em parte, os interessados em investir no setor. Se, por um lado, a obtenção de uma concessão dependia de critérios mais subjetivos, tal como apoio político, por outro, não precisavam se preocupar, por exemplo, com questões relativas a limites para a posse de emissoras, caráter dos investimentos e tipo de programação a ser veiculada.

O mercado da radiodifusão tornava-se ainda mais interessante aos investidores, graças ao interesse do próprio Estado em participar de operações no setor. O IBGE reconhecia, em 1956, 28 emissoras de rádio mantidas com subvenções estatais: uma no Maranhão, uma no Pará, uma em Pernambuco, uma em Alagoas, oito em Minas Gerais, duas no Espírito Santo, duas no Rio de Janeiro, sete em São Paulo, duas no Paraná, duas no Rio Grande do Sul e uma em Mato Grosso. Some-se a isso parceria informal não raro estabelecida entre investidores e órgãos públicos para empréstimos e financiamentos de atividades. De acordo com Sodré (1999), os *Diários Associados*, grupo a que pertencia a TV Tupi, por exemplo, deviam mais de 162 milhões de cruzeiros - mais de R\$66 milhões em valores de março de 2006 – ao Banco do Brasil, além das dívidas contraídas junto às Caixas Econômicas e aos Institutos de Previdência. Samuel Wainer, dono do jornal *Última Hora*, resume a relação entre mídia (no caso específico, imprensa escrita) e poder público antes do golpe de Estado 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)

Ajudados pelas benesses estatais, os empresários donos de meios de comunicação de massa, independentemente da mídia em que operavam, amparavam-se nos favores gerados no seio do Estado para consolidarem suas empresas. A relação de permissividade e de simbiose entre interesses público e privado não se restringia ao financiamento de atividades por parte dos agentes públicos. Empresários do setor, aos poucos, alcançaram cargos políticos de destaque e teriam papel importante na

empreitada que levaria à regulação da radiodifusão no Brasil, por meio da promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações.

Os Vetos de João Goulart

Na mensagem nº173, datada de 27 de agosto de 1962 e publicada na seção II do Diário do Congresso Nacional de 5 de setembro de 1962, o Presidente da República João Goulart tornou públicos 52 vetos ao projeto de lei que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) (BRASIL, 1962a). Fruto de nove anos de negociações, o CBT fora protocolado, pela primeira vez, como Projeto de Lei do Senado nº 36, de 1953, e, depois, na Câmara dos Deputados, com o número 3.549, de 1957 (BRASIL, 1962b).

Ao chegar às mãos do Presidente da República João Goulart, o documento refletia os entendimentos entre militares e civis, notadamente empresários com interesses no setor. Não era preciso em relação aos critérios para distribuição de concessões de emissoras de rádio e de televisão, nem em relação a punições de eventuais infrações. Técnico em sua essência, não estipulava limites rígidos para as diferentes formas de preenchimento das frequências.

Os vetos estabelecidos pelo Presidente da República podem ser divididos como apresentado na tabela 3 abaixo:

Tabela 3: Vetos de João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT)

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

Fonte: Elaboração dos autores

Cabem alguns esclarecimentos e exemplificações quanto às categorias estabelecidas. A primeira, *fortalecimento do Presidente da República*, envolve todos os vetos que, de alguma forma, buscavam ampliar a participação do Poder Executivo nas telecomunicações seja como autoridade concessionária, seja como ente responsável por



supervisionar medidas e ações referentes ao tema tratado. Como exemplo do primeiro papel desempenhado – ou, àquela altura, pretendido – pelo Poder Executivo, podem-se destacar os exemplos abaixo (as razões do Presidente da República estão precedidas pelo texto final do Código Brasileiro de Telecomunicações):

“*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: 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)

Como exemplo da pretendida ampliação de poder por parte do Poder Executivo, pode-se destacar o seguinte veto:

“*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.” (PIERANTI, 2005, p. 121)

A segunda categoria, *competências de ministérios e outros órgãos*, engloba os vetos que discutiam a participação nas telecomunicações e na radiodifusão dos diversos agentes ligados ao Estado, exceção feita ao Presidente da República. Neste âmbito, estão ministérios, poderes Legislativo e Judiciário e o Conselho Nacional de Telecomunicações, que João Goulart propôs, por exemplo, ser vinculado ao Ministério da Viação e das Obras Públicas. Um dos vetos estabelecidos foi:

“*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)

As duas categorias seguintes, *conflito com outros marcos legais e imprecisão do texto do CBT*, que, juntas, abrangem 36,53% dos vetos, são de interesse secundário para esta pesquisa, referindo-se a questões legais e à inserção deste novo documento no espírito do manancial legal então vigente no país. A quinta categoria, *outras*, também é de interesse secundário para este trabalho, reunindo os vetos que não se encaixam nas categorias anteriores.

As primeiras duas categorias, *fortalecimento do Presidente da República e competências de ministérios e outros órgãos*, abrangem, juntas, 55,77% dos vetos. Enfraquecido como Presidente da República, João Goulart seria deposto menos de dois anos depois da promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações. Em 1962, ainda tentava dar, no campo das telecomunicações, ao Estado e, em parte, a ele, a força de que, por si só, fora daquele campo, não dispunha.

O fortalecimento do Estado contrastava com as pretensões de atores específicos, manifestadas explicitamente nos artigos do Projeto de Lei que instituía o Código Brasileiro de Telecomunicações. Ao se opor às concessões de emissoras de radiodifusão por prazos pré-determinados, Goulart usava como justificativa o “interesse público” – no caso, estatal – ao qual as emissoras e as concessões públicas deveriam se submeter.



Opunha-se, ainda, ao estabelecimento de normas que restringissem o poder de regulação do Estado, bem como seu papel de fiscalizador das concessões. Ao rechaçar prazos fixos para as concessões e a possibilidade de renovação automática das mesmas, na ausência de posicionamento por parte do agente regulador, ampliava os riscos do investidor, nele reconhecendo a possibilidade de dissonância em relação ao “interesse público”. Quando confrontado esse interesse com o interesse pessoal dos empresários, deveria prevalecer, de forma incontestável, o primeiro, a ser definido e defendido pelo agente estatal.

Note-se que essas contestações do Presidente da República não se restringiam ao modelo de concessões públicas, mas também, no caso dos meios de comunicação eletrônicos, às informações por eles vinculadas. Isso fica claro no veto de Goulart ao parágrafo único do artigo 53 do projeto de lei em discussão. Para justificar a existência de uma censura prévia a esses meios, o Presidente da República fazia uso de conceitos como “justiça” e “má fé” da divulgação das notícias – conceitos flexíveis, amplos e passíveis de interpretação diferenciada, dependendo do ocupante do cargo máximo da hierarquia federal. Defendida a censura prévia, Goulart não a requisitava para si ou para qualquer órgão a ele diretamente submetido, ficando essa prática como responsabilidade do Poder Judiciário ou de outra autoridade competente para a função.

Publicada no Diário do Congresso Nacional, a defesa dos vetos feita por Goulart e, em sua essência, a defesa do papel do Estado como regulador essencial das telecomunicações, foi apreciada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

A Apreciação do Congresso Nacional

Quando o Congresso Nacional reuniu-se, no dia 26 de novembro, para apreciar os votos de João Goulart ao Projeto de Lei que instituía o Código Brasileiro de Telecomunicações, já era evidente a força de empresários (e futuros empresários) de mídia no parlamento brasileiro. De reuniões anteriores haviam participado, por exemplo, Carlos Lacerda, dono da *Tribuna da Imprensa*, e Antônio Carlos Magalhães, que, com o tempo, viria a se tornar um dos principais nomes da radiodifusão nacional. Convocado o Congresso Nacional para a votação às 21h30, foi encerrada a discussão e constatada a falta de quorum para a votação (BRASIL, 1962c).

Nova sessão seria iniciada no dia seguinte, com uma novidade. Na manhã daquele dia (Abert, 2006), foi fundada a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e



de Televisão – Abert. Até então, os empresários de mídia reuniam-se em associações estaduais e em um sindicato das empresas proprietárias de meios de comunicação de massa. A criação da Abert refletia mobilização dos empresários do setor, que haviam se organizado em função dos debates acerca do Código Brasileiro de Telecomunicações e, posteriormente, em oposição aos vetos ao projeto de lei que o instituíam. Posicionavam-se, assim, contrariamente ao fortalecimento da presença do Estado na radiodifusão brasileira.

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 como 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 1962, liderou o movimento dos empresários. Em 1963, ele se elegeria deputado federal e, na década seguinte, senador da República. Clóvis Ramallete se tornaria ministro do Supremo Tribunal Federal. Nagib Chede conquistaria vaga de deputado. Todos esses são reconhecidos pela própria Abert (2006) como peças-chave no movimento de pressão contrário aos vetos de João Goulart.

A aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações demandaria duas reuniões do Congresso Nacional – a segunda, no dia seguinte à primeira, em 28 de novembro. Nelas, cada um dos vetos de João Goulart seria derrubado, um a um, em votação nominal, o que sugere a despreocupação dos votantes com a impressão que a sociedade e seus eleitores poderiam ter de suas manifestações. Entre os vetos citados na seção anterior, os prazos das concessões (Artigo 33 § 3º) seriam mantidos por 181 votos contra 50 e 7 em branco; a possibilidade de deferência automática da renovação às concessões seria mantida por 187 votos contra 49 e 2 em branco; a impossibilidade de punição a empresas que desmentirem eventuais notícias falsas rapidamente foi mantida por 235 votos contra 11 e sete em branco; e as restrições à perempção da concessão constantes do artigo 75 foram mantidas por 243 votos contra 3 e 7 em branco.

Curiosamente, nem o Presidente da República, nem os congressistas que aprovaram o Código Brasileiro de Telecomunicações consignaram qualquer objeção ao parágrafo único do artigo 38 do documento. Determina o dispositivo: 'Não poderá



exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial.” (BRASIL, 1962d)

O artigo que reduzia a possibilidade de participação de parlamentares nas empresas de radiodifusão não mereceria maior atenção. Em 1988, a nova Constituição Federal passaria a proibir, em seu artigo 54, que parlamentares mantivessem relações formais com empresas concessionárias de serviço público, como é o caso das emissoras de rádio e de televisão (PIERANTI, 2005). Juntos, Código Brasileiro de Telecomunicações e Constituição Federal poderiam ter restringido sobremaneira a influência de parlamentares no setor. Na prática, porém, as restrições não surtiriam qualquer efeito.

A Radiodifusão depois de 1962

Inaugurado o regime militar, a radiodifusão mereceria atenção especial. Em 1967, foi criado o Ministério das Comunicações (MC). Mattos (1984) lembra que o MC, desde a sua fundação, tinha, como objetivos, a promoção da integração e do desenvolvimento nacionais, a difusão da informação, educação e cultura e a garantia da segurança nacional. A idéia de integração é parte da busca pelo desenvolvimento, refletido em políticas públicas de prestação de serviços relativos ao setor e de incentivo à consolidação de indústrias e de tecnologia nacionais. A difusão da informação dependeria da expansão da radiodifusão.

O Poder Executivo, com a prerrogativa de distribuir as concessões de emissoras de radiodifusão, encarregou-se de fomentar, durante o regime militar, essa expansão. Criadas as condições de infra-estrutura, com a montagem de estatais como Embratel, Telebrás e Radiobrás, para o pleno desenvolvimento da radiodifusão no Brasil, restava encontrar parceiros econômicos capazes de montar as emissoras, mantê-las e, principalmente, acreditar no mercado que se desenvolvia. Para isso, o regime militar apostou na expansão da radiodifusão comercial, dependente em grande parte das oligarquias regionais, em detrimento de um sistema que privilegiasse as emissoras estatais e públicas. A expansão dessas emissoras pode ser observada abaixo, na tabela 4:

Tabela 4: Emissoras de radiodifusão no Brasil (1972-1993)

| | 1972 | 1978 | 1983 | 1988 | 1993 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ondas Médias (OM) | 870 | 910 | 1067 | 1202 | 1569 |
| Ondas Tropicais (OT) | 102 | 99 | 90 | 76 | 82 |
| Ondas Curtas (OC) ⁷ | 98 | - | 35 | 28 | 32 |
| Frequência Modulada (FM) | 101 | 213 | 335 | 586 | 1247 |
| Total de Rádios | 1171 | 1222 | 1527 | 1892 | 2930 |
| Emissoras de TV | 83 | 115 | 116 | 152 | 257 |

Fontes: Tuma (1972), Oliveira (1978), Mattos (1984), Napoleão (1993), todos ligados ao Ministério das Comunicações.⁸

De 1961, três anos antes do início do regime militar, até 1988, ano de promulgação da Constituição Federal, cresceu aproximadamente 88,7% o número de emissoras de rádio em ondas médias, 560,9% o de emissoras de televisão e 2153,8% o de emissoras de rádio em frequência modulada. Note-se o crescimento vertiginoso das emissoras em frequência modulada, incorporada como modo de transmissão a ser adotado em todo o país, ainda que tenham crescido consideravelmente, também, as emissoras em onda média.

Adicionalmente, com a falência, durante o regime militar, de emissoras de televisão tradicionais, tais como *TV Continental*, *TV Rio*, *TV Excelsior* e *Rede Tupi*, foi possível reformular toda a distribuição do espectro de frequências, possibilitando a entrada de novos empresários no setor. Nasceram, durante o regime militar, a *TV Bandeirantes*, a *TV Manchete* e o *Sistema Brasileiro de Televisão (SBT)* e se fortaleceu a *TV Globo*. Juntas, as novas emissoras se organizariam em rede, chegariam ao interior e possibilitariam o atendimento dos objetivos delineados para o Ministério das Comunicações. O regime militar terminaria com uma ocupação do espectro de frequências amplamente diferente da existente em seu início.

⁷ Não estavam disponíveis dados sobre as emissoras de rádio transmitidas em ondas curtas em 1978.

⁸ Optou-se, depois de 1962, pela apresentação dos dados tal como reunidos pelo Ministério das Comunicações por alguns motivos: tratava-se de números mais atualizados que os do IBGE; eram reunidos pelos próprios responsáveis pela contagem; e o Anuário Estatístico do IBGE interrompeu, não raro, a apresentação da série histórica.



Considerações Finais

O processo de discussão, de elaboração e de aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações exemplifica de forma precisa a conjuntura de forças no cenário da radiodifusão na década de 1960 e que, de certa forma, se reproduz até o presente.

Em todos os governos democráticos desde então, a elaboração dos principais instrumentos de regulação no campo da radiodifusão sofreu a ação, quase sempre com sucesso, de grupo de pressão ligado aos empresários do setor. Os membros desse grupo não se restringem ao próprio empresariado, estendendo-se a representantes políticos, que, muitas vezes, se confundem com os primeiros. A presença de empresários do setor entre os parlamentares, embora em flagrante dissonância com os dispositivos do Código Brasileiro de Telecomunicações e da Constituição Federal apresentados anteriormente, permite a ampliação da força desse grupo de pressão. A simbiose entre público e privado, com parte do Congresso Nacional legislando em causa própria (e, portanto, defendendo seus interesses de forma ferrenha), fica caracterizada neste caso. Some-se a isso o acesso facilitado à sociedade que os empresários têm por intermédio dos seus meios de comunicação, possibilitando a difusão de suas idéias com vistas à influência da opinião pública.

Juntos, empresariado e parte do Congresso Nacional (seja os primeiros representados no segundo, seja o inverso) constituem entrave considerável à possível (e nem sempre freqüente) oposição do Poder Executivo. Decisões, em contextos democráticos, do Presidente da República que contrariem esses interesses dificilmente encontram respaldo e apoio decisivo no Congresso Nacional. Lembre-se que, historicamente, a ação dos meios de comunicação tem se mostrado, no Brasil, decisiva para a condução de governos, sugerindo que o enfrentamento entre Poder Executivo e mídia dificilmente se mostraria proveitoso para o primeiro. O eficiente grupo de pressão deixa espaço diminuto para o atendimento de demandas nascentes no âmbito de movimentos sociais ligados às Comunicações. Há de se questionar, portanto, a possibilidade de mudanças no setor, dada a eficiência histórica da atuação do empresariado.

Em 1962, essa relação de forças era menos clara. Por meio de seus vetos ao CBT, João Goulart opôs-se a interesses dos empresários, aparentemente reunidos de forma pulverizada em associações regionais, e apostou em sua força no Congresso



Nacional. O resultado desse choque demonstra que, apesar da institucionalização descentralizada, já eram claros os interesses coletivos, sendo grande a capacidade de aglutinação em torno deles. A criação da Abert, portanto, mais que uma demarcação da criação de um grupo de pressão, configura-se como consolidação da predisposição para a defesa de interesses coletivos existentes anteriormente. Ao darem origem à associação justamente no dia em que seria revelado o resultado da pressão coletiva dos meses anteriores, os empresários mostraram que já era grande sua organização.

Por fim, há que se ressaltar que as séries históricas do número de emissoras existentes no Brasil, apresentadas neste trabalho, contrariam, em parte, o senso comum. Tradicionalmente se atribui ao regime militar a expansão e a interiorização da radiodifusão no país, vinculada a um plano de difusão de idéias não democráticas e à integração de pontos remotos do território nacional. Fica claro, a partir dos dados mostrados, que a expansão da radiodifusão realmente se intensificou durante o regime militar. Por outro lado, evidenciou-se que essa expansão já começara antes, durante as décadas que antecederam-no, incluindo, aí, um processo de interiorização promovido notadamente pelas emissoras de rádio (imensa parte da qual transmitidas em ondas médias), muito superiores em número no interior que na capital.

Referências bibliográficas

ABERT. História da Abert. *Abert*, 2006. Disponível em: <http://www.abert.org.br/p_abert_historia.cfm>. Acesso em: 2. mai. 2006.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO. Rio de Janeiro: IBGE, 1946-

BRASIL. Mensagem nº 173. *Diário Oficial do Congresso Nacional*, Seção II, Brasília, DF, 5 set. 1962a.

_____. Relatório nº 24. *Diário Oficial do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 21 nov. 1962b.

_____. Atas das Comissões. Brasília, DF, 1962d (mimeo).

_____. Lei nº 4117, de 27 de agosto de 1962d. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05. out. 1962. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR.Filtro?tipo=LEI&secao=NJUILEGBRAS&numLei>>



=004117&data=19620827&pathServer=www1/netacgi/nph-brs.exe&seq=000>. Acesso em: 6. jun. 2004.

CURADO, Isabela. Pesquisa Historiográfica em Administração: uma Proposta Mercadológica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. *Anais*. Campinas, SP: Anpad, 2001.

GODOI, Guilherme Canela de Souza. 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.

MATTOS, Haroldo Corrêa de. *Política das Comunicações*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1984. Conferência (mimeo).

NAPOLEÃO, Hugo. *A Política Nacional de Comunicações*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1993. Conferência (mimeo).

OLIVEIRA, Euclides Quandt de. *Política Nacional de Comunicações*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1978. Conferência (mimeo).

PIERANTI, Octavio Penna. *Políticas Públicas para Radiodifusão e Imprensa: Ação e Omissão do Estado no Brasil pós-1964*. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2005. Dissertação de mestrado (mimeo).

SODRÉ, Nelson Werneck. *História da Imprensa no Brasil*. São Paulo: Mauad, 1999.

TUMA, Nicolau. *A Comunicação Social e os Objetivos Nacionais*. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1972. Monografia (mimeo).

WAINER, Samuel. *Minha razão de viver*. Rio de Janeiro: Record, 1987.