

Regulação da Radiodifusão:

A concessão de frequências no Governo Provisório de Vargas (1930-1934)

Othon Jambeiro*

Suzy dos Santos

Andréa Ribeiro

Sandro Augusto Ferreira

Introdução

Até 1929 predominavam, no cenário mundial, as diretrizes de uma política na qual não cabia ao Estado intervir na ordem econômica. O mercado era regido pelo princípio da não-regulação, isto é, acreditava-se que ele se auto-regularia, não necessitando, portanto, de qualquer intervenção estatal.

Os liberais clássicos defendiam a propriedade privada como um direito natural do homem, tanto quanto a liberdade e a vida, e, portanto, não deveria, de forma alguma, ser violada. Para eles, os indivíduos eram autônomos em relação aos poderes públicos, não podendo, em consequência, o Estado violar a propriedade privada, nem utilizar mecanismos que viessem a exercer sobre ela qualquer tipo de pressão.

A teoria liberal pressupunha uma economia de livre comércio, constituída por indivíduos igualmente livres. Como um indivíduo não poderia, isoladamente, influenciar o mecanismo de preços no livre mercado, resultaria daí um equilíbrio entre a oferta e a demanda, ao mesmo tempo em que possibilitaria uma economia desprovida de crises. Neste cenário, qualquer indivíduo poderia ter a oportunidade de ser economicamente independente e politicamente emancipado.

No entanto, o quadro pintado no cenário mundial da segunda metade da década de 20 – pedidos de falências, diminuição do comércio interno e externo, aumento do desemprego, alta concentração de renda, agravamento do estado de miséria, aumento da criminalidade - colocou em xeque os princípios do liberalismo clássico. O acirramento deste quadro se dá

* Othon Jambeiro, PhD, Professor Titular do Instituto de Ciência da Informação, é pesquisador do CNPq; Suzy dos Santos é doutoranda em Comunicação e Cultura Contemporâneas, na UFBA; Andréa Ribeiro e Sandro Augusto Ferreira são estudantes de Ciências Sociais e bolsistas de Iniciação Científica do CNPq.

com a crise de 29, que resulta na mudança dos rumos da política econômica adotada, sobretudo pelos países industrializados.

A política do não intervencionismo estatal rui, então, pois para contornar a crise os princípios do liberalismo clássico são deixados de lado. Os Estados passam a controlar a economia e a desenvolver políticas de bem estar social, visando, antes de mais nada, a geração de emprego para superação da recessão e controle do movimento operário – que crescia e forçava os governos capitalistas a atenderem suas reivindicações. Nasce, então, o Estado do Bem-estar Social, um estado forte e centralizador, que controla o mercado de produção e as políticas públicas, e que vai perdurar, em muitos países, até a década de 70.

Historicamente, nascem daí as políticas de regulação, frutos de estados fortes, discordantes do liberalismo clássico, que se propunham a intervir na economia e a organizar e controlar o mercado. O impulso necessário para a concepção de políticas de regulação se dá, pois, com a grande crise econômica do capitalismo, no final da década de 20, que teve o seu auge em 1929/30 e que marca todo o início da década de 30.

No caso específico da regulamentação da radiodifusão, a base da concepção está em que ela usa um bem público – o espectro eletromagnético – sendo, desta forma, normal e necessário o controle exercido, pelo estado, sobre o seu funcionamento. Esta concepção tornou-se comum em todo mundo, mesmo quando o uso do espectro eletromagnético não tem interesses comerciais.

Neste trabalho estudamos a legislação específica do período 1930-1934, buscando conhecer os conceitos que estão embutidos na regulamentação da radiodifusão, e a que objetivos serve seu uso. Para tanto, realizamos, em primeiro lugar, uma discussão sobre os principais conceitos regulatórios da radiodifusão e suas implicações no Brasil. Em segundo lugar, construímos um panorama das características socioeconômicas do período, realçando o papel do Estado na regulação da economia. E, por último, identificamos criticamente os principais conceitos constantes da legislação, acerca, especificamente, da **Concessão** de frequências do espectro eletromagnético, por parte do Estado.

Conceitos Regulatórios da Radiodifusão

A justificativa central e mais tradicional para a intervenção do Estado na prestação de serviços de radiodifusão tem sido a **escassez** de canais, dadas as limitações do espectro

eletromagnético. Uma vez que não há possibilidade de todos os que querem prestar tal tipo de serviço se estabelecerem no mercado, os governos – ou agências por eles estabelecidas – escolhem, por intermédio de critérios prévios e publicamente construídos, entre os que se candidatam a cada concurso ou licitação.

As frequências não são, contudo, um fim em si mesmas. Elas são um meio para alcançar-se o real fim, isto é, o mercado, que tem capacidade numérica limitada de aquisição e uso dos bens simbólicos que a radiodifusão produz. Mesmo quando haja maior facilidade tecnológica, o mercado comporta apenas um número limitado de concessionários.

As concessões, a partir daí emitidas, abrangem tanto aspectos técnicos de produção e transmissão, quanto a natureza e o conteúdo da programação a ser oferecida ao público. Padrões técnicos relativos aos equipamentos utilizados são importantes porque deles depende o uso correto do espectro na prestação do serviço e a não interferência nas emissões dos concorrentes.

Outra justificativa presente na regulação do setor pelo Estado refere-se à natureza do espectro eletromagnético. Sendo as frequências conceituadas como **bens públicos**, considera-se dever do Estado submeter os serviços prestados por intermédio delas às condições e padrões por ele estabelecidos.

A terceira justificativa diz respeito ao **caráter intrusivo** da radiodifusão, particularmente no que se refere às crianças e adolescentes. Daí têm resultado regulamentos - em alguns países mais, em outros menos – rigorosos, relativos à decência, violência, sexo, bebidas alcoólicas, produtos tóxicos etc.

A quarta justificativa é a que reconhece a **universalidade da influência** da radiodifusão, de onde deriva a necessidade de regulamentação sobre justiça e equilíbrio dos noticiários, imparcialidade política, não incitamento aos ódios racial, de classe, de etnia, de religião etc. Daí decorre também o direito de resposta e, onde existem comitês de monitoramento, ou de famílias que se sintam prejudicadas recorrerem contra programas que julguem moralmente lesivos.

Países mais avançados em termos de estímulo e proteção aos direitos do cidadão e ao exercício da cidadania utilizam também como justificativa a necessidade de garantia de **pluralismo e diversidade de programação**, em cada emissora, não importando que haja, em determinado espaço geográfico, poucas ou muitas opções de serviços de radiodifusão.

Além destas justificativas mais gerais, outros fatores de natureza conceitual vêm sendo crescentemente levados em conta nos processos regulatórios nacionais e internacionais: a **viabilidade financeira**, particularmente onde haja inversão de dinheiro público; a possibilidade de **excessiva concentração de meios numa só empresa**; a necessidade de **justa e efetiva competição pelo gosto e preferência do público**; e o estabelecimento de **claros e democráticos procedimentos para permitir que novos provedores tenham acesso ao meio**.

A regulação da radiodifusão tornou-se, assim, um processo pelo qual os Estados, através de seus poderes executivo e legislativo, estabelecem o modo em que ela se organiza e opera, criando os meios para fiscalizar o cumprimento das normas, coibir e punir os abusos.

Tanto a distribuição quanto o conteúdo passaram a ser fortemente controlados pelos Estados, através de regulamentos que, baseados em princípios diversos dos demais serviços de telecomunicações, incluem critérios culturais, econômicos e políticos.

Alguns autores, como Alejandro Piscitelli (1995), consideram que o interesse central do Estado na radiodifusão está embutido na natureza educacional/cultural dos serviços. Seu objetivo seria a transmissão de conhecimentos dirigidos. Esta capacidade 'douttrinadora' da radiodifusão seria responsável pelo interesse em torná-la disponível às massas e também pelo forte controle do setor.

Próximo desta linha de raciocínio está o “Elogio do grande público” de Dominique Wolton (1996). O autor toma o exemplo do uso massivo do rádio nos governos nazistas e fascistas para explicar as características nacionalistas, o modelo de serviço público com controle/propriedade estatal e o domínio de uma função de democratização cultural na radiodifusão.

Na verdade, a radiodifusão, na primeira metade deste século, favorecia a difusão da ideologia capitalista, a mobilização e a formação de opinião pública buscando manter um consenso social. Já no campo econômico, ela alavancava a acumulação capitalista, ajudando a criar um mercado para os equipamentos de recepção, e funcionando como poderoso instrumento de *marketing* para os bens de consumo de massas (Garnham, 1991, p.68). O Estado adota, então, posição de proprietário, promotor e regulador, para garantir a existência de um mercado e um desenvolvimento estável no setor. A regulamentação busca promover uma infra-estrutura unificada que venha a atingir três objetivos básicos: a) assegurar a demanda de aparelhos de rádio e televisão; b) ajudar a criar audiências massivas essenciais ao

marketing; e, c) proporcionar um meio para a mobilização política das massas e para a formação da opinião pública.

O primeiro instrumento normativo da radiodifusão surgido no Brasil nasce dentro deste quadro conceitual. O Decreto n. 20.047, de 27 de maio, regulamentado pelo Decreto 21.111, de 01 de março de 1932, traz normas para exploração dos serviços e abre caminho para três outros atos legais do Governo Provisório, todos marcados pelo interesse de controle tanto do conteúdo quanto da distribuição dos serviços. Entre 1931 e 1934 foram publicados os seguintes decretos:

- 1) 20.047, de 27 de maio de 1931, que “*regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional*”;
- 2) 21.111, de 01 de março de 1932, que “*aprova o regulamento para a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional*”;
- 3) 24.651, de 10 de julho de 1934, que “*cria, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural*”; e,
- 4) 24.655, de 11 de julho de 1934, que “*dispõe sobre a concessão e a execução dos serviços de radiodifusão e dá outras providências*”. Este decreto foi alterado pelo Dec. 24.772 em apenas uma alínea, referente ao valor das concessões, que foi reduzido de 50% para um terço do valor das instalações das operadoras.

Importante observar que além das assinaturas normais do Chefe do Governo Provisório e dos ministros de Viação e Obras Públicas e da Justiça e Negócios Interiores, também os assinam os decretos os ministros da Marinha e da Guerra. Diferentemente do que pode ser cogitado numa primeira reflexão, o interesse militar na radiodifusão, neste período, não se deve exclusivamente aos preceitos de defesa nacional que caracterizaram, posteriormente, os governos desta natureza. No Governo Provisório, a manutenção do governo Vargas é que estava em pauta. Assim como já ocorria com a imprensa escrita, o rádio surge como potente instrumento de formação da opinião pública e, portanto, dele também dependia a continuidade de Vargas no poder.

O conceito de **interesse nacional** servia de base para o exercício do autoritarismo no setor da radiodifusão. O Art. 12º do Decreto 21.111 é exemplo disto:

“SUSPENSÃO DAS COMUNICAÇÕES. Art. 12. Por motivo de ordem ou segurança pública, de guerra ou ameaça de guerra, ou ainda para preservar a neutralidade do Brasil, poderá o Governo Federal suspender, em qualquer tempo e por prazo indeterminado, sem que assista

às concessionárias ou aos permissionários direito a qualquer indenização, a execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional, ou o funcionamento de todas as estações em determinada região do país, bem como proibir ou limitar a fabricação, apropriação, posse ou venda de quaisquer aparelhos de radiocomunicação, sendo-lhe também facultado remover ou manter no local, sob a sua guarda, os aparelhos e demais acessórios das estações cujos serviços houverem sido por ele suspensos”.

Outro exemplo é o artigo 26, que no parágrafo segundo estabelece: “*A concessão será declarada perempta se o Governo não julgar conveniente renovar-lhe o prazo*”.

Já no final do Governo Provisório, o Decreto 24.655 também assegura ao Chefe do Governo a liberdade de coação, a ela acrescentando o interesse econômico na radiodifusão:

“Art. 1º Parágrafo único. O Governo poderá, em qualquer tempo, desapropriar os serviços das concessionárias ou permissionárias, para o fim de executá-los diretamente, ou por nova concessão a terceiros, nacionais, neste caso mediante concorrência pública, sob a condição de participar nos lucros”.

O Contexto de Regulação

Nos Anos 1930 – 1934

O governo provisório de Vargas se dá num período de intensa agitação mundial. O *crack* da bolsa de nova Iorque gera uma grande depressão econômica, conhecida como a **Crise de 1929**, que se faz sentir em praticamente todo mundo. Esta crise vai se alastrar pela Europa, atingindo também o Brasil, como tradicional fornecedor de café aos países estrangeiros conturbados financeiramente pela grande depressão. O Brasil perdeu o seu maior mercado consumidor: os EUA.

Em termos econômicos, podemos analisar aquela crise de dois modos.

O primeiro atribui a depressão a um impressionante e crescente desequilíbrio na economia internacional, devido à assimetria de desenvolvimento entre os EUA e o resto do mundo. O sistema mundial teria entrado em colapso porque, ao contrário da Grã-Bretanha, que, enquanto permaneceu como ‘centro do mundo’, cuidava para que a Libra Esterlina permanecesse estável, os EUA não se preocuparam em agir como estabilizador global. Aquele país não precisava muito dos demais porque, após a Primeira Guerra Mundial, tinha de importar menos capital, trabalho e (em termos relativos) produtos, com exceção de algumas matérias-primas. Suas exportações, embora internacionalmente importantes - Hollywood praticamente monopolizou o mercado de cinema internacional - davam uma contribuição muito menor à renda nacional que em qualquer outro país industrial. Essa explicação da

Depressão influenciou Washington nos anos da segunda guerra, e fez os EUA assumirem a responsabilidade pela estabilidade da economia mundial após 1945, construindo uma prática regulatória que às vezes se contradiz com o seu discurso liberal (Kindleberger, 1973).

A segunda perspectiva da Depressão acusa a não-geração, pela economia mundial, de demanda suficiente para uma expansão duradoura. As fundações da prosperidade da década de 1920, como vimos, eram fracas, mesmo nos EUA, onde a agricultura já se achava praticamente em depressão, e os salários em dinheiro, ao contrário do mito da grande era do *jazz*, não estavam subindo. Na verdade tinham estagnado nos ‘últimos anos loucos do *boom*’. O que acontecia, como muitas vezes acontece nos *booms* de mercados livres, era que, com os salários ficando para trás, os lucros cresceram desproporcionalmente, causando grande concentração de renda nas mãos de poucos. Como a demanda da massa não podia acompanhar a produtividade em rápido crescimento do sistema industrial nos grandes dias de Henry Ford, o resultado foi superprodução e especulação. Isso provocou o colapso.

Este quadro de profunda crise vai acabar criando as condições históricas para o surgimento de fenômenos como o Nazi-Fascismo, que teve a sua maior expressão na Itália de Mussolini e na Alemanha de Hitler. O Estado nazi-fascista tinha por característica principal o Estado forte, interventor, e dominador do pensamento humano. No caso da Itália, o corporativismo, como solução dos problemas econômicos, vai ser estimulado e ganha corpo entre a população mais pobre. A vida social era constantemente invadida por uma ideologia pseudocoletiva que, encarnada pelo grande pai, ‘O Estado’, regulava as vidas dos cidadãos, no dia a dia. O Nazismo, expressão mais extrema do fascismo, além do controle e da vigilância, encarnava uma forte intolerância para com as diferenças raciais.

Os efeitos da grande depressão também atingem o Brasil, que vê ser desvalorizado seu principal produto econômico, o café. Dominado desde o início da República pela chamada Política do Café com Leite, começa a dar espaço a uma série de reações contra o *status quo*. Após uma eleição marcada por acusações de fraude, de lado a lado, os representantes da Aliança Liberal resolvem iniciar uma revolução para derrubar a República Velha e instalar a República Nova. A Revolução de 30, movimento liderado pela elite urbana, aliada a setores militares, chega ao poder prometendo modernização e um ousado e nacionalista processo de industrialização, sob amplo controle do Estado.

Obviamente, as elites que antes dominavam a cena política brasileira não ficaram satisfeitas com o resultado e em conseqüência começaram a esboçar uma forte reação contra Vargas,

tendo como principal foco de resistência o Estado de São Paulo. Vargas, que havia assumido a presidência provisoriamente, prometendo uma constituição para o país, acaba sofrendo forte pressão dos paulistas para que fosse convocada uma assembléia constituinte, que construísse uma nova carta magna para o país, restabelecendo o Estado de direito, suprimido com a Revolução de 30.

Motivados contra o governo Vargas, os paulistas mobilizaram grandes contingentes humanos e materiais e declararam guerra ao governo central, tendo como principal bandeira a convocação de uma constituinte para o país.

Mesmo diante da promessa de eleições, nova constituição e a nomeação de um paulista para governar São Paulo, o Estado do café se levantou contra a Revolução de 30. A revolta paulista estourou a 9 de julho de 1932. São Paulo já possuía um governante civil e paulista, de modo que a grande reivindicação foi a constitucionalização do país. Mas o Estado paulista ficou só, não houve adesão das oligarquias dos outros Estados.

Getúlio vence a Revolução, mas mesmo assim o governo percebeu que era difícil governar sem as oligarquias paulistas. Ademais, os militares legalistas não viam com simpatia as reivindicações dos tenentes ‘mais à esquerda’. Para não perder o poder, Vargas convoca uma Constituinte em 1933, visando conciliar as diversas tendências. Em 1934 a nova constituição é promulgada, e Getúlio eleito presidente constitucional. Encerrava-se, assim, o Governo Provisório.

Paralelamente à situação da política e da economia brasileira, onde a crise da hegemonia do modelo agroexportador gerou a reestruturação do poder, que incorporou novos atores sem desalojar os antigos, a radiodifusão dava seus passos iniciais.

Os primeiros indícios de regulamentação da radiodifusão, no Brasil, ocorrem “(...) entre 1850 e 1900, com o desenvolvimento da telegrafia por fio, da telegrafia sem fio e da radiocomunicação em geral. Localiza-se mais precisamente em 1896, quando da primeira transmissão sem fio (ainda emitido em código Morse)” (Federico, 1982, p. 11). Neste momento histórico, os principais estímulos à evolução das transmissões radiofônicas foram a garantia da vida no mar e a concorrência entre as nações, visando a conquista de novos mercados⁴⁷.

⁴⁷ Uma prova desta investida no Brasil é a empresa norte americana Westinghouse : “Em 1922, numa investida da estratégia de busca de novos mercados, a Westinghouse enviou, a título de demonstração, duas estações transmissoras de 500 w ao Brasil”(Federico, op. cit., p. 15).

A legislação referente à regulamentação da radiodifusão prendeu-se, inicialmente, aos seus aspectos técnicos. Na década de 20, organizada em torno de associações sem fins lucrativos, constituídas por intelectuais, a radiodifusão não era utilizada com objetivos econômicos nem políticos. Naquele momento, o ponto principal para o processo de regulação era a “(...) *necessidade da distribuição das frequências e da abrangência do sinal emitido pelas emissoras, não só em territórios nacionais, mas principalmente com a ultrapassagem desse sinal além de suas fronteiras*”(Federico, 1982, p. 11-12).

Somente na década de 30, quando a radiodifusão começa a ser reorganizada - desta vez com sentido claramente econômico, como veículo para o estímulo ao consumo de produtos industrializados, em grande escala - é que muda o conteúdo e o alcance de sua regulamentação. A partir daí, juntam-se aos aspectos técnicos, o fator segurança nacional, o controle socio-político do país, e a influência da opinião pública.

A Concessão Como Prática Regulatória

O primeiro decreto visando regular o uso das comunicações a distância, sem uso de fios, no Brasil, foi publicado em 10 de julho de 1917, com o n. 3.296, durante o governo de Venceslau Brás (1914 – 1918). Este decreto estabelece que são “...*da exclusiva competência do Governo Federal os serviços radiotelegraphico e radiotelephonico no território brasileiro*”. Define também ser da competência do Ministério da Viação e Obras Públicas, em caso civil, e do Ministério da Guerra e Marinha, em caso de defesa nacional, o estabelecimento e exploração das estações radiotelegráficas.

Em 27 de maio de 1931, é publicado o decreto n. 20.047 que, para além de decretar a exclusiva competência e responsabilidade do Estado quanto à radiodifusão, define também, no Art. 3º, a sua natureza e seus objetivos.

“Art. 3º. Os serviços de radiocomunicação assim se classificam: 1º, Quanto à natureza das comunicações que estabelecem: a) interior: comunicações entre estações brasileiras, fixas, terrestres ou móveis, dentro dos limites da jurisdição territorial do país; b) internacional: comunicações entre quaisquer estações brasileiras fixas, terrestres ou móveis e estações estrangeiras: e entre estações brasileiras, terrestres ou móveis e estações brasileiras móveis que estiverem fora dos limites da jurisdição territorial do país; 2º, em relação aos fins a que se destinam as comunicações: a) público: para uso do público em geral; b) público restrito: para uso dos passageiros dos navios e aeronaves, ou o público nas localidades não servidas pela Repartição Geral dos Telégrafos; c) limitado: para uso de determinadas pessoas ou para fins particulares; d) radiodifusão: para difusão de comunicações radiotelefônicas destinadas

a serem recebidas pelo público, diretamente ou por intermédio de estações transceptoras; e) especial: para emissão de sinais horários, boletins meteorológicos, avisos aos navegantes e frequências-padrão: serviços de radiofaróis, radiogoniometria, comunicações de amadores, experiências com fins científicos e outros análogos” (grifo nosso).

Neste mesmo decreto é definido o caráter do serviço de radiodifusão, que passa a ser considerado de interesse nacional e finalidade educacional, paradigmas pouco respeitados, principalmente quanto à finalidade educacional, que vai ser objeto de vários decretos posteriores, mas que pouco avançará no enquadramento das concessionárias. A preocupação com o controle das radiocomunicações nas mãos da União era tamanha, que acabou criando no Art. 21 uma ordem de precedência para a distribuição das frequências, assim estabelecida: a) defesa nacional; b) serviços executados pelo Governo Federal; e c) serviços executados por terceiros. Duas considerações básicas podem ser feitas com relação ao Decreto 20.047 de 27 de maio de 1931:

A primeira diz respeito ao fato de os serviços de radiocomunicação em território nacional serem considerados de “*exclusiva competência da União*” (Art. 1º). Este artigo demonstra o controle do governo sobre tais serviços, através da fiscalização e do monopólio de exploração do serviço interior público (Art. 5º). É importante assinalar que cabe ao Governo Federal permitir “(...) a exploração dos que não lhe forem privativos por todos os que satisfaçam e observem as exigências estabelecidas neste decreto e respectivo regulamento” (Dec.20.047, Art.4º). Isto reforça a idéia de controle governamental, centralizando nas mãos do poder executivo o poder de conceder, ou não, o direito de exploração do serviço de radiodifusão à terceiros.

A segunda consideração diz respeito ao fato deste Decreto destacar a radiodifusão como um serviço de “(...) de interesse nacional e de finalidade educacional” (Art. 12º), distinto dos demais serviços, portanto. Tal distinção se dá porque a radiodifusão permite que as informações por ela emitidas sejam recebidas por milhares de pessoas, ao mesmo tempo. Esta distinção se torna mais clara no Decreto 21.111, de 1 de março de 1932 – que regulamenta os serviços de radiocomunicação - mais especificamente em seu Capítulo II, referente às Definições. Nele se conceitua a radiocomunicação⁴⁸ e todos os serviços considerados de radiocomunicação (radiotelegrafia, radiotelevisão, etc.),

⁴⁸ “Radiocomunicação, transmissão ou recepção sem fio de escritos, signos, sinais, imagens ou sons de qualquer natureza por meio de ondas hertzianas” (Dec. 21.111, Cap. II Definições, Art. 3º).

sendo a radiodifusão conceituada como “(...) *radiocomunicação de sons ou imagens destinada a ser livremente recebida pelo público*”.

A especificidade dos serviços de radiodifusão nos oferece elementos para a compreensão da importância que tais serviços desempenharam na Era Vargas e mesmo nos períodos posteriores. Eles passaram a ser utilizados por todos os presidentes brasileiros, como instrumento de dominação e controle da sociedade. A análise da legislação sobre radiocomunicação, neste período, nos demonstra a preocupação do Governo com tais serviços – em particular a radiodifusão, que passou, após a 1ª Guerra Mundial, a ganhar proporções massificantes – e ao mesmo tempo o grau da sua importância. Para o Governo Provisório de Vargas, o objetivo era controlar o seu conteúdo, o seu caráter, sua operação, sua concessão. Mais tarde, a partir da criação do Estado Novo, em 1937, a radiodifusão vai ser utilizada por Vargas como instrumento de difusão ideológica, visando a legitimação de seu governo, através do controle socio-político da nação.

O Decreto 21.111 estabelece que as concessões emitidas pelo governo a terceiros devem estipular uma série de exigências, sendo as principais: prazo da concessão de no máximo 10 anos; constituição da diretoria da concessionária com no mínimo 2/3 de brasileiros; intransferibilidade da concessão; submissão ao regime de fiscalização estabelecido pelo governo; proibição de alteração por parte das companhias dos seus estatutos sem prévia autorização do governo, entre outras. Estes limites impostos deixam claro o caráter controlador do governo sobre os seus concessionários. No capítulo IX, Art. 36, são estabelecidas as competências da comissão Técnica de Rádio (subordinada ao Ministério da Viação e Serviços Públicos), entre elas distribuir, coordenar e consignar as frequências a serem utilizadas nos serviços de radiocomunicações no território nacional.

Em Abril de 1932 é publicado o decreto n. 21.240. Este ato normativo tem como funções “*nacionalizar o serviço de censura dos filmes estrangeiros cinematográficos*” e “*cria a Taxa Cinematográfica para a educação popular e dá outras providências*”. Definido como de exclusiva competência do Estado o uso da censura, o governo vai apertar o cerco sobre a produção cinematográfica e conseqüentemente cria as bases para o controle sobre a Imprensa e a Televisão. Este decreto cria também uma Taxa Cinematográfica, que deveria, ao menos na teoria, ser utilizada para financiar a Educação Popular.

O decreto estabelece a censura nas situações em que se faça: ofensa ao decoro público; apologia aos crimes e maus costumes; ofensas a outros povos que afetem a segurança

nacional; desrespeito a crenças religiosas, etc. No Art. 12 define a obrigatoriedade da inclusão de filmes considerados educativos em cada programação.

Este decreto só fortalece o caráter regulador do governo no setor, incluindo o cinema como mais um espaço de propaganda favorável ao regime Vargasista. Ele dá, também, poderes à polícia para fiscalizar e proibir a exibição de filmes que não cumprissem as exigências da programação.

Após o decreto publicado em 32, passaram-se dois anos até que uma nova legislação, referente ao controle da radiodifusão, fosse publicada. Em 10 de julho de 1934, é publicado o decreto n. 24.651, que cria o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, órgão sob o controle do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Este órgão, que mais tarde vai dar origem ao DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda), tinha como responsabilidade estudar o uso do cinematógrafo e da radiotelegrafia e demais processos técnicos utilizados na radiodifusão. Era responsável também por estimular a produção, inclusive dando incentivos fiscais, de filmes educativos. Este controle do Departamento se estendia até o rádio, principal veículo de comunicação do período.

Por fim é publicado o Decreto n. 24.655, de 11 de Julho de 1934, que discorria sobre as regras das concessões e a execução dos serviços de radiodifusão no Brasil. Este decreto define claramente o poder de outorga do governo e o interesse econômico no setor:

“O Governo poderá, em qualquer tempo, desapropriar os serviços das concessionárias ou permissionárias, para o fim de executá-los, diretamente, ou por nova concessão a terceiros, nacionais, neste caso mediante concorrência pública, sob a condição de participar dos lucros”(Art. 1º, parágrafo único).

Neste mesmo decreto, Art. 5º, o governo torna obrigatória, para todas as concessionárias, a transmissão de programa nacional, em horários definidos pelo governo. No Art. 2º o governo transfere a responsabilidade pelo controle da rede Nacional de Radiodifusão para o Departamento de Correios e Telégrafos.

Vejamos agora como o conceito de Concessão era utilizado na legislação do período 1930-1934.

Concessão

A concessão era entendida como um privilégio concedido pelo Estado, a pessoas físicas ou jurídicas, para que explorassem um serviço de utilidade pública ou recursos

naturais. No caso da radiocomunicação, a concessão era outorgada pelo Governo Federal, pelo prazo máximo de dez anos, podendo haver renovação.

A competência exclusiva de concessão nas mãos do governo permitia o controle geral de tais serviços, assim como a sua fiscalização e regulamentação. Detentor, portanto, do monopólio do espectro eletromagnético, cabia ao governo admitir “(...) a exploração dos que não lhe forem privativos, como é o caso da Radiodifusão, por todos os que satisfaçam e observem as exigências estabelecidas(...)” (Dec. 20.047, Art. 1º).

Critérios de Concessão

No governo provisório de Vargas a concessão estava subordinada “aos interesses nacionais”, como consta no Art. 16, § 1º do Dec. 21.111. Estabeleceu-se, também, a obrigatoriedade da diretoria das empresas de radiodifusão ser composta por 2/3, “no mínimo, de brasileiros; admissão exclusiva de operadores brasileiros; emprego efetivo nos outros serviços técnicos e administrativos, dois terços (2/3), no mínimo, de pessoal brasileiro” (Dec. 21.111, Art. 16º, alínea d). Isto demonstra o caráter nacionalista daquele governo, no qual fortaleceu-se o espaço nacional através da delimitação das fronteiras. A existência da palavra ‘território’, mais especificamente ‘território nacional’, na legislação, demonstra, mais uma vez, a forte presença de uma política nacionalista, que vai, no decorrer deste período, utilizar-se da idéia de nacionalidade, sob a influência do crescente pensamento fascista.

O procedimento para obtenção de concessão dos serviços de radiodifusão devia, ainda, obedecer aos critérios estabelecidos no Art. 23, do Dec. 21.111, referente aos “pretendentes a concessão para execução dos serviços de radiocomunicação”. De acordo com este artigo, deviam os interessados “(...) dirigir requerimento ao ministro da Viação e Obras Públicas, por intermédio do Departamento dos Correios e Telégrafos (...)”, atendendo aos seguintes requisitos:

- a) prova, mediante documentos idôneos e suficientes, da constituição legal dos pretendentes;
- b) apresentação de estatutos que definam claramente todos os fins da sociedade e atribuições de seus diretores, e, ainda, expressamente estipulem que a diretores brasileiros competem funções efetivas de administração;
- c) prova de que o capital social é suficiente para o fim visado e está, no mínimo, realizado pela metade;
- d) prova de quitação com a fazenda nacional e fazenda municipal;
- e) prova de nacionalidade e idoneidade moral dos diretores;

- f) natureza e fins do serviço;
- g) declaração do número de estações pretendidas, nomes das localidades onde serão estabelecidas e relação das estações com que se tenham de comunicar;
- h) especificação minuciosa do material a empregar na instalação das estações;
- i) compromisso de submissão a todas as disposições deste regulamento e das que vierem a vigorar, referentes ou aplicáveis à matéria” (Dec. 21.111, Art. 23°).

Observa-se, mais uma vez, a presença de mecanismos que comprovam a subordinação da concessão à nacionalidade do interessado.

Renovação

“A concessão será considerada *perempta si o Governo não julgar conveniente renovar-lhe o prazo*” (Dec. 21.111, Art.26, § 2^a). Subtende-se que fica a critério do Governo julgar conveniente ou não a renovação da concessão. Contudo, na análise das leis não foi encontrado nenhum artigo ou parágrafo que trate sobre o processo e as exigências para a renovação das concessões.

Conclusão

Diferentemente do que é apontado por alguns autores, a radiodifusão não aparece na sua primeira regulamentação como um "Serviço Público" (Motter, 1994, p. 104). A definição de Serviço Público que aparece é a de "*relativo ao uso do público em geral*" (Art. 2. § 2. a) sendo bastante generalista se comparada a apresentada em Jambeiro *et alli* (2000, p. 25) "*Serviço Público é a atividade considerada de interesse geral por uma coletividade e como tal reconhecida pelo Estado, em consequência do que seu uso deve ser permitido gratuitamente ou por preços e condições não-discriminatórios, razoáveis e justos* (Melody, 1990, p. 30)".

O termo interesse público, mencionado por alguns autores, também não aparece na regulação do setor. Ele é considerado de interesse nacional e finalidade educacional. O Artigo 11, do Dec. 21.111 deixa transparecer que ‘interesse nacional’ pode ser traduzido por interesse do governo Vargas, quando centraliza o poder de concessão na figura do seu Chefe que, através de decretos, formaliza as outorgas dos serviços de radiodifusão. Não só os transmissores de radiodifusão estavam a mercê de fiscalização governamental. Também o chamado ‘público em geral’ dependia de permissão para possuir aparelhos receptores e estava obrigado ao pagamento de taxa anual (estipulada em dois mil réis) sob pena de perdê-los. Era necessária uma inscrição no Departamento dos Correios e Telégrafos para a recepção da

radiodifusão, dos sinais horários e dos boletins meteorológicos. Esta recepção estava também condicionada a respeitar dois princípios: a) não ter objetivo comercial; e, b) não produzir perturbações na recepção feita por outros. (Art. 20º e seu parágrafo único; Art. 93º, §3).

A finalidade educacional do serviço de radiodifusão está pontuada por interesses de difusão da ideologia governamental. O Decreto 21.111 institui a operação em rede nacional, no Artigo 11, §1º, para atender aos objetivos do serviço e designa o Ministério da Educação e Saúde Pública como regulador das orientações necessárias. Ao Ministério da Viação e Obras Públicas cabe o papel fiscalizador. Posteriormente, o Decreto 24.655 transfere a fiscalização da radiodifusão ao Departamento dos Correios e Telégrafos. A determinação de normas técnicas é responsabilidade da Comissão Técnica de Rádio, subordinada ao Ministério de Viação.

Ainda sobre a finalidade de divulgação da ideologia do Estado, ela fica clara em dois momentos: primeiro, na obrigatoriedade de uma rede nacional, constituída pelo conjunto das estações do país, para a transmissão de um programa nacional *“destinado a ser ouvido, ao mesmo tempo, em todo o território do país, em horas determinadas, e versará sobre os assuntos educacionais, de ordem política, social, religiosa, econômica, financeira, científica e artística”* (Dec. 21.111, Art. 69º). E, segundo, na proibição da *“irradiação de trechos musicais cantados em linguagem imprópria à boa educação do povo, anedotas ou palavras nas mesmas condições”* (Dec. 24.655, Art. 6, parágrafo único).

A radiodifusão brasileira, enquanto atividade nacionalmente regulada, nasce comercial e seu sustento está baseado na publicidade, cuja permissão está condicionada a:

- a) fatores técnicos - inicialmente, 10% do tempo total de cada programa, duração máxima de 30 segundos e intercaladas nos programas (Dec. 21.111, Art. 73º, alíneas a, b e c). Posteriormente, 20% do tempo total de irradiação de cada programa, com duração máxima de 60 segundos, podendo ser ampliada para 75 segundos nos dias úteis, entre 07 e 16 horas (Dec. 24.655, Art. 6º, alíneas a e b);
- b) questões de conteúdo – os conteúdos de propaganda comercial deveriam ser proferidos de maneira concisa, clara e conveniente à apreciação dos ouvintes, não sendo permitida a reiteração de palavras ou conceitos (Dec. 21.111, Art. 73º, alínea d; Dec. 24.655, Art. 6º, d).

Cabe, por fim, analisar a regulamentação do período num plano teórico. Normalmente, afirma-se que o período fordista das comunicações se inicia na década de 50, com o *boom*

capitalista pós-segunda-guerra e o advento da televisão. Mas, a partir da análise do momento inicial do rádio e, conseqüentemente, da radiodifusão no Brasil, pode-se dizer que as principais premissas deste modelo de regulação já estavam sendo gestadas no Governo Provisório de Vargas. Talvez este momento histórico pudesse ser denominado como 'proto-fordista' e a 'radiotelevisão', integrante dos serviços de radiodifusão listados no Decreto 21.111, pudesse ser chamada de 'pré-paleo-televisão' já que sua existência no país era meramente virtual.

Por outro lado, o modelo brasileiro de radiodifusão, naquele momento, está muito mais condicionado às funções ideológicas governamentais, em detrimento das questões econômicas. A obrigatoriedade de permissão para a recepção de radiodifusão e a finalidade exclusivamente educacional do serviço são contrários ao regime de acumulação, que somente pode ser classificado como fordista a partir da adoção do entretenimento como finalidade e da comercialização massiva dos aparelhos receptores. O que, de fato, passa a ocorrer a partir de 1932, com a criação de emissoras comerciais e a vinda para o Brasil de agências de propaganda americanas, encarregadas de promover a venda de bens de consumo.

Referências Bibliográficas

- BOYER, Robert. *A Teoria da Regulação: uma análise crítica*. Ed. Nobel. São Paulo. 1990.
- DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classes. IN: FAUSTO, Boris. *III. O Brasil Republicano. 3. Sociedade e Política (1930-1964)*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1996. p.78-120.
- FEDERICO, Maria Elvira B. *História da Comunicação: Rádio e TV no Brasil*. Petrópolis: vozes, 1982.
- FIANI, Ronaldo. *Teoria da regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras*.
- GARNHAM, Nicholas. *La economía política de la comunicación - El caso de la televisión. Telos*. Fundesco, n. 28, dez.-fev. Cuaderno central (economía de la información y la comunicación). Madrid. 1991. p.68-75.
- GOMES, Ângela Maria de Castro. *Regionalismo e Centralização Política*. Partidos e Constituinte nos anos 30. Ed. Nova Fronteira. São Paulo. s.d.
- JAMBEIRO, Othon *et alii*. *Estruturas e Funções de Estado na Regulamentação da TV no Mercosul*. Apresentado no GT Economia Política da Comunicação/ALAIIC. Santiago, Chile. 2000.
- JAMBEIRO, Othon *et alii*. *Regulando a TV. Uma visão comparativa no Mercosul*. EDUFBA. Salvador. 2000.
- KINDLEBERGER, Charles Poor. *Economia Internacional*. Ed. Mestre Jou, São Paulo. 1974.

- LEISGOLD, Selmo; WORCMAN, Júlio. *O desenvolvimento tecnológico na televisão*. IN: MACEDO, C.; FALCÃO, A.; ALMEIDA, C. J. M. (org.). *TV ao vivo: depoimentos*. Brasiliense. São Paulo. 1988. p. 213-230.
- MITNICK, Barry M. *La Economía Política de la Regulación*. Fondo de Cultura Económica/Economia contemporânea. México. 1989.
- MOTTER, Paulino. *Capítulo VI: O modelo brasileiro de radiodifusão: serviço público e exploração privada*. IN: *A batalha invisível da constituinte: Interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Brasília. 1994. p. 103-120.
- ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural*. Brasiliense. São Paulo. 1988.
- PISCITELLI, Alejandro. *Ciberculturas en la era de las maquinas inteligentes*. Editora Paidós. Buenos Aires. 1995.
- RAMOS, Murilo César. *Uma nova legislação para as Comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão*. Trabalho apresentado no XX Congresso da Intercom, GT Comunicação e Política. mimeo. Santos. 1997.
- RICHERI, Giuseppe. *La transición de la televisión*. Paidós. Barcelona. 1995.
- SALLES, Mauro. *A televisão no Brasil e no mundo - pequeno estudo a título de prefácio*. IN: MACEDO, C.; FALCÃO, A.; ALMEIDA, C. J. M. (org.). *TV ao vivo: depoimentos*. Brasiliense. São Paulo. 1988. p. 11-24.
- SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Estado Novo, um auto-retrato (arquivo Gustavo Capanema)*. Ed. Universidade de Brasília. Brasília. 1982.
- VIANA, Gaspar. *Privatização das Telecomunicações*. Notrya. Rio de Janeiro. 1993.
- WOLTON, Dominique. *Elogio do grande público - Uma teoria crítica da televisão*. Ática. São Paulo. 1996.