

A Radiodifusão Sob o Regime da Constituição de 1934

Othon Jambeiro
Amanda Mota
Andréa Ribeiro
Eliane Costa
Fabiano Brito*

Resumo

Estudar as infra-estruturas brasileiras de informação, à luz dos fenômenos contemporâneos de convergência tecnológica, operacional e de capitais que nelas ocorre, exige a compreensão histórica de sua constituição no país. O presente texto conjuga a análise e a interpretação da Constituição, Leis, Decretos e outros atos legais do período em estudo com o contexto político, cultural e econômico em que foram formulados.

Palavras-Chave

Radiodifusão
Regulação da informação e das comunicações
Políticas de Comunicação

Introdução

Estudar as infra-estruturas brasileiras de informação, à luz dos fenômenos contemporâneos de convergência tecnológica, operacional e de capitais que nelas ocorre, exige a compreensão histórica de sua constituição no país, a partir mesmo da implantação do primeiro serviço de telecomunicações no país – o telégrafo – em 1860. Como é universalmente reconhecido, as telecomunicações são compreendidas como um elemento infra-estrutural da informação no mundo contemporâneo.

No presente texto, a estratégia metodológica utilizada foi a mesma de outros trabalhos que temos publicado, qual seja, a conjugação de análise e interpretação de

constituições, leis, decretos e outros atos legais, e do contexto político, cultural e econômico em que foram formulados. Tal metodologia tem se mostrado eficaz, à luz da compreensão de que os regulamentos e os conceitos que os fundamentam são sempre frutos de sua interdependência com o processo regulatório e o contexto que os geram.

Em termos conceituais, o Campo da Informação é compreendido como o conjunto de estruturas e processos, produtos e serviços que além de se vincularem, abrangem e se expressam com os conteúdos e tecnologias das Telecomunicações, da Informática e da Eletro-Eletrônica.

Dois outros elementos complementam o campo: os recursos humanos que produzem e consomem produtos e serviços; e as políticas públicas e privadas, concebidas tanto nacional quanto internacionalmente, compreendendo governos, grupos de interesse e empresas que atuam no campo.

Pressupostos Conceituais da

Regulação da Radiodifusão

A concepção de políticas de regulação começa a se desenvolver com a grande crise mundial do capitalismo, que teve o seu auge em 1929/30 e que marca toda a década de 30. A regulação inicia aí seu longo processo de consolidação, fruto do recondicionamento estrutural do Estado, feito em discordância com a teoria do Liberalismo clássico. O novo estado é forte e se propõe a intervir na economia e a organizar e controlar o mercado.

Além de regular a economia, os governos passam a desenvolver políticas de bem estar social, visando, antes de mais nada, a geração de emprego para a superação da recessão e controle do movimento operário – que crescia e forçava os governos capitalistas a atenderem suas reivindicações. A guerra mundial que se segue, consolida, ao seu final, o Estado de Bem-estar Social - um Estado forte e centralizador, que além de regular o mercado, elabora e executa políticas públicas. Ele sobrevive, hegemônico, no mundo ocidental, até o final da década de 70, quando a teoria do liberalismo clássico, revista e rebatizada de Neo-Liberalismo, é colocada em prática, inicialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, e posteriormente em quase todo o mundo.

No caso específico dos serviços de telecomunicações, a intervenção do Estado nasceu tendo como base a concepção de que aqueles serviços utilizam um bem público – o

espectro eletromagnético – sendo, desta forma, normal e necessário o controle exercido pelo Estado, ou por entidade para este fim constituída. Esta concepção tornou-se comum em todo mundo, mesmo quando o uso desse espectro não tinha interesses comerciais. Dadas as limitações do espectro eletromagnético, que determina serem pouquíssimos os seus controladores, passou-se a escolher, por meio de critérios previa e publicamente construídos, entre os que se candidatavam a cada concurso ou licitação.

Na radiodifusão, as concessões 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 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, drogas, produtos tóxicos etc.

A terceira justificativa é a que reconhece a universalidade da influência da radiodifusão, de onde deriva a necessidade de regulamentação sobre justeza 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, o 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 espectro.

A regulação da radiodifusão tornou-se, assim, um processo pelo qual o Estado, através de seus poderes executivo e legislativo, estabelece 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 pelo Estado, através de regulamentos que, baseados em princípios diversos dos demais serviços de telecomunicações, incluem critérios culturais, econômicos e políticos.

Começando a Regular

O primeiro decreto que regulou 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 “radiotelegraphicas”.

Em 27 de maio de 1931 foi publicado o decreto n. 20.047, estabelecendo normas para exploração dos serviços de radiocomunicação (expressão utilizada àquela época para designar o que hoje se entende por telecomunicações), abrindo caminho para três outros atos legais do Governo Provisório, todos marcados pelo interesse de controle tanto do conteúdo quanto da distribuição dos serviços. Este decreto fixa a radiodifusão como de exclusiva competência e responsabilidade do Estado, e define sua natureza e objetivos. Define também o caráter do serviço de radiodifusão, que passa a ser considerado de interesse nacional e finalidade educacional, paradigmas pouco respeitados, principalmente quanto a este último, que vai ser objeto de vários decretos posteriores, mas que pouco avançará no enquadramento das concessionárias.

A preocupação com o controle do serviço nas mãos da União era tamanha, que o Decreto criou uma ordem de precedência para a distribuição das freqüências, na qual vinham em primeiro e segundo lugares a defesa nacional e os serviços executados pelo

Governo Federal, respectivamente, e, em último, os serviços executados por terceiros (art. 21).

Em primeiro de março de 1932 foi baixado o decreto 21.111, regulamentando o decreto 20.047, que passou a ser a base principal para todos os decretos seguintes. Bastante completo (possui 109 artigos), define detalhadamente a natureza dos serviços de radiocomunicação, classificando-os quanto ao tipo de serviço (interior, internacional, público restrito, etc.). No capítulo II define os termos técnicos utilizados, e no capítulo III fixa as competências para cada tipo de serviço. No capítulo IV estabelece o processo a ser seguido na outorga de concessões e permissões de uso do espectro eletromagnético.

Na área de telefonia, telégrafo e transmissão de dados em geral, o único ao qual é facultada a possibilidade de concessão a terceiros é o serviço público internacional. Neste caso, o governo deveria estipular uma série de exigências, sendo as principais: prazo de 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 dos estatutos sem prévia autorização do governo, entre outras. Estes limites impostos deixam claro o caráter controlador do governo sobre os concessionários.

No capítulo IX, art. 36, é estabelecida a competência da comissão Técnica do 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, que torna nacional o “*serviço de censura dos filmes estrangeiros, 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 aperta o cerco sobre a produção cinematográfica e cria as bases para o controle da Imprensa e da radiodifusão.

Esses decretos foram mantidos incólumes pela Constituição de 1934 e também pela Constituição outorgada autoritariamente por Getúlio Vargas em 1937. Eles só foram tornados sem efeito pelo Código Nacional de Telecomunicações, aprovado pelo Congresso Nacional em 1962. Para fins de análise neste trabalho observaremos apenas as disposições

referentes aos serviços de radiodifusão presentes na Constituição de 1934 e nos decretos do período 1934 a 1937.

O Contexto Pós

Governo Provisório

Os primeiros anos da década de 30 testemunharam acontecimentos marcantes: o nascimento do fascismo na Itália; na Alemanha Hitler dera um golpe branco e chegara ao poder, iniciando a implantação do Nazismo; a Liga das Nações perdera força com a saída da Alemanha e do Japão; o estalinismo domina com mão de ferro a União soviética e estimula, com todos os meios ao seu alcance, a expansão do comunismo no mundo.

No Brasil, após a revolução de 30 e do Movimento Constitucionalista de 1932, o ano de 1935 começou com uma paz aparente em toda a nação. Tinha-se uma constituição feita por uma Assembléia Constituinte eleita pelo povo, que transmitia a sensação de que o país estava sendo democratizado. O presidente Getúlio Vargas havia sido eleito pela Assembléia Constituinte, que logo depois transformou-se em Câmara dos Deputados, dando ao país uma legalidade política.

Diversos acontecimentos que ocorriam naquele momento demonstravam, contudo, uma situação de crise: o preço do café havia caído no mercado internacional, o que levava o país a uma crise interna, que gerou aumento da inflação e do desemprego; e, aliada a essa conturbação econômica, explodiam revoltas no campo, cuja população, àquela época, representava a maioria dos brasileiros e era sempre marginalizada pelas políticas governamentais.

Dois movimentos políticos, de caráter nacional e antagônicos entre si disputavam a opinião pública nacional:

1. a Ação Integralista Brasileira (AIB), que tinha o lema “Deus, Pátria e Família”, surgida em 1932, após o Movimento Constitucionalista de São Paulo, e cujo líder era Plínio Salgado. A AIB “*considerava a democracia liberal, com seus partidos e lutas políticas aparentemente inúteis, um regime incapaz de encontrar soluções para a crise*” (Fausto, 2001: 353). Postava-se à direita do espectro ideológico da sociedade brasileira, com inspiração nazifascista, e via

num Estado Integral, com caráter nacionalista, o viés do desenvolvimento do país.

2. A Aliança Nacional Libertadora (ANL), com forte influência comunista, mas que em sua criação, em março de 1935, “*representou a configuração de várias correntes, algumas delas inclusive antagônicas até esse momento – ‘tenentes’, comunistas, socialistas etc. – em uma grande frente ampla democrática para o combate às tendências autoritárias em vigor*” (Mentonde, 1996: 264). O principal representante deste movimento foi Luís Carlos Prestes, que se destacou no movimento tenentista, liderando a “Coluna Prestes”, uma rebelião militar que percorreu boa parte do país lutando contra forças legalistas, refugiando-se em seguida na Bolívia. O programa básico da ANL era: “*suspensão definitiva do pagamento da dívida externa; nacionalização das empresas estrangeiras; reforma agrária; garantia das liberdades populares; e constituição de um governo popular do qual poderia participar qualquer pessoa, na medida da eficiência de sua colaboração*”(Fausto, 2001: 359).

Em novembro de 1935, a ANL tenta tomar o poder através de um golpe de Estado que ficou conhecido com o nome de Intentona Comunista, movimento insurrecional orientado pela III Internacional Comunista, rapidamente liquidado pelo governo de Getúlio. “*A repressão, acompanhada do estabelecimento do ‘estado de emergência’, da aplicação da recém-promulgada Lei de Segurança Nacional, liquidou não só a Aliança como preparou o caminho para a implantação do Estado Novo*”(Rodrigues, 1991: 374). Vitorioso, o governo organizou uma reunião ministerial para avaliar as causas da Intentona e determinar os meios para evitar sua repetição. Segundo Helio Silva, “*nessa reunião ficaram plantadas várias sementes, duas das quais de frutificação rápida: o Tribunal de Segurança Nacional e o Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP*” (Silva, 1975: 41).

Em contra-ofensiva, o governo forjou, dois anos depois, um plano revolucionário cognominado Plano Cohen¹, que atribuiu aos comunistas, e deu um golpe de estado.

¹ Nome de um general comunista europeu conhecido por seus métodos severos na luta contra os inimigos. O uso de seu nome foi uma clara tentativa de estimular o medo entre a população.

Iniciava-se então, em 10 de novembro de 1937, a implantação de uma ditadura a que Getúlio Vargas deu o nome de Estado Novo.

No que se refere à radiodifusão, crescia o número de emissoras comerciais em todo o país. Em 1935, o inventor do rádio, Guglielmo Marconi, foi trazido ao Brasil para inaugurar a PRG-3, Radio Tupi do Rio de Janeiro, também chamada “O Cacique do Ar”. No mesmo ano, foi inaugurada a rádio Farroupilha, de Porto Alegre, auto-intitulada de “A rádio mais potente da América Latina”. Esta auto-titulação foi rapidamente ultrapassada por Assis Chateaubriand, que em 1937 lançou a Rádio Tupi de São Paulo, chamada de “A mais poderosa”, com um transmissor de 26 quilowatts, que alcançava todo o país e o exterior, através de ondas curtas. Esta rádio foi o marco inaugural na formação de uma rede nacional de emissoras de rádio, jornais, revistas e mais tarde televisões: o Condomínio Diários e Emissoras Associados, a partir de 1938.

A Constituição de 1934

Embora com grandes poderes nas mãos, o Governo Provisório atuava sem uma base jurídica legal, uma Constituição, já que a de 1891 fora desconsiderada. Vários grupos passaram, então, a exigir a convocação de uma Assembléia Constituinte, proposta essa que estava no programa dos revolucionários de 1930. Esta reivindicação torna-se mais intensa no estado de São Paulo onde as elites cafeeiras, alijadas do poder pela revolução, permaneciam fortes.

O movimento constitucionalista terminou por desencadear, em 1932, a chamada “Revolução Constitucionalista”. É fato que os interesses políticos regionais e econômicos foram os principais motivos para as elites patrocinarem a empreitada revolucionária, mas também é impossível negar que a grande maioria da população envolvida no combate era movida por ideais democráticos e legalistas. Mesmo com grande adesão interna, os paulistas não conseguiram ampliar o movimento para além de suas fronteiras, e dessa forma tornou-se fácil para o governo Vargas sufocar o movimento.

Embora vitorioso em armas, Vargas amarga uma grande derrota ao anunciar a convocação de eleições para a Assembléia Constituinte, dando aos paulistas a vitória política que tanto desejavam. Com a eleição dos constituintes dois pontos estiveram sempre

presentes no debate: o binômio defendido pelos revolucionários, “justiça e representação”; e a constitucionalização do país, defendida pelos revolucionários paulistas.

Mesmo com grande representação entre os constituintes, o governo não conseguiu evitar o clima de desconfiança política com o Governo Provisório, fortalecida pelos acontecimentos da Revolução Constitucionalista e obviamente pelos resquícios da Republica Velha, com sua grande máquina de eleger os representantes das elites.

Não tendo uma correlação de forças favorável, os representantes do governo provisório tiveram que aceitar várias exclusões no anteprojeto da Constituição escrito pelos assessores de Vargas, ficando para trás as propostas verdadeiramente revolucionárias, que estavam no programa do movimento de 30.

Apesar dos limites impostos à Constituição pelas elites “liberais conservadoras” de São Paulo, o texto constitucional manteve um controle bastante grande, como era desejo de Vargas, sobre a sociedade, a economia, inclusive sobre a radiodifusão.

É importante assinalar que o primeiro instrumento normativo da radiodifusão surgira no Brasil pouco antes. O Decreto n. 20.047, de 27 de maio de 1931, regulamentado pelo Decreto 21.111, de 01 de março de 1932, trouxe normas para a exploração dos serviços. No rastro destes dois atos legais, dois outros decretos foram emitidos pelo Governo Provisório, ambos marcados pelo interesse de controle tanto do conteúdo quanto da distribuição das frequências: o primeiro “cria, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural”; e o segundo “dispõe sobre a concessão e a execução dos serviços de radiodifusão e dá outras providências”.

A Constituição de 1934 manteve, na sua inteireza, o disposto nos decretos do governo provisório. Desta forma, ficou estabelecido que a exploração dos serviços de radiocomunicação eram de privativa competência da União², podendo o governo fazer concessão daqueles serviços a terceiros, tendo os Estados preferência para explorá-los³.

As normas para as concessões são de competência da União, não impedindo isso que os estados possam legislar sobre a matéria, desde que se restringissem a suprir as possíveis lacunas deixadas pela lei federal⁴. Assim como a legislação sobre as concessões

² Art. 5º, VIII.

³ Art. 5º, VIII, Parágrafo 2º.

⁴ Art. 5º, VIII, Parágrafo 3º, e Art. 7º, III.

compete à União, a cobrança de taxas sobre as concessionárias também fica sob a responsabilidade do Governo Federal⁵.

O direito à inviolabilidade do sigilo da correspondência é mantido, assim como a livre manifestação do pensamento, exceto em espetáculos e diversões públicas. A permissão para a publicação de livros e periódicos também é livre, mas em todos estes casos a lei deixa claro que não tolerará propaganda de guerra, nem estímulos violentos para subverter a ordem social. Ou seja, basta o governo considerar um ato "livre" como subversivo, para a censura entrar em cena⁶.

Outra preocupação explícita na Constituição de 1934 diz respeito ao controle das empresas jornalísticas, ou de caráter noticioso, nas mãos de estrangeiros ou sociedades anônimas. Numa atitude que pode ser entendida tanto como reserva de mercado para a mão-de-obra nacional, quanto uma precaução contra influências “colonialistas”, os constituintes impuseram que o controle destas empresas⁷ e a sua administração⁸ estejam nas mãos de brasileiros natos e com residência no país. Além disso, o art. 135 determina que seja elaborada lei fixando percentagem mínima obrigatória de empregados de nacionalidade brasileira⁹ nas empresas concessionárias de radiodifusão.

A Constituição também cria mecanismos de controle sobre as tarifas cobradas nos serviços explorados por concessão, buscando evitar que os lucros “não excedam a justa retribuição do capital, que lhes permita atender normalmente às necessidades públicas de expansão e melhoramento desses serviços”¹⁰. Este dispositivo não se aplica aos serviços de radiodifusão, que no Brasil sempre sobreviveram através da venda de tempo na programação, para uso comercial. Ele demonstra, contudo, que os serviços de telecomunicações, genericamente, eram vistos como serviço público, e como tal deveriam estar sob completo controle do Estado, inclusive no que dizia respeito aos lucros de quem os explorassem.

Desta maneira, a constituição promulgada em 1934 é claramente um marco na jurisdição constitucional brasileira, por implementar um realismo que ficou ausente na

⁵ Art. 6º, II.

⁶ Art. 113, 8) e 9).

⁷ Art. 131.

⁸ Art. 136.

⁹ Art. 135.

¹⁰ Art. 137.

Constituição de 1891. E do ponto de vista político fortalece o modelo de Estado interventor, desejado pelos revolucionários de 30, tendo esta intervenção um peso significativo na radiodifusão brasileira da época.

Os Decretos de 1934 a 1937

Entre 1934 e 1937 foram publicados quatro decretos (**24.651/34; 24.655/34; 24.772/34 e 1.546/37**) referentes ao serviço de radiodifusão, mas esses decretos mantiveram em essência as determinações dos decretos anteriores em relação à prestação dos serviços de telecomunicações.

Em 10 de Julho de 1934 foi publicado o **Decreto n. 24.651**, que dispõe sobre a criação do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), órgão regulador da cultura, das artes, da Imprensa e da Radiodifusão, sob o controle do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. O novo órgão foi o embrião do DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda - criado em 1939, como órgão de repressão e censura governamental, vinculado ao Gabinete do Presidente da República.

A criação do DPDC tinha sido prevista já no art. 22 do Dec. 21.240, de 04.04.1932¹¹. Materializado dois anos depois, teve sua competência assim definida:

“O Departamento, dirigido por um diretor geral, constará da Imprensa Nacional, mantida sua atual organização, de uma secretaria e três seções, que se incumbirão, respectivamente, dos problemas relativos ao rádio, ao cinema e à cultura física”¹².

Em 11 de Julho de 1934 foi publicado o **Decreto n. 24.655**, que fixou novas normas para a concessão e a execução dos serviços de radiodifusão no Brasil, além de regulamentar as funções e a organização interna da Comissão Técnica do Rádio. Ele foi alterado pelo **Decreto n. 24.772**, de 14 de julho de 1934, em apenas uma alínea, referente ao depósito obrigatório a ser feito pelo concessionário, que foi reduzido de 50% para um terço do valor das instalações das operadoras.

No que se refere à concessão de serviços de radiodifusão, o novo Decreto faz novas exigências técnicas, além das que tinham sido estabelecidas no Decreto n. 21.111, de 1932,

¹¹ “No Ministério da Educação e saúde Pública, dentro da renda da taxa cinematográfica instituída neste decreto, será oportunamente criado um órgão técnico, destinado não só a estudar e orientar a utilização do cinematógrafo, assim como dos demais processos técnicos que sirvam como instrumentos de difusão cultural.”

¹² Art. 03, dec. 24.651.

entre elas: apresentação de lista e orçamento do material a ser empregado; planta das instalações; comprovação de depósito, na tesouraria do Correio, de importância equivalente a 50% do valor das instalações; energia mínima na antena de acordo com parâmetros que o próprio Decreto fixa; estágio estabilizador de frequência; percentagem de modulação de 85 a 100%; frequência máxima de modulação; tolerância máxima de frequência; onda pura e isenta de emissão que não seja essencial ao seu tipo; monitor de presença de frequência e de freqüencionamento aferido pelo Correio; presença permanente de técnico habilitado¹³.

Estes novos requisitos limitaram mais ainda o número de pessoas que poderiam disputar e manter concessões, dada a necessidade de recursos financeiros significativos. A consequência foi a concentração, na mão de poucos concessionários, de diversas emissoras, como passou a ser o caso de Assis Chateaubriand, a partir de 1938.

As funções do novo Departamento eram: realizar estudos, incentivar a produção cinematográfica no país (de acordo com os critérios estabelecidos pelo Governo), além de classificar as produções em cartaz. Era subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e tinha como objetivos:

- a) Estudar a utilização do cinematografo, da radiotelegrafia e demais processos técnicos e outros meios que sirvam como instrumento de difusão;*
- b) estimular a produção, favorecer a circulação e intensificar e racionalizar a exibição, em todos os meios sociais, de filmes educativos;*
- c) classificar os filmes educativos, nos termos do decreto 21.240, de 4 de Abril de 1932, para se prover a sua intensificação, por meio de prêmios e favores fiscais;*
- d) orientar a cultura física.”¹⁴*

O **D.P.D.C.** foi um aperfeiçoamento do Departamento Oficial de Propaganda - **D.O.P.**¹⁵, criado em 1931, durante o Governo Provisório.

Na verdade, a partir da Revolução de 30, até sua queda em 1945, Getúlio aperfeiçoou, cada dia mais órgãos de controle da informação. No campo da Radiodifusão, este controle perpassava desde a definição do caráter do serviço, passando pela concessão, a fiscalização, o financiamento e cancelamento das licenças. Além disso, a criação do

¹³ Art. 3º e art. 4º, dec. 24.655

¹⁴ Art.02, dec. 24.651.

¹⁵ Departamento criado em 1931, durante o Governo Provisório, que assinalava para o controle da informação.

Departamento de Propaganda e Difusão Cultural iniciou uma importante transformação nas funções dos órgãos reguladores, qual seja a de que deixaram de ter uma função exclusivamente técnica, assumindo um caráter político que incluía a censura, a contra-informação, o suborno e a perseguição. O D.I.P., a partir de 1939, vai representar o aperfeiçoamento máximo do controle da informação em todo o território nacional.

Embora localizado no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e subordinado ao respectivo Ministro, o DPDC gozava de grande autonomia, como se pode depreender do art. 1º do Decreto 24.651:

*“Fica instituído, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, **diretamente subordinado ao respectivo ministro, podendo entrar em entendimento com todas as autoridades, instituições, serviços e empresas oficiais e particulares, que devam ou possam interessar, direta ou indiretamente, aos fins deste decreto**”*(grifo dos autores).

O decreto 24.651 não aponta, de forma regulamentar e objetiva, como se dava o processo de controle e fiscalização dos órgãos reguladores sobre os concessionários, mas permite algumas constatações acerca desta relação.

A primeira diz respeito à relação hierárquica definida nos decretos publicados entre 34 e 37, que apontavam que todo o controle, desde a distribuição das frequências à revogação do direito, estava totalmente centrado no poder executivo. Isto, aliás, era uma característica dos regimes da época, fortemente marcados pelo autoritarismo, sob influência do crescimento do nazi-fascismo.

Outra constatação é que grande parte das disposições deste decreto tinha inspiração política, justificada pela efervescência do período pós-revolucionário e apenas recentemente constitucionalizado.

Por fim, constata-se o pouco espaço de questionamento e recurso permitido aos concessionários e permissionários, que não tinham nenhum direito de questionar as decisões tomadas pelos órgãos reguladores.

Já o Decreto 24.655 de 11 de julho de 1934, tem como finalidade organizar melhor os critérios de concessão para a radiodifusão no Brasil. Quanto a regulação do serviço, o decreto define mais profundamente as funções e a organização interna da Comissão Técnica de Rádio, ficando a fiscalização das disposições contidas neste decreto a cargo do

Departamento de Correios e Telégrafos. Este passa a ter como função a fiscalização e a execução das disposições contidas no decreto, “podendo expedir instruções necessárias a boa ordem dos serviços, sem prejuízo das atribuições conferidas à Comissão Técnica de Radio”¹⁶. Este decreto define claramente o poder de outorga do governo e o interesse econômico no setor, como se pode verificar no parágrafo único do seu art. 1º: “*O Governo poderá 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*”.

Também nele, o governo transfere a responsabilidade pelo controle da rede Nacional de Radiodifusão para o Departamento de Correios e Telégrafos: “*A Rede Nacional de Radiodifusão será constituída pelas estações existentes e pelas que vierem a ser instaladas, ficando a sua direção a cargo do Departamento de Correios e Telégrafos.*”¹⁷

São mantidos os principais dispositivos presentes no decreto 21.111 no que se refere aos critérios de concessão e renovação, mas aparecem novas exigências técnicas:

“*Art. 3.º Além do preenchimento das condições previstas no art. 23 do regulamento aprovado pelo decreto n. 21.111, de 1 de março de 1932, o pretendente à concessão fica obrigado, previamente:*

- a) a apresentar ao Departamento dos Correios e Telégrafos a relação do material que vai empregar, bem como o respectivo orçamento e planta das instalações; e*
- b) a depositar, em espécie ou títulos federais, na Tesouraria da Diretoria Regional dos Correios e Telégrafos mais próxima, a importância correspondente a 50% do valor das instalações (alterado para um terço, pelo Dec.24.772, de 14.07.1934).*

Parágrafo único. A importância do depósito, a que se refere este artigo, só será restituída depois de outorgada a concessão e à vista de prova plena de aquisição do material pronto. Se não for feita essa prova até sessenta dias, após a data da publicação do ato da concessão, reverterá para os cofres públicos a quantia correspondente a 10% do valor do depósito.”¹⁸.

¹⁶ Art. 10

¹⁷ Art. 2º

¹⁸ Art. 3º

As normas técnicas para a exploração da radiodifusão, já previstas no Decreto 21.111, somente viriam a ser especificadas pelo Governo Federal em 1934, no Artigo 4º do Decreto 24.655, que diz:

“Além da observância das condições técnicas que venham a ser estabelecidas em instruções, ou convenções e acordos internacionais, as estações de radiodifusão deverão satisfazer as seguintes exigências:

- a) energia mínima, na antena, de 5.000, 3.000, 2.000, 1.000, 500 e 250 watts, se forem instaladas, respectivamente: I - No Distrito Federal e na capital do Estado de São Paulo; II - Em Recife, Baía, Belo Horizonte e Porto Alegre; III - Em Belém do Pará, Fortaleza, Curitiba e Florianópolis; IV - Nas capitais dos demais Estados; V - Nas cidades de população superior a 100.000 habitantes; VI - Nas cidades de população inferior a 100.000 habitantes;*
- b) estágio estabilizador de frequência, com o emprêgo de cristal de quartzo a temperatura constante, ou dispositivo equivalente;*
- c) percentagem de modulação de 85 a 100%;*
- d) frequência máxima de modulação, 5 kc/s;*
- e) tolerância máxima da frequência: 0,5% na faixa de 550 a 1.500; 0,01% nas faixas de 6.000 a 6.150; 9.500 a 9.600; 11.700 a 11.900; 15.100 a 17.800 kc/s;*
- f) onda pura e isenta o mais praticamente possível, de toda a emissão que não seja essencial ao seu tipo.*

§ 1º As estações devem ser providas de monitor de presença de frequência e de frequenciômetro devidamente aferidos pelo Departamento dos Correios e Telégrafos, e, bem assim, guarneçadas, permanentemente, por técnicos habilitados de acordo com o regulamento aprovado pelo decreto número 21.111 de 1 de março de 1932.”

Como já observamos acima, estes requisitos técnicos que completaram os artigos 20 e 24 do decreto 20.047, de 27 de março de 1931, limitaram o número dos que teriam condições de concorrer e de manter as concessões. Este foi certamente um fator importante na introdução e consolidação do poder econômico na mídia eletrônica.

A exigência de obrigações técnicas que só poderiam ser cumpridas mediante vultosos recursos financeiros não só reduziu drasticamente o número de concorrentes como favoreceu a concentração de emissoras nas mãos de poucos. Foi graças a isto que Assis

Chateaubriand conseguiu organizar a primeira rede brasileira privada de emissoras, a partir de 1938. Em 1945, ele contava com 15 emissoras de rádio, além de jornais, revistas, editora de livros e agências de notícias).

Segundo André Mendes essa característica brasileira de concentração da mídia eletrônica segue a tendência americana de concentração das propriedades de emissoras. Ele afirma que o Brasil seguiu o “*modelo americano de tecnologia, administração, programação, conteúdo e regulamentação (trusteeship model). Empresas americanas participaram diretamente do desenvolvimento do rádio e TV brasileiros, da instalação da primeira torre de transmissão de rádio em 1922 até a construção da próxima geração dos satélites domésticos de comunicação (Brasilsat 3 e 4).*”¹⁹

Dessa forma o rádio deixava pouco a pouco, decreto após decreto, de ser um serviço executado por amadores para ser um serviço executado por profissionais e equipamentos pagos com consideráveis recursos financeiros. Como o investimento era feito visando retorno financeiro, isto é, lucro, a consequência não poderia ser outra que a profissionalização e a comercialização do rádio. O que, aliás, já estava previsto no Decreto que, inclusive, aumentou o tempo destinado à publicidade de 10% para 20% da programação.²⁰

A finalidade educacional do serviço de radiodifusão está pontuada no art. 5º, pelo qual o governo torna obrigatória para as concessionária, a transmissão de programa nacional, em horários por ele definidos. Isto está também presente no Art. 6, parágrafo único, que estabelece a proibição da “*irradiação de trechos musicais cantados em linguagem imprópria à boa educação do povo, anedotas ou palavras nas mesmas condições*”.

O Artigo 7º ressalta a obrigatoriedade das concessionárias e permissionárias dos serviços de radiodifusão de pagarem quotas mensais para despesas de fiscalização. E o Artigo 8, define a constituição da Comissão Técnica do Rádio, subordinada ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

Finalmente, estabelece como função do Departamento de Correios e Telégrafos a fiscalização e a execução das disposições contidas no decreto, podendo expedir instruções

¹⁹ ALMEIDA, André Mendes. **Mídia Eletrônica: Seu Controle nos EUA e no Brasil**. R.J.: Ed.: Forense, 1993.

²⁰ Art. 6º

necessárias a boa ordem dos serviços, sem prejuízo das atribuições conferidas a Comissão Técnica de Rádio, que era subordinada ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Anteriormente, cabia ao Ministério da Viação e Obras Públicas o papel de fiscalizador e ao Ministério da Educação e Saúde Pública o de regulador das orientações necessárias.²¹

Conclusão

O período compreendido no interstício da promulgação da Constituição de 1934 e a outorga da Constituição de 1937 é muito rico no que concerne às mudanças históricas ocorridas. Num espaço de pouco mais de três anos, as movimentações internas e externas propiciaram um ambiente que tornou possível sair de um Estado democrático de direito e chegar a um Estado autoritário, com aval social.

Do ponto de vista da regulação, o período de 1934 a 1937 não oferece grandes modificações, mantendo como base os decretos 20.047 e 21.111, de 1931 e 1932, respectivamente. Até a criação do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural pelo decreto 24.651, de 1934, já estava prevista em 1932.

Com a constituição de 1937, o Estado cria mecanismos legais de intervenções excepcionais, como nos casos de interesse da segurança nacional. Marca do período Vargas, a censura fazia parte da Constituição de 1934, e na de 1937 amplia ainda mais os poderes do Governo. A liberdade de expressão, através da radiodifusão, já estava sujeita à censura na Constituição de 1934, e se tornou explícita na Carta de 1937. Com a desculpa da defesa da moralidade pública, dos bons costumes, da segurança nacional cabia ao governo interferir, ou seja, censurar.

Nas constituições de 1934 e 1937 era tolerado que fossem estrangeiros os proprietários de concessionárias, mas estas tinham de ter maioria de diretores brasileiros, residentes no país, ou então todo o poder gerencial delegado exclusivamente a brasileiros. A legislação daquele período demonstra uma preocupação nacionalista contra as influências “colonialistas”.

A possibilidade de participação do governo nos lucros das concessionárias de serviços de radiocomunicação, que ficava subentendida nas outras legislações, torna-se

²¹ Dec. 21.111, de 01.03.1932

explícita a partir de 1934, através do Decreto n. 24.655²². Aumentou também o tempo destinado à propaganda, o que deu um tom mais comercial aos serviços de radiodifusão.

Salvador, outubro de 2001

Bibliografia

Arruda, Marcos (1999): **Dívida E(x)terna: para o capital, tudo; para o social, migalhas**. Ed. Vozes, Rio de Janeiro.

Baleeiro, Aliomar e Sobrinho, Barbosa Lima (1999). *Constituições Brasileiras: 1946*. Brasília: Senado Federal..

Basbaum, Leôncio (1976): **História Sincera da República – 1930 a 1960**. São Paulo, Ed. Alfaômega.

Boyer, Robert (1990). *A Teoria da Regulação : uma análise crítica*. São Paulo: Ed. Nobel 1990.

Capítulo sobre o Governo Vargas – 30/45 do Cebela – www.cebela.org.br

Cavalcante, Themístocles Brandão; Brito, Luiz Navarro de e Baleeiro, Aliomar (1999). *Constituições Brasileiras: 1946*. Brasília: Senado Federal.

Dreifuss, René (1989). **O jogo da direita**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes.

²² 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.”

Fausto, Boris (1997): *Historia do Brasil*. São Paulo: Edusp.

Fausto, Boris (1991): **História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Republicano – Sociedade e Política (1930-1964)**. Rio de Janeiro, Ed. Bertrand Brasil.

Fiani, Ronaldo. *Teoria da regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras*.

Gomes, Angela Maria de Castro (19??). **Regionalismo e Centralização Política: Partidos e Constituinte nos anos 30**. S.Paulo: Ed. Nova Fronteira.

Jambeiro, Othon et al. *Estruturas e Funções de Estado na Regulamentação da TV no Mercosul*.

Jambeiro, Othon (2000). **Regulando a TV: Uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador: Edufba.

Lopes, Francisco (1986). **Choque Heterodoxo: Combate a Inflação e Reforma Monetária**. Rio de Janeiro: Campus.

Metonde, Sonia Regina de (1996): Estado e Sociedade: A Consolidação da República Oligárquica. In Maria Yedda Linhares (org), **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus.

Mitnick, Barry M (1989). *La Economía Política de la Regulacion*. México: Fondo de Cultura Economica/Economia contemporânea.

Pereira, Moacir (1987). **A democratização e o direito à informação na constituinte**. S.Paulo: Global Editora.

Polleti, Ronaldo (1999). **Constituições Brasileiras**, volume III – 1934. Brasília: Senado Federal.

Porto, Walter Costa. **Constituições Brasileiras**, vol. IV – 1937. Brasília: Senado Federal.

Scliar, Moacir (1991): **Maurício**. Porto Alegre: Sulina.

Silva, Helio (1975): **O Estado Novo: 1937-1938**. S.Paulo: Ed. Três.

Sodré, Nelson Werneck (1973). *Formação histórica do Brasil*. S. Paulo: Brasiliense, 8ª edição.

Stepan, Alfred (org) (1988): **Redemocratizando o Brasil**, S.Paulo: Ed. Paz e Terra.

Michiles, Carlos (1989): **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

Tácito, Caio (1988). **Constituições Brasileiras**, vol. VII – 1988. Brasília: Senado Federal.

IBDC. **Direito econômico da propriedade**. <http://www.ibdc.com.br>

Tolipan, Ricardo. e Tinelli, Arthur Carlos (orgs) (1980): *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. São Paulo.

* Este trabalho é parte de um projeto maior que estuda a regulação das telecomunicações nos governos de Vargas: 1930-1945 e 1951-1954. Othon othon@ufba.br é Professor Titular do Instituto de Ciência da Informação da UFBA, PhD em Comunicação (Politécnica Central de Londres) e pesquisador do CNPq; Amanda, Andréa, Eliane e Fabiano são bolsistas de Iniciação Científica do CNPq e alunos da UFBA.

Disponível em:

<

http://www.locutor.info/Biblioteca/A_Radiodifusao_sob_o_Regime_da_Constituicao_de_1934.doc> Acesso em.: 01 out. 2007.