



A Legislação de Radiodifusão no Brasil e na Venezuela e o Vencimento das Concessões de Globo e RCTV¹

Gláucia MENDES²

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ

RESUMO

Sustenta-se neste artigo que, embora opostos, o fim da concessão da emissora venezuelana *RCTV* e a renovação das outorgas principais da rede de televisão brasileira *Globo*, realizados no mesmo período, são frutos de legislações moldadas por uma cultura política comum. A partir de uma reconstituição histórica da construção do marco legal e da configuração do setor de radiodifusão em ambos os países, evidencia-se que eles são perpassados por relações clientelistas entre o poder público e o empresariado, que politiza a administração do espectro radioelétrico e aparta a sociedade civil desse processo.

PALAVRAS-CHAVE: políticas de comunicação; radiodifusão; clientelismo; Globo; RCTV

1 Introdução

Zero hora do dia 28 de maio de 2007. O sinal da mais popular emissora venezuelana em rede aberta, a *Rádio Caracas Televisión (RCTV)* -, é cortado. Após 54 anos de atividade, o canal sai do ar, cumprindo a decisão do presidente venezuelano Hugo Chávez de não renovar a concessão, a despeito da ampla manifestação social em contrário.

Cinco de outubro de 2007. Vencem as cinco principais concessões da maior rede de televisão brasileira, a *TV Globo*. Em meio a uma mobilização pela abertura do processo de análise da renovação de outorgas à sociedade civil, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva conduz com tranquilidade a tramitação, concedendo no dia 15 de abril de 2008, sem obstáculos, mais um período de 15 anos para o funcionamento da emissora.

Apesar de opostos, procura-se evidenciar neste trabalho que os resultados gerados pelo vencimento das concessões de *RCTV* e *TV Globo* são frutos de legislações

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XI Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Doutoranda em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Comunicação e Jornalista pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: gs_mendes@yahoo.com.br



moldadas por uma cultura política comum. De traços clientelistas, ela perpassa o marco legal da radiodifusão em ambos os países, politizando a administração do espectro radioelétrico e apartando a sociedade civil desse processo.

Acredita-se que a origem dessa estruturação dos setores de comunicação brasileiro e venezuelano resida em um aspecto herdado dos colonizadores: a “cultura da personalidade”, que impede a completa racionalização das sociedades latino-americanas, conforme exposto no tópico a seguir.

2 Configuração do setor midiático no sistema político clientelista

Sérgio Buarque de Holanda (1995), em *Raízes do Brasil*, evidencia como um traço cultural peculiar a espanhóis e portugueses influenciou decisivamente a estruturação social dos povos latino-americanos, deixando rastros que podem ser encontrados inclusive em práticas políticas contemporâneas.

A “cultura da personalidade”, a valorização da autonomia dos homens em relação a seus semelhantes, imprimiu às relações sociais desses países um caráter personalista. Mérito e prestígio pessoal configuraram-se como os princípios norteadores das interações. A hierarquia não chegou a ser um fator decisivo. Sempre houve uma tendência ao nivelamento de classes, dependente não de características herdadas, mas do reconhecimento de atributos pessoais.

Nesse ambiente, formas de organização racionais foram preteridas. O tratamento despersonalizado de indivíduos dotados de qualidades distintas, não fincava raízes. Por conseguinte, associações baseadas na cooperação e na solidariedade anônimas dificilmente floresciam. A união muitas vezes só se tornava possível a partir da aplicação de uma força exterior. Não sem razão, os governos autoritários se tornariam uma marca desses países.

A repulsa à racionalização da vida constituiu-se como um empecilho para a elaboração de leis e seu cumprimento.

Não há dúvida de que, desse comportamento social, em que o sistema de relações se edifica essencialmente sobre laços diretos, de pessoa a pessoa, procedam os principais obstáculos que na Espanha e em todos os países hispânicos – Portugal e Brasil inclusive -, se erigem contra a rígida aplicação das normas de justiça e de quaisquer prescrições legais (HOLANDA, 1995, p.133).



Neste contexto, o clientelismo encontraria terreno fértil para se desenvolver. Concebido como uma relação marcada pela concessão de benefícios públicos em troca de apoio político, o fenômeno diz respeito ao acesso de bens e serviços não regulados diretamente pela ordem jurídica (BAHIA, 2003 *apud* D'AVILA, 2003).

De acordo com o autor, o clientelismo não pode ser reduzido ao mandonismo³ e ao patrimonialismo⁴. Ao ser observado sob estas óticas, acaba sendo interpretado como uma forma pré-moderna de dominação política, corroborando a visão de que se trata de um aspecto político residual, típico de sociedades atrasadas, que tende a desaparecer com a modernização.

Ao ampliar o conceito, Bahia (*idem*) vislumbra as práticas clientelistas como um caráter endógeno a toda organização social. Partindo da assertiva de que a troca política sempre ocorre com base em poderes assimétricos, caracteriza a relação patrão-cliente como um tipo de troca desigual marcada por especificidades como ausência de canais institucionais autônomos e legais de acesso a recursos, hierarquias verticais não formais, demandas fragmentadas e trocas recíprocas e mutuamente benéficas entre os atores.

Hallin e Papathanossopoulos (2002) compartilham a visão de que as relações clientelistas não consistem em um mal das sociedades atrasadas, sendo encontradas, em algum grau, em todas as sociedades modernas. A partir desta perspectiva, vislumbram a emergência do clientelismo no nordeste europeu e na América Latina não como

[...] a persistence of traditional hierarchical social structures, but a response to their breakdown, in a social context in which individuals were isolated, without independent access to the political and economic center, e.g. through markets, representative political institutions or a universalistic legal system, and in which 'social capital' was lacking. 'Clientelism evolved as a correlate of modernity' (Roniger and Gunes-Ayata, 1994: 24), providing mechanisms for social actors to gain access to resources as modernization disrupted traditional institutions (HALLIN; PAPANATHANOSSOPOULOS, 2002, p.12).

³ Carvalho (1995) define o mandonismo como a existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão é o indivíduo que detém o controle de algum recurso estratégico, com base no qual exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário. De acordo com o autor, o mandonismo é uma característica da política tradicional, que pode ser encontrada no clientelismo. Contudo, o segundo consiste em um fenômeno mais amplo, que inclusive se amplia com o decréscimo do mandonismo.

⁴ Caracterizado por Faoro (1973) como o Estado que não estabelece limites entre o público e o privado. No Brasil, foi implantado pelo Estado colonial português com a concessão de títulos, terras e poderes quase absolutos aos senhores de terra. Formou um estamento burocrático que, de instrumento de domínio do rei, tornou-se uma minoria independente, dissociada da nação, de onde sai a classe política, a elite que governa o país.



Os autores partem do conceito para analisar a configuração dos meios de comunicação em sete países das regiões supracitadas – no nordeste europeu, Grécia, Itália, Espanha e Portugal; na América Latina, Brasil, Colômbia e México. A comparação evidencia características em comum. Uma delas é a instrumentalização da mídia de propriedade privada. Em todos os países observados, os veículos de caráter empresarial são usados por seus proprietários, a partir de alianças políticas, para alcançar fins particulares.

Esta situação é beneficiada pela politização do marco legal e por uma fraca regulamentação do sistema de radiodifusão privado. Em geral, o poder decisório sobre a concessão ou renovação de licenças encontra-se diretamente submetido ao governo em vigor, abrindo espaço para a exploração do espectro radioelétrico como moeda de troca política. Somam-se legislações precárias, nas quais restrições à comercialização e obrigações relacionadas à prestação de serviços públicos são quase inexistentes.

Além disso, persiste nesses países uma tradição de evasão da lei. A parca regulamentação existente muitas vezes é manipulada segundo propósitos particulares. Governos podem exercer pressão para que a lei seja reforçada seletivamente contra meios de comunicação específicos; por seu turno, a mídia pode fazê-lo pela ameaça seletiva de exposição dos delitos cometidos por um determinado governo.

Nas seções seguintes busca-se evidenciar que essas características perpassam os sistemas midiáticos de Brasil e Venezuela. Realiza-se uma reconstituição histórica da construção do marco legal e da configuração do setor de radiodifusão em ambos os países, que demonstra como as relações clientelistas entre o poder público e o empresariado os moldaram.

3 Radiodifusão no Brasil: consagração do caráter privado das concessões

A radiodifusão brasileira nasceu na década de 1920, erudita e voltada para um público seletivo. À época, possuir um aparelho receptor de rádio era um privilégio reservado a poucos, que permitia mergulhar em um universo simbólico intelectualizado. A primeira estação do país, a *Rádio Sociedade do Rio de Janeiro*, foi inaugurada em 1923, tendo como horizonte finalidades educativas e culturais (JAMBEIRO *et al*, 2004).



A fundação da emissora já evidencia o aspecto clientelista do setor de radiodifusão brasileiro. Quando as atividades do veículo tiveram início, a utilização do rádio era restrita por lei, em função de seu valor estratégico. Para contornar essa limitação, foi indicado para sua presidência de honra o ministro da Viação e Obras Públicas, Francisco de Sá, de quem dependia a revogação da lei. Dez dias após a primeira transmissão experimental da emissora, caiu o dispositivo legal que tornava a atividade clandestina. E, em 20 de agosto, o presidente Arthur Bernardes autorizou oficialmente as transmissões, desde que para fins educativos.

Mas um estatuto específico para a radiodifusão só surgiu na década de 1930. Nesse momento, o setor havia mudado radicalmente de perfil. Assumiu aquela que seria sua marca: o caráter comercial. Com a expansão do mercado de bens de consumo, ele passou a receber patrocínios privados na forma de publicidade e a investir em programas de entretenimento destinados às classes média e baixa.

Atento aos efeitos do novo veículo, que já vinha demonstrando sua força política pelo mundo, o presidente Getúlio Vargas expediu os Decretos nº 20.047 e nº 21.111. Estes instituíram princípios norteadores para a atividade, cujo espírito permaneceu vivo nas legislações subsequentes, marcando de forma decisiva a estruturação das comunicações no Brasil.

O Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931, definiu a radiodifusão como “serviço de interesse nacional e de finalidade educativa” e reservou aos brasileiros o direito à obtenção de concessões. Já o Decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932, autorizou a veiculação de propaganda em 10% do tempo total da transmissão, deixando livre caminho para a exploração comercial do serviço, e centralizou os poderes de outorga e fiscalização na mão do Executivo, definindo o prazo de 10 anos para a vigência da concessão, “renovável a juízo do governo” (MARTINS, 2007).

Estabeleceram-se, desta forma, instrumentos legais autoritários voltados para os interesses dos meios comerciais. Importou-se o modelo norte-americano *trusteeship model*, que define o Estado como o detentor do espectro eletromagnético e do poder de concessão, tendo o interesse privado como o executor e beneficiário da atividade. A principal diferença em relação ao vizinho do Norte foi ter excluído os mecanismos de intervenção da sociedade civil existentes naquele país. Os decretos influenciaram as Constituições subsequentes e só foram revogados no início da década de 1960.

Nesse interregno, surgiu a televisão. Em 18 de setembro de 1950, foi lançada a *TV Tupi*, de propriedade de Assis Chateaubriand, então o principal empresário brasileiro



das comunicações. A inauguração do novo meio foi antecedida por um pacote de favores do governo, conduzido pelo presidente Eurico Gaspar Dutra, em que constava a Portaria n° 692, de julho de 1949, que definia padrões técnicos para a transmissão da televisão.

Em setembro de 1950, o presidente Dutra recebeu, como agradecimento simbólico, um dos duzentos aparelhos contrabandeados pelo empresário para agilizar a inauguração do Canal 3, em São Paulo, já que o processo de importação tomaria mais tempo do que o previsto. O caráter simbólico do aparelho revelava-se no simples fato de que o gabinete da presidência da república situava-se no Rio de Janeiro, enquanto que as transmissões da TV Tupi não ultrapassavam o limite de cem quilômetros da cidade de São Paulo (JAMEBEIRO *et al.*, 2004, p.145).

Nessa época, os radiodifusores começaram a se organizar para elaborar propostas de codificação para o setor afins com seus interesses. Na década de 1940 e no início dos anos 1950, apresentaram vários projetos ao Executivo e Legislativo, sem êxito. Somente em 1953, conseguiram iniciar a tramitação no Congresso Nacional de uma proposta para o Código Brasileiro de Radiodifusão (MARTINS, 2007).

A avaliação do projeto nas casas legislativas se arrastou até o início da década de 1960. Quando, em 1961, Jânio Quadros editou novos decretos, estabelecendo regras rígidas para o setor – o Decreto n° 50.450, que definia cota de tela para a produção nacional e obrigava a realização de transmissões ao vivo; e o Decreto n° 50.666, que previa a criação do Conselho Nacional de Telecomunicações, que deveria apresentar nova proposta de regulamentação do setor -, o empresariado mobilizou-se para agilizar a análise do código.

Ao chegar ao gabinete da presidência – que já era ocupado por João Goulart, em função da renúncia de Jânio - o documento refletia, portanto, o interesse dos empresários. “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” (PIERANTI; MARTINS, 2006, p.6).

Em 27 de agosto de 1962, João Goulart sancionou o Código Brasileiro de Telecomunicações. A aprovação presidencial, contudo, foi acompanhada por 52 vetos, justificados pela presença de “artigos e expressões contrários aos interesses nacionais” (MARTINS, 2007). No que diz respeito à organização e exploração dos serviços de



radiodifusão, eles se referiam ao prazo de outorga, à liberdade de expressão e à possibilidade de defesa judicial das concessionárias.

Parte dos vetos possuía um caráter autoritário, evidenciando uma tentativa de centralização do poder decisório nas mãos do presidente. A discordância em relação ao parágrafo 3º do artigo 33, que definia prazos de validade para as concessões de rádio (em 10 anos) e de televisão (em 15 anos), por exemplo, foi explicada nos seguintes termos:

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 (PIERANTI, 2005, p.121-122 *apud* PIERANTI; MARTINS, 2006, p.7).

Os empresários do setor reagiram prontamente. Em uma nova mobilização, de âmbito nacional, reuniram-se em Brasília para fazer *lobby* junto aos parlamentares. Cada radiodifusor exerceu pressão sobre os congressistas de seu estado de origem, contribuindo para a inédita derrubada de todos os vetos presidenciais na sessão de 27 de novembro de 1962. E, como símbolo da luta que protagonizaram, fundaram no mesmo dia a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert).

O Código Brasileiro de Telecomunicações, no entanto, já nascera violado. Pouco antes de sua promulgação, em 24 de julho de 1962, o proprietário do jornal *O Globo*, Roberto Marinho, estabeleceu acordos com o grupo norte-americano Time-Life para a criação da *TV Globo*. Sob a forma de sociedade oculta, os contratos implicaram a participação acionária de estrangeiros no novo meio – proibida pelo artigo 160 da Constituição de 1946, que seguiu o espírito dos decretos de Vargas – e a ingerência administrativa estrangeira, impedida pelo artigo 44 do novo código (HERZ, 1991).

A irregularidade veio à tona em 1964, antes da inauguração da emissora, ocorrida em 28 de abril de 1965. No entanto, as investigações só tomaram corpo em 1966. Além do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), responsável pela fiscalização do setor, foram criadas uma Comissão de Alto Nível, no Ministério da Justiça, e uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para acompanhar o caso.

Apesar de reconhecer a ilegalidade das negociações, o Contel emitiu parecer favorável à emissora, determinando sua regularização em um prazo de 90 dias. Contrariada com a decisão, a *Globo* recorreu junto ao Presidente da República. Em



depoimento na CPI, Carlos Lacerda (*apud* HERZ, 1991) afirmou que, ao longo do exame do recurso, Castelo Branco não deixou de comparecer às festas promovidas pelas empresas de Roberto Marinho.

Embora o general tenha indeferido o primeiro recurso, que já favorecia Marinho, diante do pedido de reconsideração do caso, isentou a *TV Globo* da irregularidade. Em um sinal clientelista de aplicação seletiva da lei, alegou que a situação não era impedida. E, para justificar a decisão, promulgou o Decreto nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, que alterou o Código Brasileiro de Telecomunicações, detalhando procedimentos diante de situações similares à da emissora.

A relação entre a ditadura militar e a *Rede Globo* ultrapassou o episódio. Entre 1965 e 1970, o setor de radiodifusão transformou-se, rompendo com o modelo competitivo e encaminhando-se rumo à oligopolização, que seria marcada pela hegemonia da emissora. Contribuíram para esse cenário não só a fragilidade econômica das empresas de comunicação, mas também a Doutrina de Segurança Nacional e as pressões do regime para o fracasso de opositores - como a TV Tupi (PIERANTI, 2011).

As relações clientelistas entre governo e proprietários dos meios de comunicação encontraram bases legais para a sua persistência com a Constituição de 1988. Embora tenha dedicado um capítulo para tratar das atividades do setor, a nova Carta Magna não contrariou interesses fundamentais dos radiodifusores.

A redação do texto constitucional refletiu um precário equilíbrio de forças. Os debates foram polarizados entre o grupo encabeçado pela Abert – que defendia a inexistência de um capítulo sobre o tema ou uma regulamentação mínima, favorável à iniciativa privada – e o liderado pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) - que concebia a comunicação como um bem público e lutava pela sua democratização. Desse embate, emergiu um texto marcado por contradições.

Os prazos de validade das outorgas de rádio e televisão previstos pelo código de 1962 – respectivamente, 10 e 15 anos – foram incorporados à Constituição, bem como a ausência de limites para sua renovação (art. 223, §5). A inclusão, atípica em um texto constitucional, foi interpretada como a consagração do caráter privado das concessões (RAMOS, 2005 *apud* PIERANTI, 2011). Ainda mais quando se observa que não foi elaborada nenhuma regulamentação que permita ao Estado verificar objetivamente se os veículos de radiodifusão cumprem suas finalidades constitucionais.

A reversão das outorgas foi dificultada também pela adoção de um nova medida: o exame, pelo Legislativo, das concessões presidenciais. Os parlamentares passaram a



ter o poder de negar a renovação de licenças, mas essa decisão deve ser manifestada em voto nominal, por mais de dois quintos dos legisladores (art. 223, §2). Embora à primeira vista pareça um avanço democrático, a medida torna a revogação de licenças quase impraticável, por publicizar a posição dos legisladores.

O Conselho de Comunicação Social, concebido inicialmente como a instância que seria responsável pela regulação do setor, autônoma em relação aos poderes Executivo e Legislativo e integrada por representantes da sociedade civil, tornou-se um órgão auxiliar. Previsto no artigo 224 da Constituição e regulamentado pela Lei n° 8.389, ele assumiu um caráter consultivo, não deliberativo. Além disso, demorou para ser implementado, com a primeira gestão formada em 2002, e parou de se reunir em novembro de 2006 (PIERANTI, 2011).

Sem ter promovido mudanças no marco legal da radiodifusão, foi com base nesses princípios, e no que sobrou do anacrônico Código Brasileiro de Telecomunicações⁵, que Lula renovou as cinco concessões principais da *TV Globo* em 2008. Com a decisão concentrada na Presidência da República e no Congresso, por uma legislação que politiza a gestão do setor sem prever qualquer mecanismo de intermediação da sociedade civil, foi repetido o gesto que, desde os primórdios da atividade, garante aos radiodifusores do país a privatização do espectro radioelétrico.

4 Radiodifusão na Venezuela: “intimismo à sombra do poder”

Em pleno regime ditatorial, comandado pelo general Juan Vicente Gómez, surgiu a primeira estação de rádio da Venezuela. Inaugurada em maio de 1926, a *Ayre* estabeleceu-se mediante apoio político. Com a intermediação do coronel Arturo Santana, conquistou a simpatia de militares detentores de postos importantes no governo, inclusive do presidente. A influência foi tão decisiva para a sobrevivência da rádio que, uma vez perdidas as forças de sustentação política, em 1928, ela encerrou suas atividades (CAMRADIO, 1998).

⁵ Em 1997, os artigos do código que versavam sobre os serviços de telecomunicações foram revogados, em função da aprovação da Lei Geral de Telecomunicações. Na contramão da maioria dos países, o Brasil promoveu a separação entre radiodifusão e telecomunicações, relegando a administração da primeira às disposições do defasado código de 1962 e criando uma legislação específica para a segunda (PIERANTI, 2011).



A criação da primeira emissora indicou como seria conduzido o setor em seus primeiros anos de vida. Explorado pela iniciativa privada, de modo essencialmente comercial, ele foi se conformando mediante concessões realizadas ao sabor dos governos ditatoriais vigentes. Sem o amparo de uma lei específica, a distribuição de outorgas tinha como critérios interesses políticos e econômicos.

Em contrapartida, reinava nos meios de comunicação um silêncio sobre assuntos políticos e uma solidariedade às opiniões do regime. A relação entre esses atores, portanto, era regida por um pacto de não agressão e favores mútuos. Por conseguinte, a lógica de desenvolvimento da atividade que imperou no país durante esses primeiros anos foi de “intimismo à sombra do poder” (BRAZ, 2010, p.133).

Somente em 1932 surgiu o primeiro dispositivo legal para a atividade. Com base na Convenção Internacional de Washington, de 1927, Gómez sancionou o Regulamento de Serviços de Telecomunicações. O documento estabelecia que apenas o Executivo, por órgão do Ministério do Fomento, poderia construir estações radiofônicas, a menos que essa exploração fosse por ele outorgada a particulares. Definia o prazo de um ano para a vigência das concessões, “[...] renovables a voluntad del Ejecutivo Federal y revocables en todo tiempo a juicio del mismo” (MINCI, 2007, p.37).

Nos anos seguintes foram editados novos regulamentos, anulando os anteriores, e a Lei de Telecomunicações, de 1936. Contudo, os aparatos legais não traziam novidades para a radiodifusão em relação ao modo de concessão e à validade das outorgas. Em 1940, foi editada uma nova Lei de Telecomunicações, substituindo a de 1936. Também sem promover mudanças bruscas, a legislação adquiriu importância por ter sido referência para a atividade até a década de 1990.

A Lei de Telecomunicações de 1940 reafirmou a radiodifusão como um serviço público. Em 1941, ela foi especificada por intermédio do Regulamento das Radiocomunicações. O dispositivo legal reservou ao Estado o monopólio das atividades radioelétricas e os poderes de outorga e renovação. O documento definiu em cinco anos o prazo de validade das licenças, prorrogável por igual período. Contudo, ele não alterou o modo de exploração do setor. Continuou permitindo a utilização das estações para fins comerciais, mantendo o perfil privativo da atividade.

Em 1952, o setor de radiodifusão expandiu-se com a inauguração da televisão. Introduzida no país em 22 de novembro pelo ditador Marcos Pérez Jiménez, com o lançamento da *Televisora Nacional de Venezuela*, a nova mídia surgiu como um serviço



estatal. Contudo, esse status só durou seis meses. Em 1953, o presidente fez concessões para duas emissoras privadas: a *Televisa* e a *Radio Caracas Televisión* (BRAZ, 2010).

O novo meio foi regido inicialmente sem suporte legal. O Regulamento de 1941 determinava que concessões para emissoras televisivas só poderiam ser realizadas após regulamentação específica. Mas esta só foi sancionada em 1964. Entrementes, imperou o critério de alinhamento político e ideológico com o regime, tornando o veículo nascente um canal de propaganda política.

O fim do período ditatorial, com a queda de Pérez Jiménez e a ascensão da democracia em 1958, não trouxe grandes avanços para a legislação de radiodifusão. Sob o *Pacto de Punto Fijo*⁶, a lógica por trás das relações entre governos e mídia baseou-se em uma política clientelista comandada pelos dois principais partidos venezuelanos: a AD e o Copei. Enquanto o *puntofijismo* facilitava a expansão dos meios de comunicação, subsidiando-a com recursos estatais, estes ajudavam a manter o pacto, combatendo com seu noticiário o principal inimigo do regime: os grupos de esquerda.

Foi nessa época que as Organizações Cisneros, hoje o maior grupo de comunicação da Venezuela, se inseriu no ramo. Após investir nas áreas de bebida e alimentos, o grupo realizou uma incursão nas comunicações, adquirindo em 1960 a então falida emissora *Televisa* – que passou a chamar *Venevisión*. A incorporação do veículo ao patrimônio de Diego Cisneros foi intermediada pelo então presidente Rómulo Betancourt, como retribuição pelo apoio da família à sua eleição em 1958.

No final do governo de Betancourt, em 1964, foi promulgada a Resolução 1.621, destinada a estabelecer critérios para a prestação do serviço televisivo. Mas ela se limitou a reiterar os dispositivos já existentes. Remetendo ao Regulamento de 1941, promoveu a persistência de normas que não estabeleciam critérios claros para a outorga de licenças de emissoras de televisão. Por conseguinte, continuou a imperar a padrão de concessões até então vigente: os interesses político-partidários.

Durante o pacto ainda foram sancionados vários dispositivos, levando à constituição de um marco legal fragmentado. Somente entre 1974 e 1984 foram 11 decretos e 16 resoluções, mas nenhum deles promovia mudanças substanciais. No governo de Jaime Lusichi, em 1987, foi promulgado o Regulamento sobre Concessões

⁶ Acordo firmado entre os partidos Ação Democrática (AD) e Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), com o apoio da Fedecámaras, da CTV, da Igreja e das Forças Armadas. Representou uma maneira de acomodar na partilha do poder as diversas frações da classe dominante. Tratava-se de um sistema oligárquico, calcado sobretudo nas benesses do petróleo (BRAZ, 2010).

para Televisoras e Radiodifusoras, que ampliou a validade das outorgas, passando-as de cinco para 20 anos.

A dificuldade de estabelecer novas bases para a estruturação do setor decorria, em parte, da capacidade de *lobby* dos empresários de radiodifusão. Eles estavam organizados em diversas entidades, dentre as quais o *Bloque Venezolano de la Prensa* destacava-se por representar vários segmentos, e tinham seus interesses defendidos pela AD, partido majoritário no Congresso até 1998. Neste contexto, a aprovação de propostas como o Projeto de Rádio e Televisão (Ratelve) – que propunha um equilíbrio entre emissoras privadas e públicas e sua submissão a estruturas de fiscalização – não conseguiam aprovação na Casa (BRAZ, 2010).

Em 1999, o *Pacto de Punto Fijo* chegou ao fim, com a ascensão de Hugo Chávez ao poder. Menos de dois anos após assumir o cargo, em junho de 2000, o novo presidente promulgou a Lei Orgânica das Telecomunicações, substituindo o marco regulatório de 1941. Em contraposição ao discurso anti-neoliberal que o elegera, a nova lei assumiu um caráter liberalizante, baseando-se no princípio da livre concorrência, e manteve centralizado no governo o poder de decisão sobre concessões e renovações.

A Lei Orgânica de Telecomunicações (Lotel) estabeleceu um novo regime de concessão, criando a habilitação administrativa (art. 5), título necessário para a formação de redes e prestação de serviços. Sua emissão ficou sob a responsabilidade do conselho diretivo da Comissão Nacional de Telecomunicações (Conatel), formado por diretores nomeados e exonerados diretamente pelo presidente (art. 40). O prazo de vigência da habilitação foi definido em 25 anos (art. 21) (VENEZUELA, 2000).

Para a realização de atividades de radiodifusão, a lei impôs ainda a necessidade de obtenção de concessões, outorgadas diretamente pelo Ministro de Infra-estrutura (art. 104). E, dentre as cinco justificativas apresentadas para a negação de outorgas, incluiu no artigo 108 a seguinte: “cuando surjan graves circunstancias atinentes a la seguridad del Estado que, a juicio del Presidente de la República, hagan inconveniente su otorgamiento”. (VENEZUELA, 2000, s/p).

Tendo em vista as mudanças introduzidas no processo de obtenção de outorgas para os serviços de radiodifusão, a Câmara de Rádio e a Câmara de Televisão venezuelanas solicitaram ao governo respeito às normas que regiam as emissoras em funcionamento (MINCI, 2007). Como resposta, foi incluído na lei o artigo 210, assegurando que, enquanto não fosse feita a adequação das concessões anteriores à nova



lei, permaneceria em vigor, nos mesmos termos e condições estabelecidas, o disposto na legislação anterior (VENEZUELA, 2000).

Com base nessa norma foi que, finalizados os 20 anos da concessão da *RCTV* previstos no Regulamento de 1987, Hugo Chávez, na atribuição que lhe conferiu o artigo 108, julgou “inconveniente” renová-la. Como argumentos, citou a participação do veículo no golpe de Estado de abril de 2002 e na greve petroleira de dezembro de 2002 e janeiro de 2003 (MINCI, 2007, p. 55).

Cumprir observar, contudo, que a *RCTV* não foi a única emissora com concessão regida pelo Regulamento de 1987 a participar dos episódios mencionados. Para ficar apenas em um caso, a *Venevisión*, pertencente ao conglomerado Cisneros, também teve atuação comprovada no golpe (BARTLEY; O'BRIAN, 2003). No entanto, a atitude do presidente venezuelano em relação a ela foi diferente: além de não questionar sua concessão, “em 2004, Chávez e o magnata Diego Cisneros, em uma reunião intermediada pelo ex-presidente dos EUA, Jimmy Carter, assinaram um acordo de paz denominado *Tratado de Coche*” (BRAZ, 2010, p.181).

O fim da concessão da *RCTV* consiste, portanto, em um caso de aplicação seletiva da lei. Ele foi baseado em um marco regulatório de traços clientelistas, em que a gestão do espectro de radiodifusão ocorre de forma politizada, sendo diretamente realizada pelo governo em vigor e não por órgãos autônomos que contem com a participação da sociedade civil.

5 Considerações finais

Como é possível observar, a radiodifusão foi se estruturando no Brasil e na Venezuela a partir de relações clientelistas. Trocas de favores entre governantes e empresários delinearão os contornos do setor e se cristalizaram em marcos regulatórios que politizaram a gestão do espectro radioelétrico, permitindo a aplicação das leis de acordo com a conveniência dos governos em vigor.

Embora sejam apontados como “governantes progressistas” cientes do caráter estratégico das comunicações (MORAES, 2009), Lula e Chávez não promoveram mudanças nesse quadro. Lula furtou-se de propor uma nova regulamentação para o setor. Chávez, por sua vez, reiterou na Lei Orgânica de Telecomunicações de 2000 a prerrogativa do governo na concessão e renovação de outorgas.



Ao chamar atenção para essa realidade, não se pretende desqualificar outras iniciativas que vem sendo adotadas por esses governos – especialmente pelo venezuelano. A reestruturação da comunicação estatal, o apoio às mídias comunitárias, a elaboração de leis para a regulação do conteúdo e a formação de redes de cooperação informativa e cultural entre nações latino-americanas são relevantes para pluralizar as vozes que ressoam por nossos ares.

Contudo, uma verdadeira democratização das comunicações passa inevitavelmente pela desprivatização do espectro público. E não é a partir de decisões unilaterais de bases clientelistas que isso deve acontecer. Mas sim pela instituição de órgãos regulamentares abertos à participação da sociedade civil e autônomos em relação aos poderes instituídos.

6 Referências

BARTLEY, Kim; O'BRIAN, Donnacha. **A revolução não será televisionada**. Produção: David Power. Produtora: Power Picture associada à Agência de Cinema da Irlanda. Irlanda: 2003. 74 min., son., color.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 4 jul. 2011.

BRAZ, Rodrigo Garcia Vieira. **Estado e comunicação: uma análise dos modos de regulação da radiodifusão no Brasil e na Venezuela**. 2010. 213f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CAMARA VENEZOLANA DE LA RADIODIFUSIÓN (CAMRADIO). **História de la radiodifusión em Venezuela**. Caracas: Camradio, 1998. Disponível em: <http://www.camradio.org>. Acesso em: 4 jul. 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, corenelismo e clientelismo: uma discussão conceitual**.

D'AVILA FILHO, Paulo M. O clientelismo como gramática política universal. **Physis**. Rio de Janeiro: IMS/Uerj, v.13, n.2, 2004.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1973.



HALLIN, Daniel; PAPATHANASSOPOULOS, Stylianos. Political clientelism and the media. **Media, Culture & Society**. Sage, v.24, n.2, p.175-195, mar. 2002. Disponível em: <http://mcs.sagepub.com/cgi/content/abstract/24/2/175>. Acesso em: 10 jun. 2011

HERZ, Daniel. **A história secreta da Rede Globo**. São Paulo: Editora Ortiz, 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JAMBEIRO, Othon et. al. **Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação**. Salvador: EdUFBA, 2004.

MARTINS, Marcus A. O histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy (orgs.). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

PIERANTI, Octávio Penna. **O Estado e as comunicações no Brasil**. Brasília: Abras/Lecotec, 2011.

_____; MARTINS, Paulo Emílio Matos. O Código Brasileiro de Telecomunicações e a política de expansão da radiodifusão: a ação do empresariado como grupo de pressão. In: INTERCOM, 2006, Brasília. **Anais...** Brasília: UNB, 2006, 1 CD-ROM.

MINISTÉRIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN (MinCi). **Libro blanco sobre RCTV**. Caracas: República Bolivariana de Venezuela, 2007.

MORAES, Dênis. **A batalha da mídia: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

VENEZUELA. Ley Orgánica de Telecomunicaciones. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**. Disponível em: http://www.tsj.gov.ve/legislacion/lt_ley.htm. Acesso em: 4 jul. 2011.