

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Joanir Fernando Rigo

**A ECONOMIA DA GRAÇA NO ÂMBITO DAS OUTORGAS DE CONCESSÕES E
PERMISSÕES DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL**

Florianópolis
2014

Joanir Fernando Rigo

**A ECONOMIA DA GRAÇA NO ÂMBITO DAS OUTORGAS DE CONCESSÕES E
PERMISSÕES DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender

Coorientador: Fernando Nagib Marcos Coelho

Florianópolis
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Rigo, Joanir Fernando

A ECONOMIA DA GRAÇA NO ÂMBITO DAS OUTORGAS DE
CONCESSÕES E PERMISSÕES DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL /
Joanir Fernando Rigo ; orientador, AIRTON LISLE
CERQUEIRA LEITE SEELAENDER ; coorientador, FERNANDO
COELHO NAGIB. - Florianópolis, SC, 2014.
63 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de
Ciências Jurídicas. Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Radiodifusão no Brasil. 3. Economia
da Graça . 4. Patrimonialismo . I. SEELAENDER, AIRTON
LISLE CERQUEIRA LEITE. II. NAGIB, FERNANDO COELHO.
III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação
em Direito. IV. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

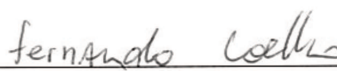
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado " **A economia da graça no âmbito das outorgas de concessões e permissões de radiodifusão**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Joanir Fernando Rigo**, defendido em **08/12/2014** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 8 de Dezembro de 2014




Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender
Professor(a) Orientador(a)



Fernando Nagib Marcos Coelho
Coorientador(a)



Laila Maia Galvão
Membro de Banca



Adailton Pires Costa
Membro de Banca

AGRADECIMENTOS

Aos meus amigos Alessandra Martinelli, Iury Mendes, Márcia Irigonhê, Victor Albino e Vinicius Jacobsen, pelo apoio e amizade nos últimos cinco anos, pessoas que certamente contribuíram para tornar a minha graduação ainda melhor.

Aos amigos Bruna Costa, Daniel Bitencourt, Gustavo Novelli e Lorrana Rezzieri, que deixaram (em épocas distintas) o estágio no MPF ainda mais agradável e divertido. Em especial ao Gustavo, que participou do processo prático de aprendizado sobre como trocar pneu na chuva.

À Marja Mangili, pelo apoio e incentivo para que as aflições do final da graduação fossem superadas.

Ao Fernando Nagib, pela ótima orientação e ajuda para que este trabalho ficasse pronto.

À Patrícia Soster Bortolotto, por todo o tempo que partilhamos durante o período de estágio na SEAI, pelos projetos em conjunto e pelo companheirismo de sempre.

À Amanda Oliari Melotto, por ter sido a surpresa mais agradável do final do curso (sim, você fez a graduação valer a pena).

À Renata Volpato, por ter dividido comigo as emoções, alegrias e angústias do EMAJ e por ter sido uma fonte de inspiração e admiração durante toda a faculdade.

À Professora Jeanine Nicolazzi Phillippe, por tudo que me ensinou durante a graduação e no estágio na SEAI e por ter sido, desde a primeira fase do curso, um grande exemplo de seriedade e conduta ética.

Ao Professor Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender, pela orientação e por ter despertado em mim o interesse pelo tema escolhido para este trabalho. Agradeço também por todas as aulas, conselhos e, especialmente, pela amizade dos últimos 3 (três) anos.

À Bia (Ana Beatriz Mayr), não tenho algo em específico para agradecer para ela, mas tenho muito a agradecer. Em especial, por ter feito os meus dias melhores nos últimos dois anos.

RESUMO

As características históricas das normas brasileiras sobre a radiodifusão podem ter contribuído para a gestão patrimonial dessa atividade e para a reprodução da chamada economia da graça. Todas as normas sobre a radiodifusão, desde 1931 até 1988, mantinham como característica básica a centralidade no poder executivo federal, concebendo amplos poderes e ampla discricionariedade ao Presidente para a escolha de quem receberia as concessões e permissões para a exploração da radiodifusão.

Palavras-chave: Patrimonialismo; Economia da Graça; Radiodifusão; Outorga de Concessões e Permissões.

SUMÁRIO

1. PATRIMONIALISMO E A GRAÇA COMO TIPOS IDEAIS.....	9
1.1. O PATRIMONIALISMO	9
1.2 A ECONOMIA DA GRAÇA COMO TIPO IDEAL.....	13
2. A RADIODIFUSÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	19
2.1 AS PRIMEIRAS NORMATIVAS DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL	19
2.2 A RADIODIFUSÃO NO ESTADO NOVO	24
2.3 A RADIODIFUSÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946	25
2.4 A RADIODIFUSÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1967	34
3. A PORTA DE ENTRADA PARA A ECONOMIA DA GRAÇA NO ÂMBITO DA RADIODIFUSÃO: O TESTE DOS TIPOS IDEAIS.....	38
3.2 A ERA VARGAS – A BASE PARA A FORMAÇÃO PATRIMONIAL DA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA.....	39
3.3 O FIM DA ERA VARGAS E O NASCIMENTO DA TV E A REPRODUÇÃO DO VELHO MODELO	42
3.4 A APROPRIAÇÃO PATRIMONIALISTA DA RADIODIFUSÃO: A FORMAÇÃO DA ECONOMIA DA GRAÇA	44
3.5 A ECONOMIA DA GRAÇA NA RADIODIFUSÃO.....	45
3.6 AS FORMAS DE RETRIBUIÇÃO DA GRAÇA E ALGUNS CASOS PRÁTICOS	48
3.7 ALGUMAS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DA ECONOMIA DA GRAÇA NA ESFERA PÚBLICA	52

INTRODUÇÃO

O tema do presente trabalho é a história das normas para a exploração da radiodifusão no Brasil no período compreendido entre a década de 1930 até a Constituição de 1988. Pretende-se analisar principalmente se a legislação sobre a outorga de concessões e permissões para que particulares explorassem a radiodifusão criou condições para a possível apropriação patrimonial desses serviços, bem como se auxiliou na formação de economia da graça no setor.

O problema da pesquisa segue da suspeita de que ao longo da história brasileira as outorgas de concessões e permissões para a exploração por particulares da radiodifusão podem ter sido empregadas para finalidades pessoais ou políticas daqueles que detinham a competência para distribuir as concessões e permissões. Há indícios, inclusive, de que as outorgas tenham sido utilizadas, muitas vezes, como objeto de trocas políticas entre o governante e os seus pares, reproduzindo, assim, aspectos da economia da graça explicadas por Hespanha em relação ao Antigo Regime.

Especificando-se esta problemática pode-se expor:

Os processos de outorga de concessões e permissões para a exploração da radiodifusão por particulares podem ter reproduzido um sistema patrimonialista de gestão, o que levou à formação de uma cultura de troca de concessões e permissões por benefícios pessoais ao outorgante.

Essa situação pode se relacionar com a aplicação das próprias normas de regulamentação da radiodifusão, as quais foram desenvolvidas inicialmente para um Estado centralizador – com todos os poderes de mando centralizados no Chefe do Poder Executivo – e prestigiaram um modelo privado de execução da atividade de radiodifusão.

A partir da identificação do problema, propõe-se as seguintes hipóteses :

1. É possível que a legislação sobre a radiodifusão tenha contribuído para a formação de um modelo patrimonialista de gestão da radiodifusão.
2. Esse sistema patrimonialista pode ter trazido traços da economia da graça, típica ao antigo regime, ao campo da exploração da radiodifusão.

Para verificar se o sistema de outorga de concessões reproduziu ou não aspectos patrimonialistas e da economia da graça é necessário estabelecer como objetivos específicos:

1. Conceituar o patrimonialismo e a economia da graça.
2. Analisar a origem da radiodifusão no Brasil, bem como a origem e o desenvolvimento das normas sobre o tema até a Constituição de 1988.
3. Verificar se em algum momento as normas sobre a outorga de concessões e permissões permitiam uma condução ao patrimonialismo e poderiam levar à reprodução da economia da graça.

Como referencial teórico serão empregadas as obras de António Manuel Hespanha e Max Weber. Este para introduzir e explicar o conceito de patrimonialismo, enquanto Hespanha será utilizado para explicar o funcionamento da Graça e da Economia da Graça no Antigo Regime. A escolha pela obra de Hespanha ocorreu porque o autor utiliza descreve com propriedade os fundamentos menos aparentes para descrever a economia do Antigo Regime, demonstrando o funcionamento da chamada economia da graça. Percebeu-se que talvez o conceito utilizado por Hespanha para o Antigo Regime pudesse ser utilizado para descrever situações mais recentes da política brasileira, como o regime de outorga de concessões e permissões para a exploração de radiodifusão.

Ocorre que, desde o seu surgimento na legislação brasileira, em 1931, a radiodifusão é um serviço público. Não seria possível, portanto, à primeira vista, falar em economia da graça nesse meio, sem que essa atividade estivesse introduzida numa forma de gestão patrimonialista, justificando, portanto, a escolha por Max Weber.

Após a introdução dos conceitos, no capítulo II, buscou-se realizar um histórico sobre a introdução dos veículos de radiodifusão no Brasil, bem como sobre a regulamentação da matéria na legislação entre 1931 até 1988. Nessa passagem, serão utilizados, além das normas sobre o assunto, autores que comentam o período em questão, principalmente, Othon Jambeiro e Venício A. Lima. Nesse ponto, embora se tenha tentado evitar juízos de valores sobre as normas, deu-se mais destaque, por óbvio, aos dispositivos legais que se aproximavam a radiodifusão às hipóteses básicas.

Por último, no terceiro capítulo, tentar-se-á apontar as principais fragilidades do sistema e das normas para outorgas de concessões e permissões para a radiodifusão, as quais poderiam conduzir à gestão patrimonialista da radiodifusão, bem como no uso das outorgas para a movimentação da economia da graça. Além disso, serão comentados alguns casos de outorgas da história brasileira, a fim de verificar se é possível a confirmação das hipóteses básicas ou não.

1. PATRIMONIALISMO E A GRAÇA COMO TIPOS IDEAIS

Num regime democrático de governo a apropriação de bens públicos à esfera pessoal de uns poucos pode gerar efeitos nefastos à própria democracia. Por vezes essa apropriação ocorre pelo próprio governante e o Estado passa a ser uma extensão da sua propriedade, sendo gerido não mais pelo interesse público, mas exclusivamente no interesse desse líder. Esse é um exemplo do Patrimonialismo na esfera pública que leva o Estado a ser governado para atender aos interesses pessoais de quem está no poder.

A gestão do Estado de forma patrimonialista pode ser bastante perigosa para o país. Pode, por exemplo, limitar o controle de determinados campos estatais a uns poucos grupos, comprometendo, portanto, a qualidade na prestação de serviços públicos, bem como a própria democracia. Pode, ainda, fomentar a troca de bens públicos por favores, ou a troca de outorga de concessões e permissões para a exploração de certas atividades estatais por apoios políticos, fomentando, assim, a criação de uma estrutura econômica fundamentada na graça.

No Brasil, há alguns indícios de que ao longo dos anos as concessões, autorizações e permissões para a execução dos serviços de radiodifusão tenham servido como moeda de troca entre governantes e seus apoiadores, dando sinais, portanto, da patrimonialização nesse setor, alimentando, pois, a nova economia da graça.

Desse modo, para poder compreender esse sistema e verificar se tais indícios traduzem, de fato, a realidade, faz-se necessário uma análise preliminar dos conceitos de Patrimonialismo e Economia da Graça, os quais são extraídos, especialmente, das obras de Max Weber e António Manoel Hespanha, para verificar se são aplicáveis à radiodifusão, ou não.

1.1. O PATRIMONIALISMO

Extraído da obra de Max Weber, o conceito de Patrimonialismo é empregado para

descrever e compreender o tipo de dominação¹ calcado na apropriação por determinadas pessoas das instituições políticas-administrativas que compõem a esfera pública. Instituições estas que passam a pertencer à esfera pessoal desses indivíduos, sendo geridas como propriedade privada. Ou seja, é o trato da atividade política como um assunto pessoal pelo governante².

O Patrimonialismo é derivado do tipo de dominação tradicional³, surge com a formação de um quadro administrativo para o estado que passa a atuar para atender à vontade e aos interesses do soberano. Enquanto que no Patriarcalismo o exercício do poder ocorre para o interesse dos dominados, enquanto que na esfera do patrimonialismo a gestão do poder tem como objetivo os interesses do senhor, conforme explica Weber:

Ao surgir um quadro administrativo (e militar) puramente pessoal do senhor, toda dominação tradicional tende ao patrimonialismo e, com grau extremo de poder senhorial ao sultanismo:

os “companheiros” tornam-se “súditos”; o direito do senhor, interpretado até então como direito preeminente dos associados, converte-se em seu direito próprio, apropriado por ele da mesma forma (em princípio) que um objeto possuído de natureza qualquer, valorizável (por venda, penhora ou partilha entre herdeiros), em princípio, como outra oportunidade econômica qualquer. Externamente, o poder de senhor patrimonial apóia-se em guardas pessoais e exércitos formados de escravos (muitas vezes marcados a ferro), colonos ou súditos forçados ou - para tornar o mais indissolúvel possível a união de interesses perante os últimos - de mercenários (exércitos patrimoniais).[...] Denominamos patrimonial toda a dominação que, originalmente orientada pela tradição, se exerce em virtude de pleno direito pessoal⁴.

A descentralização do corpo administrativo, explicada por Weber, é uma consequência da ampliação dos domínios da dominação tradicional, é, inclusive, uma necessidade para que o próprio governante possa manter a estrutura de poder⁵.

¹ Dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis; WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa.p. 33

² “No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada”. In BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. (Coleção Weberiana)

³ Denominamos uma dominação tradicional quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (“existentes desde sempre”). Determina-se o senhor (ou os vários senhores) em virtude de regras tradicionais. A ele se obedece em virtude da dignidade pessoal que lhe atribui a tradição.

⁴ WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa.

⁵ “(...) quando o governante patrimonial amplia sua dominação, tende a delegar sua autoridade, mais cedo ou mais tarde, através de concessão de benefícios em troca de serviços prestados a ele ou em seu nome. Desse modo, a extensão da dominação patriarcal gera a necessidade de uma descentralização da autoridade pessoal do

É preciso levar em conta que dificilmente seria possível encontrar um tipo puro de dominação, sobre o Patrimonialismo, inclusive, conforme o próprio Weber, jamais teria havido um “Estado “patrimonial” puro, em sentido absolutamente típico ideal⁶”.

O tipo ideal puro do patrimonialismo ocorreria com "a separação total entre os administradores e os meios de administração⁷". Não obstante, na hipótese de os administradores apropriarem-se dos meios de administração – seja totalmente, seja de parte essenciais destes –, haveria o chamado de Patrimonialismo Estamental⁸.

A dominação patrimonialista estamental implica

a) sempre: limitação da livre seleção do quadro administrativo pelo senhor, em virtude da apropriação dos cargos ou poderes de mando i) por parte de uma associação; ii) por parte de uma camada social estamentalmente qualificada;

b) frequentemente - e isto constitui aqui um “tipo”: também i) por apropriação dos cargos e, portanto, (eventualmente) oportunidades aquisitivas proporcionadas pela detenção destes e; ii) apropriação dos meios materiais de administração, e iii) apropriação dos poderes de mando: por parte de cada membro individual do quadro administrativo.⁹

Weber descreve ainda que tanto na dominação patrimonialista, quanto na Patrimonial-Estamental há a apropriação dos meios de obtenção de recursos do estado, os quais passam a funcionar a serviço do senhor patrimonial e os bens recolhidos dessa forma ingressam em seu patrimônio pessoal. Conforme Weber:

A dominação patrimonial e especialmente a patrimonial-estamental trata, no caso do tipo puro, igualmente todos os poderes de mando e direitos senhoriais econômicos, e as oportunidades econômicas privadas apropriadas. Isso não quer dizer que ela não os distinga qualitativamente, em particular quando se apropria de alguns deles, como preeminentes, de forma especialmente regulada. Mais ainda quando considera a apropriação de poderes senhoriais judiciais ou militares o fundamento jurídico de uma posição estamentalmente privilegiada do apropriante, em oposição à apropriação de oportunidades puramente econômicas (de domínio, tributos ou emolumentos), distinguindo dentro da última categoria, por sua vez, entre os tipos de apropriação primordialmente patrimoniais e os primordialmente extrapatrimoniais (fiscais). Para nossa terminologia, o decisivo é o fato de que os direitos senhoriais e as correspondentes oportunidades, de todas as

governante."BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. (Coleção Weberiana) p. 273

⁶ WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa.

⁷ idem

⁸ ibidem

⁹ ibidem

espécies, são em princípio tratados da mesma maneira que as oportunidades privadas¹⁰.

É importante destacar que a escolha do corpo administrativo, bem como das tarefas que estes irão exercer, é atribuição do senhor que exerce o poder patrimonial. Os administradores, por sua vez, passarão a exercer as tarefas para o senhor

como se fosse um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. Seus "direitos" são, na verdade, privilégios, livremente dispensados ou retirados pelo governante, e a delimitação de suas funções pode ocorrer apenas acidentalmente, a partir da competição econômica e pessoal entre eles. em suas relações com a população eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos.¹¹

O sustento dos administradores patrimoniais pode provir de diversas maneiras, como explica Weber:

- a) por alimentação na mesa do senhor,
- b) por emolumentos;
- c) por terras funcionais;
- d) por oportunidades apropriadas de rendas e taxas ou impostos, e
- e) por feudos.¹²

Acrescenta-se, por oportuno, que como característica do sistema patrimonialista, as normas e a própria condução política se assentam muito mais no interesse pessoal do senhor, do que na racionalidade¹³. O estado patrimonialista carrega a característica de um estado

¹⁰ ibidem

¹¹ BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. (Coleção Weberiana) p. 270 - 271.

¹² WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa.

¹³ Do patrimonialismo trazido pelos ensinamentos de Weber não se torna menos cabável ainda acrescentar que é uma forma de organização política assentada na "racionalidade material" das ordens estatuídas, ou seja, os comandos proferidos pela autoridade são de características eminentemente voltadas a valores, opiniões, posições pessoais do senhor, e não com base em critérios racional-finalísticos, fixados objetivamente em normas impessoais e abstratas. É uma ordem entendida em seu caráter vertical, "de cima para baixo", onde o topo está o chefe patrimonial e na base seus súditos. In SILVEIRA, Daniel Barile da. **PATRIMONIALISMO E A FORMAÇÃO DO ESTADOBRASEIRO: UMA RELEITURA DO PENSAMENTO DE SERGIOBUARQUE DE HOLANDA, RAYMUNDO FAORO E OLIVEIRA VIANNA**. 2005. Disponível

centralizador e administrado em conformidade com os interesses de determinada camada político-social. O patrimonialismo, portanto, é

(...) intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico, lato sensu, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal. O distanciamento do Estado dos interesses da nação reflete o distanciamento do estamento dos interesses do restante da sociedade.¹⁴

O tipo “Patrimonialismo” é empregado na obra de Weber para compreender como o poder político se estrutura e se legitima, carregando a característica de ser organizado pelo arbítrio do soberano e legitimado pela tradição. É interessante observar, contudo, que os súditos políticos do governante patrimonial são relativamente livres, estes podem dispor de suas propriedades, razão porque o senhor patrimonial deve constantemente prometer e conceber benfeitorias aos administradores em troca da manutenção do poder.

1.2 A ECONOMIA DA GRAÇA COMO TIPO IDEAL

Nem tudo, quando se trata de administração de um Estado, pode estar necessariamente fundamentado em motivos políticos claramente determinadas. Em alguns casos há razões bem menos óbvias, como ocorria com a administração pela dádiva no Antigo Regime. Essa forma de administração, descrita como a “Economia da Graça”¹⁵, era empregada para diversas finalidades. Dependendo de quem estava praticando a graça, poderia ser usada como moeda de troca para a proteção e manutenção do reino, manutenção de estruturas de poder, troca de apoio político, ou, ainda, para preencher as lacunas pelo direito oficial. A graça poderia ser praticada pelo Monarca - isso estava, inclusive, dentro das competências deste - ou, também, poderia resultar de condutas trocas entre os súditos.

Ao tratar da graça praticada pelo Rei, são abordados em conjunto dois aspectos: I)

em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

¹⁴ CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p.153-193, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21846105>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

¹⁵ "Esta reflexão propõe-se, justamente, desvendar os níveis menos aparentes das “razões da políticas” que a historiografia contemporânea, ao tratar do Direito e das instituições de uma forma profundamente impregnada de uma perspectiva jurisdicista e estatista, acabou por ignorar durante muito tempo." Hespanha, A. M. **A Política Perdida**

um simbolismo de pensamento: como as pessoas imaginam que seja a forma ideal para o monarca gerir o seu reino; e II) a gestão patrimonialista do reino pelo monarca.

Por um lado, a graça traduzia a forma idealizada de como os súditos pensavam que o Monarca devesse gerir o próprio reino, transmitindo a imagem de bondoso e não avarento. Aliado a essa ideia havia ainda a teoria do dever de recompensa do príncipe para com os Vassalos, em virtude dos serviços prestados por estes¹⁶.

Doutro lado, a graça feita pelo Rei evidenciava que este poderia dispor patrimonialmente das coisas do Reino, pois estas pertenceriam à sua esfera de direitos subjetivos e disponíveis. Desse modo, a gestão do reino pela graça também pode ser analisada por seu aspecto patrimonialista.

O Antigo Regime dispunha de um universo normativo amplo. Havia diferentes níveis para as fontes de disciplina social:

Primeiramente, o nível da justiça que criava os *debita legalia*. Em seguida, o nível económico – ou do governo doméstico – que instituía uma rede de deveres recíprocos comandados pela piedade. [...] Por fim, o nível monástico que, a par das virtudes interiores, ordenava outros deveres que se reflectiam nas relações externas, impondo-lhes uma ordem estrita.¹⁷

Nesse contexto normativo complexo, pode-se destacar dois elementos centrais que compõe a estrutura de poder: a Jurisdição e a Graça.

Os atos de jurisdição faziam parte da esfera obrigacional do monarca – ou daqueles que estivessem incumbidos de dizer o direito. O direito normalmente fazia lei entre as pessoas¹⁸, era possível recorrer a ele para reclamar aquilo que já seria parte da esfera subjetiva dos indivíduos. As pessoas iam ao Julgador e este dizia o Direito a ser aplicado ao caso.

O Direito, entretanto, não era a última esfera normativa cabível: ainda era possível recorrer ao Rei para pedir a Graça. Os atos de graça compunham a esfera da liberalidade do Monarca. Não decorriam de normas postas, tampouco seria possível cobrar a graça como

¹⁶“(…) alguns juristas portugueses do século XVII tenham devolvido uma teoria ainda mais cogente dos deveres de recompensa, de modo a defender a existência a de uma estrita e quase jurídica obrigação do príncipe de remunerar os servos dos vassalos.” HESPANHA, António Manuel. **A política perdida: Ordem e Governo Antes da Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010.

¹⁷ HESPANHA, António Manuel. **A política perdida: Ordem e Governo Antes da Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 87.

¹⁸“Resultava também da ideia de que o território do direito era uma espécie de “jardim suspenso”, entre os céus e a vida quotidiana. Entre o domínio sobrenatural da religião e o domínio das normas jurídicas terrenas.” HESPANHA, A.M.; **Cultura Jurídica Européia: Síntese de um Milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

“direito adquirido”, isto é, a graça, antes de o sujeito a receber, não integrava a sua esfera patrimonial: os súditos não recorrem ao Monarca para reivindicar a graça por meio do direito, eles chegam para pedir um favor.

Não é possível afirmar que a graça derrubava ou destruía o direito oficial, nem ainda que estivesse colocada num plano divergente dele. A Graça era também fundamentada na justiça¹⁹, estava acima das leis da natureza e “intimamente ligada à própria divindade²⁰” e, por isso, não destrói o direito, pois

Como a graça não é puro arbítrio e antes configura um nível mais elevado da ordem, a potestas extraordinária dos príncipes aparece, não como uma violação da justiça, mas antes como sua versão ainda mais sublime²¹.

No plano político-constitucional:

os actos incausados (como as leis ou os atos de graça do príncipe), reformatando ou alterando a ordem estabelecida, são, por isso, prerrogativas extraordinárias e muito exclusivas dos vigários de Deus na Terra - os príncipes. Usando este poder extraordinário (*extraordinaria potestas*), eles imitam a Graça de Deus, fazendo como que milagres. (...) como senhores da graça, os príncipes:

criam novas normas (*potestas legislativa*) ou revogam as antigas (*potestas revocatoria*);

Tornam pontualmente ineficazes normas existentes (dispensa da lei, *dispensatio legis*);

Modificam a natureza das coisas humanas (v.g., emancipando menores, legitimando bastardos, concedendo nobreza a plebeus, perdoando penas);

Modificam e redefinem o “seu” de cada um (v.g., concedendo prêmios ou mercês)²².

A Graça continha uma finalidade extremamente importante para conservação da estrutura de poder existente à época: gerava um débito moral, estabelecendo um vínculo de dependência fundamentado na gratidão doador em relação ao donatário. A Graça não era,

¹⁹ “[...] Primeiramente o príncipe deve considerar a ocasião de doar. Em seguida, deve considerar as pessoas, recompensando os bons e castigando os maus. [...] Ainda que a magnificência continuasse a ser uma virtude real, inclusive a virtude real por excelência, ela deveria, neste contexto, ceder espaço para a justiça: seria indecente doar bens ilegítimamente extorquidos aos súditos.” In HESPANHA, António Manuel. **A política perdida**: Ordem e Governo Antes da Modernidade. Curitiba: Juruá, 2010.

²⁰ Idem.

²¹ HESPANHA, A.M.; **Cultura Jurídica Européia**: Síntese de um Milênio. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

²² idem p. 177

embora aparentasse ser, um ato unilateral²³, haja vista que o doador normalmente seria retribuído (ou esperava-se que fosse) para além do que havia sido dado, com vantagens e apoios políticos ou até mesmo com a proteção pessoal do Monarca – e, por conseguinte, na proteção e conservação do próprio reino. E o mais importante: o dever de gratidão era perene e duradouro.

A graça era, conforme Hespanha, um ato cogente²⁴, uma forma abstrata de contrato entre o doador e o agraciado, que permitia fosse o reino protegido e a estrutura de poder constituída ou mantida: o Rei precisava doar para mostrar-se generoso; os que recebiam a dádiva precisavam retribuir e proteger o Monarca para mostrarem-se gratos.

As doações e demais atos de graça foram um dos pontos de sustentação do Antigo Regime, mas não deveriam vir necessariamente só do Príncipe. É claro que apenas a este cabia o exercício dos “pequenos milagres”, haja vista que era parte de seu poder como Rei. Mas, a obrigação de retribuir a graça e os favores não ocorria apenas com os atos de bondade do Monarca: ocorria de um modo geral a todos aqueles que recebiam favores. Hespanha explica que:

Disfunções, no mesmo sentido descentralizador, dos aparelhos administrativos estão também hoje suficientemente identificadas. No artigo antes citado, João Fragoso, Fátima Gouveia e Fernanda Bicalho mostram, com muitos exemplos e sólido apoio teórico-metodológico, como a lógica da graça e da mercê tinham tornado policêntrica, obediente a muitos incompatíveis deveres, a estrutura administrativa. Mais do que a pirâmide que a teoria weberiana nela depois quis ver, esta protuborocracia era constituída por uma rede emaranhada de compromissos interpessoais, geralmente muito mais interiorizado do que o compromisso teórico com a função, com o dever de ofício ou com a fidelidade ao rei.²⁵

As doações, no Antigo Regime, faziam parte de um universo normativo amplo e detalhado, servindo de ligação entre atos aparentemente gratuitos, formando, desse modo,

²³ “A benfeitoria não é mero acto espontâneo e gratuito. Séneca assinala, desde logo, o seu carácter regulado e calculado, o qual devem levar a uma reflexão rigorosa, do mesmo modo que exige um contrato oneroso. Efectivamente, não se deve dar a qualquer pessoa, qualquer coisa, de qualquer maneira e a qualquer tempo. ‘Nós nunca doamos tão cuidadosamente, as nossas escolhas nunca são submetidas a controles mais rigorosos’”. HESPANHA, António Manuel. **A política perdida: Ordem e Governo Antes da Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010.

²⁴ Cogente porque era fundamentado numa tríplice obrigação: doar, receber e devolver-HESPANHA, António Manuel. **A Política Perdida: Ordem e Governo Antes da Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 89

²⁵ HESPANHA, A. M. Porque é que foi “portuguesa” a expansão portuguesa? ou O revisionismo nos trópicos. In: SOUZA, L. M.; FURTADO, J. F.; BICALHO, M. F.(orgs.) **O governo dos povos**. São Paulo: Alameda, 2009.

uma vasta teia de atos de benevolência, a qual estruturava relações políticas²⁶. Conforme explica Hespanha:

O maior detalhe com que esbocei este último tema da natureza multi-pactada da sociedade de Antigo Regime é-me útil para sublinhar o bem fundado daquelas interpretações que têm visto no principal cimento do Império aquilo a que têm chamado uma “economia da graça” ou “da mercê”, descrevendo-a como uma sociedade de economia “beneficial”. É isso mesmo que eu quero dizer quando falo desta constelação de redes quasi-contratuais que, no entanto, me permite estender um pouco o argumento. Tratava-se, na verdade, não apenas de uma dependência dos vassallos em relação ao rei, que os obrigava a prestar serviços, esperando recompensas, mas, mais globalmente, de uma rede complexa de obrigações e pretensões recíprocas que densificavam e davam solidez ao corpo do império. Cria-se, assim, uma teia imperial de pactos beneficiais, que envolviam a coroa, os seus funcionários (destinatários e fontes de actos de graça), as instituições locais – nomeadamente, as câmaras -, os beneficiários particulares que, na base das graças que recebiam, as repercutiam nos seus beneficiados. Uma constelação de pactos estruturava, assim, o sistema colonial de poderes (tal como costurava o metropolitano²⁷.

Desse modo, ainda que aparentemente constituída por atos gratuitos, a graça continha finalidades políticas bem definidas, mantinha de forma sutil e indolor o sistema de poder, introduzindo naquele que recebia a dádiva a vontade de retribuir o que foi recebido. A graça

gera comportamentos fortemente regulamentadas que quase sempre não permitem qualquer arbítrio de seus agentes. Por outro lado, que comportamentos ditos “gratuitos” constituem investimentos políticos muito poderosos e duráveis, cujo poder estruturante é sem dúvida superior ao dos investimentos políticos ou jurídicos estudados pela historiografia tradicional das instituições.²⁸

Cumprir destacar, contudo, que havia diferenças entre o simples exercício de graça e a economia com base na graça. Esta se configurava como um instrumento de trocas no qual as doações (a graça) eram feitas na expectativa de uma retribuição igual ou superior ao que foi doado. Um ato de graça puro simples, por seu turno, não necessariamente seria feito visando a uma contraprestação.

É preciso acrescentar que o regime da economia da graça está intimamente ligado à forma de gestão patrimonial descrita por Weber. Para que o indivíduo pudesse doar alguma

²⁶ HESPANHA, António Manuel. **A Política Perdida: Ordem e Governo Antes da Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010.

²⁷ HESPANHA, A. M. Porque é que foi “portuguesa” a expansão portuguesa? ou O revisionismo nos trópicos. In: SOUZA, L. M.; FURTADO, J. F.; BICALHO, M. F.(orgs.) **O governo dos povos**. São Paulo: Alameda, 2009.

²⁸ HESPANHA, António Manuel. **A Política Perdida: Ordem e Governo Antes da Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010. p.90

coisa, dar um cargo, um título de nobreza, estabelecer um monopólio (...) ele deveria, antes de tudo, ser dono ou legitimado para tal finalidade. Assim, a administração de um estado por meio da Graça, era, também, uma administração patrimonial do estado.

Em um Estado democrático, não caberia falar em economia da graça no tocante aos serviços públicos. Haja vista que estes, por serem públicos, não poderiam ser utilizados para movimentar a chamada economia da graça, a menos que houvesse a apropriação patrimonial desses serviços públicos.

Desse modo, apenas seria possível haver a economia da graça em setores públicos, em estados democráticos, em conjunto com o Patrimonialismo. Isso posto, é possível que os serviços de radiodifusão no Brasil, desde a origem, na década de 1930, até o marco final do presente estudo, 1988, tenham sido empregados como objetos de trocas políticas. Essa situação seria o resultado das próprias normas para a exploração da radiodifusão, as quais, em virtude das suas características, poderiam facilitar a patrimonialização desses serviços, bem como a posterior reprodução da economia da graça.

2. A RADIODIFUSÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Os jornais nem sempre tiveram o *status* de serviço público, começam a surgir em meados do século XVII para atender os interesses de comerciantes em suas transações (HABERMAS, 1984). Apenas na segunda metade do século XVII os jornais passam a ter certa importância para o estado, servindo, nessa época, para dar publicidade às tarefas da administração, bem como às Portarias e Decretos por esta emitidos. Nesse processo, as agências noticiosas são assumidas pelo governo, os jornais informativos transformados em boletins oficiais e, dessa forma, a administração, com a imprensa, tornou-se em uma coisa pública em sentido estrito (HABERMAS, 1984).

2.1 AS PRIMEIRAS NORMATIVAS DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL

No Brasil, conforme leciona Lavina Ribeiro, há dois fenômenos atípicos para a implantação da Imprensa no país, os quais

[...] são representativos do recente convívio destas duas ordens distintas de concepção do exercício da vontade política: a que corporifica no monarca, oriunda de um passado que ainda lhe assegura o domínio dos instrumentos políticos de afirmação da sua soberania e a que atribuía aos indivíduos privados a competência de legitimação e controle destes instrumentos. Entende-se, assim, porque o primeiro jornal impresso em solo brasileiro, à exceção de algumas tentativas frustradas e de esparsos jornais manuscritos, foi implantado a partir do Decreto Real de 13 de maio de 1808, que autorizava a criação da Imprensa Régia no Brasil²⁹.

A Relação entre Estado e os jornais desde sempre foi muito próxima. Venício Lima, nesse sentido, sustenta que

Desde que jornais começaram a ser publicados no país, em 1808, e ao longo de toda a colônia, do Império e da República a relação entre imprensa e Estado brasileiro e,

²⁹ RIBEIRO, Lavina Madeira. **Imprensa e Espaço Público: A institucionalização do Jornalismo no Brasil 1808 - 1964**. Rio de Janeiro: E-papers, 2004. p.35

portanto, com o poder político sempre foram próximas.

O Estado foi a principal ou uma das principais fontes de recursos dos jornais - por financiamento direto, através da publicidade oficial ou pelo controle das cotas de papel, isenções fiscais e subsídios diversos.³⁰

A Imprensa falada, com o rádio, apenas começou a ser desenvolvida no país por volta dos anos de 1920. A primeira experiência com o rádio (chamado à época de radiofonia), ocorreu no ano de 1922, no Rio de Janeiro. A primeira estação foi fundada um ano mais tarde, em 1923, por Edgard Roquette Pinto e Henrique Morize: A Rádio Sociedade. Para a época, na opinião de Jambeiro,

a fundação da emissora foi quase um ato de desobediência civil, pois a utilização do rádio encontrava-se restringida por lei, devido à sua conotação estratégica, após a Primeira Guerra Mundial. Para minimizar as conseqüências, Roquette Pinto indicou para a presidência de honra da emissora o ministro da Viação e Obras Públicas, Francisco Sá, de quem dependeria a revogação da lei. No dia 1º de maio, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro fez a sua primeira transmissão experimental. Dez dias depois, Francisco Sá revogou a lei que tornava o rádio uma atividade clandestina e no dia 19 de maio a emissora promoveu a sua instalação solene³¹.

A Rádio Sociedade havia sido implantada por seus fundadores para servir como um veículo educativo para todas as esferas da sociedade. Durante os anos de 1920, entretanto,

essa ambição viu-se tolhida à seleta faixa de ouvintes financeiramente apta a adquirir os aparelhos receptores no exterior e a pagar as mensalidades às “sociedades” ou aos “clubes” que congregavam o público das primeiras emissoras desta época.³²

O poder de influência política do rádio começa a ser testado na década de 1930, durante a Revolução

a mídia foi largamente utilizada pelos dois lados do conflito. Numa vertente, os jornais paulistas, que concordaram em omitir notícias prejudiciais ao movimento constitucionalista, inovaram com a técnica, até então inexistente na imprensa brasileira, de publicar páginas inteiras apenas com fotos expressivas, sem nada de texto, a exemplo de O Estado e da Gazeta. As estações de rádio paulistanas também divulgavam discursos de personalidades da vida cultural da cidade, como Monteiro Lobato, Mário de Andrade, Guilherme de Almeida e Santos Dumont. Na outra vertente, Vargas difundia a imagem dos paulistas rebelados como separatistas, que pretendiam tornar São Paulo uma república italiana.³³

Após a revolução, mas antes mesmo da promulgação da nova Constituição em 1934, foram promulgados, pelo Presidente Vargas, sem nenhum tipo de debate ou participação

³⁰ LIMA, Venício Artur de. **Regulação das Comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011. (Coleção Comunicações). Prefácio de Bernardo Kucinski.

³¹ JAMBEIRO, O., *et al.* **Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação** [online]. Salvador: EDUFBA, 2004. 191 p. Available from SciELO Books

³² RIBEIRO, Leviana Madeira. **Imprensa e Espaço Público: A institucionalização do Jornalismo no Brasil 1808 - 1964**. Rio de Janeiro: E-papers, 2004.

³³ Idem

pública³⁴, os Decretos nº 20.047, em 27 de maio de 1931, e nº 21.111, em 1º de março de 1932, os quais continham normas e condições técnicas para a exploração das atividades de radiodifusão³⁵ no Brasil.

Esses diplomas legais definiam a radiodifusão como um serviço de interesse nacional e finalidade educativa. O sistema adotado por meio dos Decretos imitava o modelo empregado nos Estados Unidos, visando a outorgar “prioritariamente as concessões à iniciativa privada”³⁶, resguardando-se, contudo, a competência para explorar ou regulamentar a matéria à União³⁷.

O Decreto nº 21.111, foi o primeiro

ato regulatório nacional a mencionar a televisão, utilizando a expressão radiotelevisão, uma especificidade da expressão mais geral radiocomunicação, então utilizada para referir-se ao que hoje se chama telecomunicações³⁸.

A radiodifusão, conforme previsto pelos Decretos, poderia ser explorada pela União ou por terceiros, mediante concessões ou permissões públicas. Neste último caso, ao Governo Federal, competia realizar o juízo de conveniência e interesse para que fosse realizada a outorga das concessões para a exploração dos serviços³⁹.

Todas as regras para a exploração da radiodifusão, ou para a outorga de concessões, eram centralizadas no poder Executivo Federal. Os pretendentes para receber as concessões, caso fossem companhias, empresas ou sociedades civis, deveriam encaminhar um requerimento ao Ministro da Viação e obras Públicas, por intermédio do Departamento de Correios e Telégrafos, atendendo aos requisitos do Decreto nº 21.111.

As concessões de radiodifusão eram outorgadas por decreto do Chefe do

³⁴ LIMA, Venício Artur de. **Regulação das Comunicações**: História, poder e direitos. São Paulo: Paulus, 2011. (Coleção Comunicações). Prefácio de Bernardo Kucinski.

³⁵ “A radiodifusão é uma das modalidades de radiocomunicação, é a denominação que se lhe atribui quando destinada a ser livremente recebida pelo público. Em CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A Constituição Federal Comentada**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1948 p. 83.

³⁶ idem

³⁷ Decreto nº 20.047, Art. 12. O serviço de radiodifusão é considerado de interesse nacional e de finalidade educacional.

§ 2º As estações da rede nacional de radiodifusão poderão ser instaladas e trafegadas, mediante concessão, por sociedades civis ou empresas brasileiras idôneas, ou pela própria União, obedecendo a todas as exigências educacionais e técnicas que forem estabelecidas pelo Governo Federal.

³⁸ JAMBEIRO, O., *et al.* *Tempos de Vargas*: o rádio e o controle da informação [online]. Salvador: EDUFBA, 2004. 191 p. ISBN 85-232-0310-9. Available from SciELO Books

³⁹ Decreto 21.111 Art. 5º A par dos serviços de radiocomunicação de caráter público, administrativo e militar, executados exclusivamente pela União, poderá admitir o Governo Federal, se houver conveniência e interesse para o país, a execução, por terceiros, de outros serviços que lhe não forem privativos, desde que sejam estritamente observadas e satisfeitas as exigências estabelecidas neste regulamento e as disposições das convenções e regulamentos internacionais ratificados pelo Governo do Brasil e aplicáveis à matéria.

Executivo Federal. Esse decreto deveria conter cláusulas especificando as vantagens e os ônus contratuais das concessões. Entre os ônus, havia a necessidade de uma caução para a execução dos serviços, a qual não poderia ser inferior a cinquenta contos de réis⁴⁰. O Decreto também estabeleceria o prazo máximo da concessão - até dez anos - o qual poderia ser renovado a juízo do governo. Poderia haver, também, qualquer outra exigência que o governo julgasse conveniente⁴¹. O rol das cláusulas estavam nos artigos 16⁴² e 17⁴³, ambos do Decreto nº 21.111/31.

O governo mantinha, com base nos decretos, a discricionariedade para negar a outorga de novas concessões em qualquer tempo e para negar a autorização de novas estações em pontos que já fossem considerados eficientes, a fim de buscar o melhor aproveitamento⁴⁴. Poderia, também, suspender a execução dos serviços de radiocomunicação em território nacional, por motivo de ordem ou segurança pública, de guerra ou ameaça a de guerra (cf. art. 12⁴⁵).

Cabe observar que não havia nos decretos uma definição do que seria o "interesse nacional", tampouco do que seria um "motivo de ordem pública" ou, ainda, quem definiria tais conceitos. Além disso os decretos não faziam qualquer restrição à propriedade cruzada⁴⁶,

⁴⁰ Cf. Decreto 21.111. Art 16 [...]

f) depósito de uma caução, nunca inferior a cinquenta contos de réis (50:000\$0), para garantia da execução do contrato;

⁴¹ Cf. Decreto 21.111, Art. 16, [...]

§ 1º As concessões para a execução de serviço público internacional, além de qualquer outra exigência que o Governo julgue conveniente aos interesses nacionais, deverão estipular:

[...]

⁴² Art. 16. As concessões serão outorgadas por decreto, acompanhado de cláusulas que regulem onus e vantagens a serem firmados em contrato.

⁴³ Decreto 21.111, Art. 17. As concessões para a execução do serviço de radiodifusão devem obedecer aos preceitos estabelecidos no artigo anterior e seus parágrafos, excetuadas as estipulações contidas nas letras f, m, o, p, q e r do § 1º, a incluída a obrigação de irradiarem as concessionárias, diariamente, os boletins ou avisos do serviço meteorológico.

⁴⁴ Decreto 21.111, Art. 13. Tendo em vista a conveniência de melhor aproveitamento das comunicações telegráficas, telefônicas e radiotelegráficas em pontos em que já sejam eficientes, poderá o Governo Federal, a todo tempo, negar autorização para o estabelecimento de novas estações nesses pontos.

⁴⁵ Decreto 21.111, 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.

⁴⁶ A propriedade cruzada, como explicada por Venício Lima ... “a tibieza legal com que uma das características identificadoras da radiodifusão brasileira fosse a ausência de restrições efetivas à propriedade cruzada, isto é, à possibilidade de que um mesmo grupo empresarial controle jornais, revistas, emissoras de rádio e de televisão em um mesmo mercado.” In LIMA, Venício Artur de. **Mídia: Crise Política e Poder no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. p. 60

nem sobre o recebimento de mais de uma concessão pelo mesmo concessionário. Também não havia qualquer previsão de licitação para as outorgas de concessões ou permissões. Também não haveria incidência de impostos sobre as concessões de radiodifusão (cf. Constituição Federal, artigo 34, X⁴⁷), ressalvada, entretanto, a incidência das taxas de funcionamento (previstas pelos Decretos).

Em 16 de Julho de 1934 foi promulgada a nova Constituição, a partir desse momento a radiodifusão (denominada pela Constituição de radiocomunicação) finalmente foi incorporada ao texto constitucional⁴⁸ e alçada, de vez, ao status de serviço público⁴⁹ a ser explorado diretamente pela União, ou mediante concessões ou permissões públicas⁵⁰.

Além de deixar claro que a radiocomunicação seria gerida sob os rígidos controles do poder Executivo Federal⁵¹, a Constituição de 1934 permitia a apenas brasileiros natos o exercício de propriedade das empresas jornalísticas, políticas e noticiosas⁵². Tais empresas estavam, ainda, obrigadas a manter uma percentagem mínima

⁴⁷ Constituição Federal Art. 17 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

X - tributar bens, rendas e serviços uns dos outros, estendendo-se a mesma proibição às concessões de serviços públicos, quanto aos próprios serviços concedidos e ao respectivo aparelhamento instalado e utilizado exclusivamente para o objeto da concessão.

⁴⁸ SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite; BERCOVICI, Gilberto. concessões, permissões autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados – Inconstitucionalidade. **Rdp - Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, v. 58, n. , p.108-132, 29 nov. 2011. Trimestral.

⁴⁹ Não se pretende entrar na discussão doutrinária acerca do que seria serviço público. Por ora, usar-se-á o entendimento de Miriam Wimmer e Octavio Penna Pieranti para conceituar a radiodifusão como serviço públicos, ao dizer que: “[...] tendo em vista que os serviços de telecomunicações e de radiodifusão têm sido reiteradamente definidos, pelas Constituições brasileiras, como serviços de competência da União, a serem explorados diretamente pelo Estado ou mediante delegação por concessão, autorização ou permissão, pode-se defender que esses serviços são constitucionalmente definidos como serviços públicos, conforme afirma a maior parte dos autores.” WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Revista de Economía Política de Las Tecnologías de La Información y Comunicación**, ., v. , n. 1 , abr. 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/about>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

⁵⁰ Art 5º - Compete privativamente à União: VIII - explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias-férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais, ou transponham os limites de um Estado;

⁵¹ Regulada no Brasil dentro do espírito autoritário da Revolução de 30, a radiodifusão atravessou todo o século XX operada sob licença do Poder Executivo federal. E ingressou no século XXI sem qualquer indicação de que poderá, em algum momento, ter participação da sociedade civil na regulação de suas atividades: em JAMBEIRO, O., *et al. Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação* [online]. Salvador: EDUFBA, 2004. 191 p. ISBN 85-232-0310-9. Available from SciELO Books

⁵² Constituição Federal Art 131 - É vedada a propriedade de empresas jornalísticas, políticas ou noticiosas a sociedades anônimas por ações ao portador e a estrangeiros. Estes e as pessoas jurídicas não podem ser acionistas das sociedades anônimas proprietárias de tais empresas. A responsabilidade principal e de orientação intelectual ou administrativa da imprensa política ou noticiosa só por brasileiros natos pode ser exercida. A lei orgânica de imprensa estabelecerá regras relativas ao trabalho dos redatores, operários e demais empregados, assegurando-lhes estabilidade, férias e aposentadoria.

de empregados brasileiros ⁵³.

A Constituição definia as normas gerais para as Concessões. As normas específicas sobre o tema, no entanto, ainda eram as contidas no Decreto n. 21.111 de 1º de Março de 1932, o qual veio a ser complementado pelo Decreto 20.047 de 29 de junho de 1931.

2.2 A RADIODIFUSÃO NO ESTADO NOVO

Com a modificação na forma de condução do Estado, consubstanciada pela Constituição de 1937 (Constituição Polaca), com a supressão da democracia em prol do regime imposto por Vargas, e com o estado ainda mais centralizado em torno do Poder Executivo, a radiodifusão permanecia no texto constitucional como competência privativa da União para explorar diretamente ou dar em concessão ⁵⁴ esses serviços (Constituição 1937, art. 15, VII).

Em 1937, as normas específicas para as concessões e permissões de radiodifusão ainda eram as previstas pelos Decretos n. 24.655 de 11 de julho de 1934 e n. 21.111 de 1º de Março de 1932 ⁵⁵.

A nova Constituição fez uma mudança significativa em relação à anterior, porque introduziu uma norma proibindo os membros do Parlamento de exercerem qualquer atividade de administração ou consulta, ou ser proprietário ou sócio de empresas concessionárias de serviço público (cf. Constituição Federal de 1937, art. 44, "c" ⁵⁶). Estavam mantidas as regras sobre concessões a estrangeiros e sobre a obrigatoriedade de haver um percentual mínimo, definido por lei, de brasileiros atuando em tais empresas.

Foi durante o Estado Novo que o rádio, a despeito da dura fiscalização sobre a

⁵³ Constituição Federal 1934 Art 135 - A lei determinará a percentagem de empregados brasileiros que devam ser mantidos obrigatoriamente nos serviços públicos dados em concessão, e nos estabelecimentos de determinados ramos de comércio e indústria.

⁵⁴ “À União compete explorar; permite-se-lhe conceder . Até onde pode ir a concessão o texto não diz; mas é de notar-se que não se admite ser dada em tal extensão que possa constituir ameaça à defesa nacional”. MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição Federal de 10 de Novembro de 1937**: Tomo I: Artigos 1º - 37 (Introdução e Organização Nacional). Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.

⁵⁵ O Decreto n. 24.655 de 11 de julho de 1934, que dispôs sobre a concessão para a execução dos serviços de rádio-difusão, estabelece no artigo 1º: “A concessão para a execução dos serviços de rádio-difusão obedecerá às condições estabelecidas neste decreto, bem como as estipuladas no regulamento aprovado pelo decreto n. 21.111 de 1º de março de 1932, que com elas não colidirem”. em A Constituição de 1937, Castro, Araújo.

⁵⁶ Art 44 - Aos membros do Parlamento nacional é vedado:

c) exercer qualquer lugar de administração ou consulta ou ser proprietário ou sócio de empresa concessionária de serviços públicos, ou de sociedade, empresa ou companhia que goze de favores, privilégios, isenções, garantias de rendimento ou subsídios do poder público;

informação implantada no regime de 1937 com a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), conheceu o seu apogeu. Foi esse o período de maior desenvolvimento desse meio de informação, isso, pois,

a propaganda política do Estado requeria uma ampla estrutura radiofônica capaz de difundir nacionalmente, a exemplo dos usos de guerra feitos nos países europeus e nos Estados Unidos, os argumentos de soberania e identidades nacionais peculiares à conjuntura política instalada junto às estruturas do Estado.^{57 58}

No geral, contudo, a forma de exploração definida pelos Decretos de 1931 e 1932 foi mantida. O poder de outorga das concessões estava centralizado no Executivo Federal e os próprios meios de comunicação eram empregados a serviço do governo para as propagandas oficiais⁵⁹.

Houve, entretanto, no ano de 1945, uma tentativa do Presidente Vargas para conter os Monopólios e a propriedade cruzada nos meios de comunicação. Tratava-se do Decreto-Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945, o qual resistiu por apenas por poucos meses. Esse Decreto, teria sido a “gota d’água para a queda do Governo de Vargas⁶⁰”.

2.3 A RADIODIFUSÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

Ao fim do estado novo de Vargas, foi-se restabelecida a democracia e inaugurada uma nova ordem constitucional. Em 1946, pela primeira vez a Constituição empregou o termo radiodifusão em seu texto. Houve modificações com a matéria em relação às constituições anteriores. Nada, entretanto, que modificasse a competência para a exploração

⁵⁷ RIBEIRO, Levina Madeira. **Imprensa e Espaço Público: A institucionalização do Jornalismo no Brasil 1808 - 1964**. Rio de Janeiro: E-papers, 2004.

⁵⁸ Essa informação é importante, haja vista que o modelo adotado pelo Estado Novo de propaganda oficial contribuiu para o desenvolvimento das empresas de exploração de radiodifusão e, como será visto adiante, para a manutenção das características Patrimonialistas que envolveram as concessões e outorgas de radiodifusão no país.

⁵⁹ “Têm-se, ainda, como variáveis históricas configuradoras desse período, no âmbito político, a intenção do Estado Autoritário e contratador comandado por Vargas de tornar o rádio o “veículo” de defesa de suas ações e valores políticos e de solidarização e união popular em torno desses valores”. em RIBEIRO, Lavina Madeira. **Imprensa e Espaço Público: A institucionalização do Jornalismo no Brasil 1808 - 1964**. Rio de Janeiro: E-papers, 2004. p. 269

⁶⁰ Uma das grandes contribuições para a extinção do DIP e a posterior deposição de Vargas foi, sem dúvida, a campanha desenvolvida pelos Diários e Emissoras Associados. A relação de cooperação, com a participação ativa de Chateaubriand a favor do governo, desde a Revolução de 30, foi se deteriorando. Mas a gota d’água do rompimento ficou por conta da edição do Decreto-lei nº7.666, de 1945, a chamada Lei Malaia, que, em nome da proteção da economia nacional contra grandes trustes nacionais e estrangeiros, coibia a propriedade cruzada de empresas jornalísticas, a fusão de empresas ou a organização em associações ou agrupamentos sob um único controle. Vargas criou uma comissão autorizada a desapropriar qualquer organização cujos negócios estivessem sendo conduzidos de maneira lesiva aos interesses nacionais JAMBEIRO, O., *et al. Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação* [online]..

dos serviços de radiodifusão, que ainda era centralizada na União, diretamente ou mediante autorização ou concessão⁶¹. A Constituição inovava introduzindo que poderia haver a exploração da radiodifusão mediante autorização⁶².

O que diferenciaria os dois regimes - concessões e autorização ou permissão - era que nas concessões existia um contrato, obrigações e direitos recíprocos, ali fixados, prazo para a exploração do serviço, condições explícitas para a extinção da relação jurídica⁶³.

A autorização ou permissão, por sua vez, possui caráter precário e prazo indeterminado, consiste

na ausência de qualquer restrição ao exercício de um direito mas exige um ato expresso da autoridade, uma afirmação de que o direito pode ser exercido, salvo as restrições do poder de polícia⁶⁴.

A nova Constituição vedava aos Deputados e Senadores manterem empregos em empresas concessionárias de serviços públicos⁶⁵. Não obstante, não havia impedimento para que essas pessoas fossem proprietárias das empresas concessionárias. As vedações à propriedade de empresas jornalísticas limitavam-se às já expressadas nas Constituições de 1934 e 1937, ou seja: a estrangeiros e a sociedade anônimas ao portador⁶⁶. Novamente, a Constituição impunha a obrigação de existência de um percentual mínimo de brasileiros em serviços públicos dados em concessão, o qual seria fixado pela legislação do trabalhista⁶⁷.

⁶¹ Constituição 1946, Art 5º - Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado;

⁶² "Estabeleceu-se, pois, um vazio jurídico no que se refere à regulamentação da autorização como instrumento de outorga no setor, prevista na Constituição de 1946, mas ignorada nos marcos legais voltados às telecomunicações até a promulgação do CBT em 1962" in WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Eptic Online: Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. 11, n. 1, p.1-1, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/156>>. Acesso em: 12 nov. 2014

⁶³ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A Constituição Federal Comentada**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1948

⁶⁴ idem

⁶⁵ Constituição Federal. Art 48 - Os Deputados e Senadores não poderão:

b) aceitar nem exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público;

⁶⁶ Constituição Federal. Art 160 - É vedada a propriedade de empresas jornalísticas, sejam políticas ou simplesmente noticiosas, assim como a de radiodifusão, a sociedades anônimas por ações ao portador e a estrangeiros. Nem esses, nem pessoas Jurídicas, excetuados os Partidos Políticos nacionais, poderão ser acionistas de sociedades anônimas proprietárias dessas empresas. A brasileiros (art. 129, nº^s I e II) caberá, exclusivamente, a responsabilidade principal delas e a sua orientação intelectual e administrativa.

⁶⁷ Constituição Federal Art 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

XI - fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria;

As regras para as concessões seriam regulamentadas por lei⁶⁸, substituindo os antigos decretos do Poder Executivo. Não obstante, embora a Constituição de 1946 tenha representado um grande passo para

o fim de um período autoritário e o nascimento de uma nova fase democrática da vida pública brasileira, a ruptura com o regime anterior não se fez por completo. As telecomunicações, por exemplo, continuaram regidas, dentre outros marcos, pelos decretos 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932, os primeiros a tratarem, também, da radiodifusão. Esse quadro não se alteraria até a década de 1960, quando foi promulgado e regulamentado o Código Brasileiro de Telecomunicações – não por acaso, até então, o decreto 21.111 era chamado por autoridades reguladoras de “o imbatível”, já que não havia outro marco voltado ao setor no qual o Estado pudesse embasar sanções⁶⁹.

As regras específicas para as telecomunicações apenas foram elaboradas anos mais tarde, em 1962 e 1963. Antes,

porém, um novo meio de comunicação de massa, recém-chegado ao Brasil, deveria se encaixar na precária lógica dos instrumentos de outorga para a prestação de serviços de telecomunicações – a televisão, cuja exploração, à luz dos decretos do regime Vargas, tornou-se possível também por meio de concessão⁷⁰.

A primeira estação de televisão da brasileira foi inaugurada em setembro de 1950. A transmissão do programa de estreia foi assistida através de 200 aparelhos, os quais teriam sido instalados em espaços públicos a mando de Chateaubriand para popularizar o novo veículo. Tais aparelhos, conta Jambeiro, teriam sido

(...) trazidos de contrabando porque a espera pela legalização levaria meses na burocracia alfandegária. Posteriormente, foram legalmente importados por Chateaubriand mais dois mil aparelhos. Entre os aparelhos contrabandeados, um foi doado ao Presidente Eurico Gaspar Dutra como agradecimento pelos favores prestados pelo governo ao empresário. Este aparelho era mera peça de decoração, já que a televisão somente chegaria ao Rio de Janeiro, onde o Presidente residia, no ano seguinte. A intimidade de Chateaubriand com o poder não configura, neste período, uma novidade⁷¹.

Antes que as leis específicas para a radiodifusão fossem criadas, o novamente Presidente Getúlio Vargas editou o Decreto nº 29.783, em 19 de julho de 1951, o qual complementava os Decretos anteriores, de 1931 e 1932. O decreto deixava transparecer já nas considerações as tendências centralizadoras de Vargas⁷². Essa tendência centralizadora fica

⁶⁸ Art 151 - A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais.

⁶⁹ WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Eptic Online: Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. 11, n. 1, p.1-1, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/156>>. Acesso em: 12 nov. 2014

⁷⁰ idem

⁷¹ JAMBEIRO, O., *et al.* *Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação* [online]. p. 171

⁷² Decreto 29.783/51 **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, usando da atribuição que lhe confere o art. 87,

bem mais explícita no art. 6º, que trata das demais competências do Presidente da República em relação ao setor de radiodifusão:

- a) declarar, por Decreto, a caducidade, a renovação e a perempção das concessões, em todos os casos previstos em Lei, Decreto, Regulamento ou Portaria; b) homologar a cassação das permissões, mediante despacho, em exposição de motivos, do Ministro da Viação e Obras Públicas, nos casos em que for aquela de competência deste;
- c) dar autorização prévia para toda e qualquer transferência de ação ou de cota às sociedades concessionárias ou permissionárias de serviços de radiodifusão ou de radiocomunicação;
- d) aprovar a distribuição, alteração ou revisão de frequência, feita pela Comissão Técnica

número I, da Constituição Federal:

CONSIDERANDO que alguns dispositivos do regulamento aprovado pelo Decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932, atinentes à execução dos serviços de radiocomunicação no território nacional, já não mais correspondem aos progressos de técnico e ao atual sentido de utilidade pública e social desses serviços, especialmente na parte relativa à radiodifusão;

CONSIDERANDO que o Decreto número 20.047, de 27 de maio de 1931, prevê, no seu artigo 38, parágrafo único, que o regulamento expedido para a sua execução "poderá ser modificado, no todo ou em parte, de acordo com os aperfeiçoamentos técnicos das radiocomunicações".

CONSIDERANDO que o Decreto número 24.655, de 11 de julho de 1934 que dos serviços de radiodifusão, nunca teve regulamentação adequada à boa aplicação de suas normas;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal, em seu artigo 5º, número XIII, reafirmou o princípio geral, de que compete à União explorar diretamente, ou por meio de autorizações e concessões, os serviços de radiocomunicação e radiodifusão, e que a execução de tais serviços também deve obedecer aos convênios firmados pelo Brasil em conferências e congressos internacionais;

CONSIDERANDO que qualquer regulamentação nova dos serviços de radiodifusão não deve esquecer o princípio básico, fixado no artigo 12 de Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931, segundo o qual tais serviços se consideram de interesse nacional e de finalidade educativa, e revigorado no artigo 1º, parágrafo único, do Decreto nº 24.655, de 11 de julho de 1943, onde se estabelece que 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", ressalvadas certas exigências;

CONSIDERANDO que as concessões, permissões, distribuição de frequências, fiscalização e outros serviços relativos à radiodifusão e radiocomunicação, a cargo do Ministério da Viação e Obras Públicas, interessam diretamente a outros Ministérios, sobretudo aos da Guerra, Marinha e Aeronáutica, e que, na falta de uma legislação nova enquanto o Congresso Nacional não se pronuncia a respeito, é conveniente uma regulamentação provisória, que permita mais direta intervenção do Presidente da República, que é o órgão coordenador e o orientador comum das atividades dos Ministérios;

CONSIDERANDO que a atribuição ao Presidente da República de vários atos de caráter decisivo, hoje contidos na esfera ministerial, é tanto mais necessárias e imprescindível quanto mais se acentua a amplitude nacional dos serviços de radiocomunicação e radiodifusão, que interessam diretamente à segurança do Estado e ultrapassam a órbita, da administração propriamente dita, que é a mais adequada à atividade dos ministérios, invadindo o campo da política geral de Governo, que deve ser privativa do Presidente da República, de acordo com os poderes e atribuições que lhe são conferidos pelas leis em vigor e pela Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a organização, competência e atribuições da Comissão Técnica de Rádio, discriminadas no regulamento aprovado pelo Decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932, e na portaria nº 466, de 18 de junho de 1935, do Ministro da Viação e Obras Públicas, emprestam àquela Comissão em caráter mais consultivo que executivo, quando, na realidade, para atender à complexidade atual dos serviços de radiocomunicação, ela deve ser órgão dinâmico e tanto quanto possível executivo a fim de preencher eficazmente as suas finalidades.

CONSIDERANDO que, dentro do espírito e dos limites das leis atuais sobre radiocomunicação e radiodifusão, é possível conciliar num mesmo regulamento esses dois objetivos, robustecendo as atribuições da Comissão Técnica de Rádio no setor administrativo e pondo-a em estreito contacto com a Presidência da República, que é o órgão orientador da política geral de Governo e da política de radiocomunicações em particular.

CONSIDERANDO que, para atender a todas essas necessidades, se faz mister alterar algumas disposições do regulamento aprovado pelo decreto nº 21.111, de 1º de março de 1932, e estabelecer novas normas para a radiodifusão e a radiocomunicação, complementares das estipuladas naquele regulamento.

de Rádio, não só nos serviços de radiodifusão, mas em todos os serviços de radiocomunicação em território nacional, e dar instruções nesse sentido à mesma Comissão. (Aqui ficam aproximadas as ações da Comissão Técnica do Rádio, originalmente ligada ao Ministério da Viação e Obras Públicas, ao Presidente da República; observação dos autores). e) determinar a revisão geral das concessões, permissões e frequências das sociedades privadas ou entidades públicas exploradoras dos serviços de radiodifusão e radiocomunicação, sempre que o exigirem os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, o interesse público ou as conveniências do Governo Federal⁷³.

No Decreto, a radiodifusão era entendida como serviço de radiocomunicação, destinada a ser recebida livremente pelo público em geral, por meio do rádio, televisão ou por outros gêneros de emissões⁷⁴. Mantinha-se a exploração como prerrogativa da União, diretamente ou mediante concessão ou permissão aos Estados, Territórios e Municípios, à Prefeitura do Distrito Federal, aos órgãos autárquicos e para-estatais, às empresas incorporadas ao patrimônio da União, e também às sociedades nacionais por ações nominativas, ou por quotas de responsabilidade limitada, observadas as restrições constantes do artigo 160 da Constituição Federal, as leis em vigor e as convenções internacionais retificadas pelo Governo Brasileiro⁷⁵.

As concessões seriam dadas por decreto e teriam um prazo de 10 (dez) anos, renováveis a juízo do Governo. As permissões, por sua vez, seriam outorgadas pelo Ministro de Viação e Obras Públicas, com a autorização prévia do Presidente da República. Estas seriam executadas a título precário, devendo ser revistas de 3 (três) em 3 (três) anos - sempre pelo Presidente da República - e poderiam ser cassadas a qualquer tempo pelo governo, sem que o permissionário tivesse a possibilidade de cobrança de indenização⁷⁶.

A diferença entre o que seria dado em concessão ou permissão estava

no valor de potência das estações radiodifusoras. Assim, precisavam de concessão as estações radiodifusoras que superassem 250 watts, e de permissão as que tivessem potência menor (§1º. do art. 4º, e §1º. do 5º.). Em qualquer caso, a palavra final era do Presidente da República. A única coisa que independia de prévia autorização da Presidência eram as permissões para montagens de estações radioamadoras (§2º. do art.5º).⁷⁷

O Governo (Vargas) reserva-se, também, o poder de desapropriar, a qualquer tempo, os serviços de concessionárias e permissionárias, para executar os serviços por conta própria, ou para outorgar nova concessão ou permissão a terceiros nacionais, mediante

⁷³ JAMBEIRO, O., *et al.* **Tempos de Vargas**: o rádio e o controle da informação [online]. Salvador: EDUFBA, 2004. 191 p. Available from SciELO Books

⁷⁴ Decreto 29.783 art. 1º

⁷⁵ Decreto 29.783 art. 3º

⁷⁶ Decreto 29.783 art. 5º

⁷⁷ JAMBEIRO, O., *et al.* **Tempos de Vargas**: o rádio e o controle da informação [online]. Salvador: EDUFBA, 2004. 191 p. Available from SciELO Books.

concorrência pública⁷⁸.

O decreto teve vida curta, tendo sido expressamente revogado em 02 de Outubro de 1954, por meio do Decreto nº 36.287⁷⁹.

Em 27 de agosto de 1962, foi promulgada a Lei 4.117, instituindo o Código Brasileiro de Telecomunicações. A palavra “Telecomunicações” era empregada como gênero, comportando o serviço de radiodifusão como espécie⁸⁰, isso, pois, a nova lei marcava

o início do processo de estatização do setor e de concentração na esfera federativa da União. A Lei 4.117/62 previa a criação do *Conselho Nacional de Telecomunicações – CONTEL* como órgão unificador das políticas de telecomunicações mediante a criação do *Plano Nacional de Telecomunicações* (Lei 4.117/62, art. 29), veiculado pelo Decreto 52.859, de 18 de novembro de 1963.⁸¹

O Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL⁸²) era uma das inovações trazidas pelo Código. O CONTEL era um órgão vinculado à Presidência da República e, conforme estabelecia o CTB, teria função importante para as concessões de Radiodifusão. O CONTEL tinha uma competência bastante ampla: foi incumbido da fiscalização das concessões já existentes, bem como, para atuar diretamente na concessão de novas estações, podendo, inclusive, outorgar permissões de radiodifusão em âmbito local⁸³.

Em 31 de outubro de 1963, foi promulgado o decreto 52.795, instituindo o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Tal decreto foi assinado pelo presidente da República, João Goulart, após ter sido elaborado pelo CONTEL. O decreto regulamentava a Lei nº 4.117 e juntos informavam as normas a serem aplicadas à exploração da radiodifusão no Brasil.

A lei o decreto reafirmavam a legitimidade da União como legitimada para exploração da radiodifusão, diretamente, por concessão ou autorização ou permissão⁸⁴.

⁷⁸ Decreto 29.783 art. 3º § 1

⁷⁹ Decreto 36.287 Art. 1º Fica revogado o Decreto nº 29.783, de 19 de julho de 1951

⁸⁰ Lei 4.117/62 Art. 4º Para os efeitos desta lei, constituem serviços de telecomunicações a transmissão, emissão ou recepção de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou qualquer outro processo eletromagnético. Telegrafia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão de escritos, pelo uso de um código de sinais. Telefonia é o processo de telecomunicação destinado à transmissão da palavra falada ou de sons.

⁸¹ Conselho EDITORIAL, Revista Estado e Telecomunicações: dos primórdios ao novo modelo regulatório (Apresentação). **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 1, n. 1, p.1-76, 2009.

⁸² Lei 4.117/62, Art. 14. É criado o Conselho Nacional de Telecomunicações (C.O.N.T.E.L.), com a organização e competência definidas nesta lei, diretamente subordinado ao Presidente da República

⁸³ Lei 4.117/62. Art. 29

⁸⁴ Lei 4.117, Art. 32. Os serviços de radiodifusão, nos quais se compreendem os de televisão, serão executados diretamente pela União ou através de concessão, autorização ou permissão.

Além das vedações a parlamentares, empresas por ações ao portador e a estrangeiros, já previstas pela Constituição, o Código acrescentava que era proibido à mesma pessoa receber mais de uma concessão ou autorização para a mesma localidade⁸⁵.

A exploração da radiodifusão por terceiros dar-se-ia por concessão⁸⁶ ou permissão⁸⁷. Com isso, o Decreto criado pelo CONTEL,

que aprovou o regulamento dos serviços de radiodifusão já com base no CBT, entretanto, criou nova interpretação para os diferentes instrumentos de outorga. De acordo com o seu artigo 5º, autorização passava a ser um instrumento genérico de outorga, reconhecido como concessão (no caso dos serviços de radiodifusão sonora de caráter nacional ou regional e de televisão) ou permissão (no caso da radiodifusão de caráter local, ou seja, as emissoras em FM, que viriam a se popularizar na década seguinte). Mesmo assim, em outros dispositivos, o documento volta a se referir a empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas.⁸⁸

A competência para a outorga, com as novas regras, ainda era totalmente centralizada no Poder Executivo Federal. O Chefe do Executivo seria o legitimado para as concessões federais e estaduais, enquanto ao CONTEL caberia a outorga de permissões para radiodifusão sonora em nível local e para estações retransmissoras⁸⁹ e repetidoras⁹⁰ de Radiodifusão⁹¹.

⁸⁵ Lei 4.117, Art. 32. Nas concessões e autorizações para a execução de serviços de radiodifusão serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas:

g) a mesma pessoa não poderá participar da direção de mais de uma concessionária ou permissionária do mesmo tipo de serviço de radiodifusão, na mesma localidade;

Parágrafo único. Não poderá exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão quem esteja no gozo de imunidade parlamentar ou de fôro especial.

⁸⁶ Decreto 52.795 Art. 5º [...]

3) CONCESSÃO - É a autorização outorgada pelo poder competente a entidades executoras de serviços de radiodifusão sonora de caráter nacional ou regional e de televisão.

⁸⁷ Decreto 52.795 Art. 5º [...]

21) PERMISSÃO - é a autorização outorgada pelo poder competente a entidades para a execução de serviço de radiodifusão de caráter local.

⁸⁸ WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Eptic Online: Revista de Economia Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. 11, n. 1, p.1-1, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/156>>. Acesso em: 12 nov. 2014

⁸⁹ Decreto 52.795 [...]

ESTAÇÃO RETRANSMISSORA - é o conjunto de equipamentos, incluindo as instalações acessórias que, sem produzir programa próprio, pode captar e retransmitir, na mesma ou em outra frequência, os sons e as imagens oriundos de uma estação geradora de radiodifusão

⁹⁰ Decreto 52.795 [...]

11) ESTAÇÃO REPETIDORA - é o conjunto de equipamentos incluindo as instalações acessórias, capaz de captar sinais recebidos de uma direção e retransmiti-los em outra, na mesma frequência portadora ou em outra, não havendo obrigatoriedade de que os sinais obtidos possam ser recebidos pelos receptores domésticos.

⁹¹ Art 6º À União compete, privativamente, autorizar, em todo território nacional, inclusive águas territoriais e espaço aéreo, a execução de serviços de radiodifusão.

§ 1º É atribuição do Presidente da República a outorga de concessões para a execução de serviços de televisão e de serviços de radiodifusão sonora regional ou nacional.

O procedimento de outorga de concessões seria precedido por um edital, convidando os interessados em executar as atividades de radiodifusão. Os pretendentes, deveriam dirigir-se ao CONTEL, entregando as suas propostas e I) os documentos aptos a fazer prova de que não estariam com nenhum impedimento legal; II) indicando os equipamentos e instalações a serem utilizados; III) informando o tempo a ser destinado às programações informativa, educacional e ao vivo⁹². Esse era o momento para os candidatos comprovarem que não estavam no gozo das imunidades parlamentares; que eram brasileiros natos; que não possuíam outra empresa de radiodifusão na mesma localidade, entre outros.

Posteriormente, após o prazo fixado no Edital, o CONTEL faria a análise das propostas recebidas para, na sequência, elaborar um parecer - indicando quais pretendentes teriam cumprido os requisitos do edital - ao Presidente da República, a quem cabia a decisão final sobre a outorga da concessão⁹³.

Se fosse, entretanto, a disputa por uma permissão, caberia ao próprio CONTEL emitir parecer sobre as condições de execução do serviço, selecionando a pretendente que melhor atendesse às exigências do Edital⁹⁴.

O contrato de concessão seria assinado pelo Diretor da entidade e pelo Presidente do CONTEL, representando o Presidente da República⁹⁵. As portarias de Permissão, por sua

§ 2º Compete ao CONTEL: a) outorgar permissões para a execução de serviços de radiodifusão sonora em onda local;

b) outorgar permissões para a instalação de estações retransmissoras e repetidoras de radiodifusão.

⁹² Decreto 52.795, Art. 14.

⁹³ Decreto 52.795 Art 16. Findo o prazo do Edital, o CONTEL verificará quais as proposta que satisfazem os requisitos constantes do mesmo, e

a) em se tratando de concessão, o CONTEL emitirá parecer sôbre as condições de execução do serviço, indicando, para a livre escolha do Presidente da República, as pretendentes que atenderam às exigências do Edital;

⁹⁴ Decreto 52.795 Art. 16. [...]

b) em se tratando de permissão, o CONTEL se manifestará, em parecer, sôbre as condições de execução do serviço e selecionará a pretendente que reúna as melhores condições, observados os seguintes critérios preferenciais:

1) constituição e direção da sociedade por elementos que, comprovadamente, residam no local onde será instalada a estação emissora há, pelo menos, dois anos e que a maioria das ações ou contas representativas do capital social pertença a êsses elementos;

2) constituição da sociedade com maior número de cotistas ou acionistas;

3) melhores condições técnicas para a execução do serviço, definidas pela qualidade dos equipamentos e instalações;

4) inclusão em suas atividades de maior tempo à programação ao vivo;

5) inclusão em suas atividades de maior tempo dedicado à educação e instrução, mediante a transmissão de aulas, palestras, conferências, etc;

6) inclusão em sua programação de maior tempo destinado a serviço noticioso.

⁹⁵ Decreto 52.795 Art 30. O contrato será assinado pelo Diretor da entidade e pelo Presidente do CONTEL, que representará no ato o Presidente da República, devendo ser publicado no *Diário Oficial* da União pela sociedade interessada, no prazo de 20 (vinte) dias, contados da data de sua assinatura.

vez, deveriam ser assinados pelo Presidente do CONTEL⁹⁶.

As concessões e permissões teriam um prazo de duração de 10 (dez) anos, para a radiodifusão sonora, e de 15(quinze) anos, para a televisão⁹⁷. Esses prazos poderiam ser renovados por períodos iguais. O direito de renovação decorria do cumprimento pela concessionária de todas as obrigações contratuais e legais, da manutenção da idoneidade técnica, financeira, moral, bem como de ser de interesse público⁹⁸.

Após o pedido de renovação, o CONTEL deveria elaborar um parecer, informando sobre a conveniência ou não da renovação, ao Presidente da República, a quem caberia a decisão final. Em se tratando de permissão, o próprio CONTEL seria competente para decidir se renovaria a outorga⁹⁹. Se por acaso a concessionária ou permissionária fizesse o pedido de renovação sem que houvesse resposta do Executivo, no prazo de 120 (cento e vinte dias), a concessão ou permissão seria considerada renovada¹⁰⁰.

É de se notar que a modelo de exploração adotado pela Constituição de 1946 seguiu os anteriores: Centralização no Poder Executivo Federal, ausência de licitação para a exploração dos serviços, ausência de participação do poder legislativo no processo de outorgas, falta de fiscalização no processos e não vedação à Propriedade Cruzada.

⁹⁶ Decreto 52.795 Art 32. Seleccionada, em parecer aprovado pelo Plenário do CONTEL, a entidade que irá executar o serviço, será baixada Portaria, assinada pelo Presidente do CONTEL, outorgado a permissão.

⁹⁷ Decreto 52.795 Art 27. Os prazos de concessão e permissão serão de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão.

⁹⁸ Lei 4.117, Art. 33 [...] § 3º Os prazos de concessão e autorização serão de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais se os concessionários houverem cumprido tôdas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interêsse público (art. 29, X). E

Decreto 52.795/63 Art 110. O direito à renovação decorre do cumprimento pela concessionária, das exigências legais e regulamentares, bem como das finalidades educacionais, culturais e morais a que esteve obrigada.

Decreto 52.795/63 Art 111. Os prazos de concessão ou permissão, previstos no art. 27, poderão ser renovados por períodos sucessivos iguais.

⁹⁹ Decreto 52.795/63 Art 114. Observadas as condições previstas neste Regulamento, o CONTEL se manifestará sobre a conveniência ou não da renovação, da seguinte forma: 1. quando se tratar de renovação de concessão, encaminhando o pedido, acompanhado de Parecer e Exposição de Motivos, ao Presidente da República, a quem compete a decisão, renovando a concessão ou declarando-a perempta; 2. quando se tratar de permissão, expedindo Portaria renovando-a ou propondo a sua perempção, na forma dêste Regulamento.

¹⁰⁰ Decreto 52.795/63 Art 112. As emprêsas que desejarem a renovação dos prazos de concessão ou permissão deverão dirigir requerimento ao CONTEL, (Modêlo nº 8), no período compreendido entre os 180 (cento e oitenta) e os 120 (cento e vinte) dias anteriores ao término dos respectivos prazos.

Parágrafo único. Havendo a concessionária ou permissionária requerido a renovação do prazo, ter-se-á a mesma como deferida, se o órgão competente não decidir dentro de 120 (cento e vinte) dias, contados da data da entrada do requerimento.

2.4 A RADIODIFUSÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1967

Após o início do período de ditadura militar, o país ficou centralizado em torno do poder executivo fortalecido pelos militares¹⁰¹. Em 1967, com a promulgação da nova Constituição, a Radiodifusão foi trabalhada conjuntamente com as telecomunicações. Com isso

O processo de centralização federativa dos serviços de telecomunicações intraestaduais e intramunicipais foi formalizado com a Constituição Federal de 1967, que, no seu art. 8º inciso XV, reproduzido pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969, não mais restringia a competência da União a telégrafos, radiocomunicação, radiodifusão em geral e à telefonia interestadual e internacional como fazia a Constituição Federal de 1946. O dispositivo constitucional de 1967 remeteu todos os serviços de telecomunicações à prestação direta pela União ou por intermédio de concessões e autorizações a entes privados. O Decreto-lei n. 162, de 13 de fevereiro de 1967, instrumentalizou a centralização preconizada pela Constituição, determinando a transição dos poderes concedentes estaduais e municipais para o poder concedente federal¹⁰².

A exploração das telecomunicações foi mantida como prerrogativa da União, mas podendo ser delegada a terceiros mediante autorização ou concessões (cf. art. 8º, XV, “a”).

A Constituição vedava a propriedade e administração de empresas jornalísticas, inclusive de rádio e de televisão, por estrangeiros; sociedades de ações ao portador; a sociedades que tenham, como sócios ou acionistas, estrangeiros ou pessoas jurídicas, com exceção aos partidos políticos. Poderia haver, ainda, qualquer outra restrição que viesse a ser prevista em lei. Tudo para, supostamente, resguardar o interesse do “regime democrático” praticado durante o regime ditatorial¹⁰³.

Pouco tempo mais tarde, com a emenda Constitucional nº 1 de 1969

foi constituída a empresa Telebrás, sociedade de economia mista posteriormente designada como “concessionária geral” para a exploração dos serviços públicos de telecomunicações em todo o território nacional (Decreto nº 74.379/74)¹⁰⁴.

No tocante à competência de outorga de permissões e concessões houve algumas mudanças. Nada, contudo, que fosse tirar a centralidade em torno do Executivo Federal,

¹⁰¹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 9. ed. Brasília: Oab Editora, 2008.

¹⁰² Conselho EDITORIAL, Revista Estado e Telecomunicações: dos primórdios ao novo modelo regulatório (Apresentação). **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 1, n. 1, p.1-76, 2009.

¹⁰³ Cf. Constituição Federal de 1967, art. 166, I, II, III; e §§ 1º e 2º.

¹⁰⁴ WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Eptic Online: Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, ., v. 11, n. 1, p.1-1, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/156>>. Acesso em: 12 nov. 2014

sendo este o poder mais forte na época.

Foram feitas alterações na Lei 4.117 e no Decreto 52.795. A maior parte dessas, entretanto, modificavam artigos relacionados a penalidades, aumentando o rigor na aplicação das multas, bem como o rigor das próprias penalidades.

Tais modificações foram realizadas por meio do Decreto nº 236, de 28 de Fevereiro de 1967. Este decreto determinava também que caberia somente à União, aos Estados, Territórios e Municípios; às Universidades Brasileiras; às Fundações constituídas no Brasil, que não contrariassem o Código Brasileiro de Telecomunicações; às sociedades nacionais por ações nominativas ou por cotas, desde que inscritas, as ações ou cotas, em sua totalidade, por brasileiros natos; a exploração da Radiodifusão em território Nacional. Eram vedadas às pessoas jurídicas e a estrangeiros a propriedade, a participação em sociedade ou, ainda, o exercício de qualquer tipo de controle de empresas que executassem o serviço de radiodifusão¹⁰⁵.

Dentre as modificações trazidas, destaca-se o previsto no 12, que, nas palavras de Venício Lima, “estabeleceu sim limites para as concessões de radiodifusão¹⁰⁶”. O Decreto-Lei 236/1967, em seu artigo 12, determinava que:

Art 12. Cada entidade só poderá ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão, em todo o país, dentro dos seguintes limites. I - Estações radiodifusoras de som:

Locais:

Ondas médias, 4;

Frequência modulada, 6;

Regionais:

Ondas médias, 3;

Ondas tropicais, 3 (sendo no máximo 2 por Estados);

Nacionais:

Ondas médias, 2;

Ondas curtas, 2;

II - Estações radiodifusoras de som e imagem - 10 em todo território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 (duas) por Estado; [...]

§ 7º - As empresas concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão não poderão estar subordinada a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, através de cadeias ou associações de qualquer espécie.

O artigo, entretanto, não foi totalmente claro sobre em quem recaiam as limitações, dando ampla margem para interpretações variadas. Desse modo,

¹⁰⁵ Decreto 0236/62. Art. 4º

¹⁰⁶ LIMA, Venício Artur de. **Regulação das Comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011. (Coleção Comunicações). Prefácio de Bernardo Kucinski. p.86

costumeiramente entendeu-se que “entidade” seria uma referência a “pessoa física”, sem que se levasse em conta o parentesco¹⁰⁷. No tocante às cadeias ou associações de qualquer espécie, referidas no parágrafo 7º do citado decreto, formou-se o entendimento desconsiderando “as “redes” - formadas com a “afiliação” contratual de emissoras - como constituindo subordinação com finalidade de estrear direção ou orientação única¹⁰⁸”. Ou seja, na prática, pouca efetividade teve tal diploma para conter o nascimento dos monopólios e oligopólios do setor.

O regime militar auxiliou na expansão e no desenvolvimento da rede de televisão federal, conforme explicam Suzy Santos e Sergio Capparelli:

Temos, no Brasil, uma situação peculiar, desse sistema organizado em redes, consolidadas a partir dos anos 70. O projeto de desenvolvimento econômico político, com viés nacionalista, dos regimes militares, iniciados em 1964, foi um dos principais responsáveis por este rápido desenvolvimento: Os militares brasileiros priorizaram alguns setores estratégicos da economia, investindo em infraestrutura para o desenvolvimento industrial acelerado e fortemente controlado. As telecomunicações estavam entre esses setores estratégicos e foram fortemente privilegiadas. Durante os primeiros períodos militares, entre 1965 e 1972, foram criados a Embratel, o Ministério das Comunicações e o Sistema Telebrás, possibilitando a implantação de uma sofisticada infraestrutura de telecomunicações que ligaria os quatro cantos do País, inicialmente por uma rede de microondas, complementada depois por satélites nacionais e, mais tarde, também por extensas ligações físicas por fibras ópticas. Esses investimentos do Sistema Telebrás favoreciam, no campo da comunicação de massa, a formação de redes de televisão nacionais¹⁰⁹

Em 25 de abril de 1978, foi publicado o Decreto nº 81.600, o qual regulamentava os serviços especiais de Repetição e de Retransmissão de Televisão. Esse decreto, modificava partes do Decreto 52.795/63, retirando a competência do CONTEL para a outorga de permissões de estações retransmissoras e repetidoras.

O serviço de retransmissão e de repetição seriam executados diretamente pela União, ou mediante permissão. As permissões seriam dadas pelo Ministro das Comunicações,

¹⁰⁷ “A interpretação que o Ministério das Comunicações tem feito desse texto legal, todavia, considera “entidade” como significado “pessoa física” e, ademais, não leva em conta o parentesco. Da mesma forma, em relação ao parágrafo 7, o Ministério das Comunicações não considera as “redes” - formadas com a “afiliação” contratual de emissoras - como constituindo subordinação “com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única”. Assim, as limitações impostas pelo Decreto-Lei n. 236/1967 à concentração na radiodifusão se tornaram historicamente inócuas. Agradecimentos: em LIMA, Venício Artur de. **Regulação das Comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011. (Coleção Comunicações). Prefácio de Bernardo Kucinski. p.86

¹⁰⁸ LIMA, Venício Artur de. **Mídia: Crise Política e Poder no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. p.99

¹⁰⁹ SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Org.) . Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. 1 ed. São Paulo : Paulus, 2005, v.1, p. 77101.

após juízo de conveniência, mediante portaria. Seriam a título precário, por prazo indeterminado, não comportando nenhum tipo de indenização no caso de extinção.

Eram competentes para receber as outorgas as concessionárias de serviços de radiodifusão de sons e imagens; as entidades federais da administração indireta; o Distrito Federal, os Estados, os Municípios e os Territórios, através de seus órgãos de administração direta ou indireta; as sociedades civis; as fundações; entidades civis constituídas pela cooperação associativa entre municípios ou entre concessionárias de serviço de radiodifusão de sons e imagens; sociedades nacionais por ações ou por cotas de responsabilidade limitada.

Mesmo com as alterações introduzidas pelas novas normas, ainda faltavam

critérios objetivos que permitissem uma maior transparência e o monitoramento das outorgas, já que o CBT determinava que essas eram distribuídas livremente pelo Presidente da República. Essa fragilidade foi evidenciada durante a Assembléia Nacional Constituinte, quando o governo intensificou o processo de outorgas de emissoras de radiodifusão, sendo acusado de usá-las como forma de atingir objetivos políticos. O número de novas concessões de emissoras de televisão e de rádio em ondas curtas saltou de 61 em 1985 para 207 em 1988.

As constituições de 1967 e 1969 pouco diferiam das anteriores no tocante à radiodifusão. Do mesmo modo que o Estado de Vargas, o regime ditatorial intensificou a fiscalização em torno da opinião e centralizava basicamente todos os poderes de mando em torno do poder executivo. Não foram encontrados, nas fontes empregadas no presente trabalho, indícios de que teria havido a fiscalização dos outros poderes em torno das formas de outorga de concessões e autorização e permissões durante o regime militar.

Dessa forma, durante a ditadura, assim como havia sido nos anos anteriores, a própria legislação sobre a radiodifusão propiciava condições favoráveis ao patrimonialismo e à reprodução da economia da graça no âmbito das outorgas de concessões permissões para a sua exploração.

3. A PORTA DE ENTRADA PARA A ECONOMIA DA GRAÇA NO ÂMBITO DA RADIODIFUSÃO: O TESTE DOS TIPOS IDEAIS

O surgimento legal da imprensa falada no Brasil reproduziu as tendências nacionais da política do início do século XX. Nascida em uma democracia “engatinhante”, fortemente influenciada por séculos de tradição patrimonialista, a qual ainda era pensada para as oligarquias tradicionais. O Estado, nesse período, ainda apresentava traços de confusão entre público e privado e era marcado pela política dos governadores ou coronelismo¹¹⁰.

Foi nesse cenário que o rádio foi utilizado pela primeira vez, conforme descrito no Capítulo II do presente trabalho, para reafirmar uma tendência patrimonialista de gestão do Estado, dando uma primeira experiência da troca de favores que viria a ser desenvolvida no setor. Na passagem, descrita por Jambeyro, foi revelado que a implantação de estação de rádio contrariava, à época, um decreto federal, o qual foi modificado logo em seguida. Curiosamente, a pessoa que mantinha a competência para a modificação da norma foi a mesma que recebeu o posto de Presidente da Estação. Embora esse episódio evidencie um traço bem característico da economia da graça, seria leviano afirmar que apenas por isso o começo da radiodifusão no Brasil tenha sido patrimonialista. Não obstante, a análise da legislação, desde o início dos anos de 1930 até a Constituição de 1988, permite essa interpretação, haja vista que as normas poderiam ser empregadas (por vezes esquecidas) para fortalecer ou favorecer determinados grupos em detrimento de outros.

¹¹⁰ [...] eletivos os cargos, sobretudo o cargo de governador, leva a deslocar o eixo decisório para os Estados, incólumes os grandes, cada dia mais, à interferência do centro, garantindo-se e fortalecendo-se este com o aliciamento dos pequenos, num movimento que culmina na política dos governadores. Dentro de tal sequência é que se forma o Coronelismo, num casamento cujo regime de bens e relações pessoais será necessário determinar, com as oligarquias estaduais. (...) O coronel recebe seu nome da Guarda Nacional, cujo chefe, do regime municipal, investia-se daquele posto, devendo a nomeação recair sobre pessoa socialmente qualificada, em regra detentora de riqueza, à medida que e acentua o teor da classe da sociedade. Ao lado do coronel legalmente sagrado prosperou o “coronel-tradicional”, também chefe político e também senhor dos meios capazes de sustentar o estilo de vida de sua posição. O conceito entrou na linguagem corrente por via do estilo social, inclusive na vida urbana, com predominância sobre sua função burocrática e política. (...) O coronel, antes de ser um líder político, é um líder econômico, não necessariamente, como se diz sempre, o fazendeiro que manda nos seus agregados, empregados ou dependentes. In FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1985. P. 621 622.

3.2 A ERA VARGAS – A BASE PARA A FORMAÇÃO PATRIMONIAL DA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA

As primeiras normas sobre a exploração radiodifusão no Brasil surgiram antes mesmo que a matéria estivesse positivada na Constituição por meio dos decretos dos anos de 1931 e 1932. A característica mais evidente desses decretos foi a centralização da exploração na figura do Estado.

Essas normas teriam sido o resultado da percepção do Presidente Vargas sobre o poder de influência dos meios de comunicação (do rádio) durante a revolta dos anos de 1930¹¹¹. Os decretos foram elaborados sem qualquer debate público ou participação dos outros poderes. Não previam mecanismos de controle sobre as outorgas de concessão e de permissão da radiodifusão, nem de fiscalização sobre como estas eram realizadas. Tampouco havia qualquer restrição aos monopólios, propriedade cruzada e concessões a políticos. Além disso, os decretos fixavam altos custos para a implantação das estações de rádio, limitando a exploração da atividade apenas à classe com mais recursos financeiros.

Os decretos de Vargas continham uma característica que perdurou até depois da Constituição de 1988: centralizavam o poder decisão sobre a outorga de concessões e permissões de radiodifusão na figura do Chefe de Estado, dando ampla margem a este para decidir discricionariamente sobre quem receberia as outorgas.

Ao colocar todo o poder de mando centralizado no Executivo e incluir o poder de decisão suprema para os processos de concessão e permissão para a exploração da radiodifusão, gerava-se um grande risco ao sistema: isso poderia retirar a impessoalidade do processo. Criava-se, nesse momento, a figura de um ente único e soberano responsável por realizar a outorga. Tais outorgas, feitas dessa forma, seriam como que a própria graça do Estado, este, por sua vez, personificado na figura central do Presidente.

Essa estrutura nasceu com grandes chances de vícios, com fortes tendências de que a exploração da radiodifusão fosse empregada como moeda de troca para finalidades alheias aos interesses do Estado. Além disso, poderia fomentar a criação de estamentos, deixando as atividades de rádio e TV somente a um seleto grupo de privilegiados que estivessem mais próximos do governante, aproximando-se, assim, do modelo patrimonialista de gestão,

¹¹¹ JAMBEIRO, O., *et al. Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação* [online]. Salvador: EDUFBA, 2004. 191 p. ISBN 85-232-0310-9. Available from SciELO Books

concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação da economia¹¹².

O governo Vargas também foi o responsável pela disciplina da publicidade nos veículos de comunicação de massa. Assim, as empresas de rádio (e futuramente as de TV) transformaram-se oficialmente em um negócio com a finalidade de lucro. Com a permissão para a alienação de parte do horário da programação dos veículos de comunicação de massa aumentava-se exponencialmente os riscos de apropriação patrimonialista da atividade de radiodifusão, como a história

dos grandes jornais na segunda metade do século XIX demonstra que a própria imprensa se torna manipulável à medida que ela se comercializa. Desde que a venda da parte redacional está sem correlação com a parte dos anúncios, a imprensa, que até então fora instituição de pessoas privadas enquanto público, torna-se de determinados membros do público enquanto pessoas privadas – ou seja, pórtico de entrada de privilegiados interesses privados na esfera pública¹¹³.

A regulamentação da radiodifusão como um negócio econômico, visando ao lucro, contribuía para o aumento das tendências para a concentração do setor¹¹⁴, caso não houvesse controle do Estado para essa concentração. Vários países europeus, para controlar a dominação do setor, foram levados a centralizar no Estado o controle dos meios de comunicação de massa, depois que

experiências com uma imprensa tendente à concentração deram pretexto suficiente para impedir que os “monopólios naturais” do rádio e da televisão assumissem a forma de empresas de economia privada – como ocorreu, no entanto, nos Estados Unidos. Na Inglaterra, na França e na Alemanha, esses novos mídias foram organizados como instituições públicas e semi-públicas,

¹¹² FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1985.

¹¹³ HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. Tradução de Flávio R. Bothe.

¹¹⁴ “[...] na indústria da imprensa, o grau de concentração econômica técnico-organizatória parece limitada em comparação com os novos mídias do século XX: rádio, cinema falado e televisão. Ora, pois, a necessidade de capital pareceu tão grande e o poder jornalístico-publicitário também tão ameaçador que, em alguns países, como se sabe, a organização desses mídias foi desde o começo colocada sob a direção ou controle do Estado. Nada caracteriza de modo mais evidente o desenvolvimento da imprensa e dos novos mídias do que essas medidas: de instituições privadas de um público de pessoas privadas passam a instituições públicas. In HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. Tradução Flávio R. Kothe p. 219-220.

porque senão a sua função publico-jornalística não poderia ter sido suficientemente protegida frente à função capitalista privada¹¹⁵.

Evitar a concentração, contudo, não foi a preocupação ao serem editadas as normas brasileiras. O modelo adotado no Brasil tentou imitar o modelo americano, detendo o poder de concessão no estado, mas delegando ao setor privado o posto de execução principal dos serviços, com a diferença de que não foram criados aqui mecanismos para o controle de concentração, ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos¹¹⁶.

A forma de governo adotado no Brasil entre 1930 a 1945 - sobretudo no período posterior a 1937 - com todos os poderes de mando centrados no Chefe do Poder Executivo, tinha como característica mais marcante o nacionalismo autoritário, sem o intuito claro e aparente de exercer o governo de forma patrimonial, haja vista que o objetivo de Vargas era o de controlar o poder. O rigor das regras sobre o controle de opinião, nascidas com o Departamento de Imprensa e Propaganda, também é uma das características marcantes do período. Entre 1937 a 1945, a imprensa foi largamente utilizada para reproduzir a propaganda do Estado, para difundir a política do Presidente Vargas. No geral, grande parte das estações de rádio da época cresceram, empresas estas que eram oriundas dos grandes conglomerados de jornais do Brasil de antes de 1930.

A forma proceder com as outorgas, nesse sistema, aproximava-se da Graça feita pelo Monarca. O Estado mantinha total discricionariedade para realizar as outorgas, sem a necessidade de explicar porque o fazia.

Não há, entretanto, com a bibliografia utilizada, como afirmar que as concessões integraram, na época de Vargas, a economia da graça para o benefício pessoal do Presidente. O Estado era centralizador, o rádio era usado para manter o governo, a própria política de propagandas era determinada por Lei. Isso, é verdade, beneficiava as emissoras que recebiam pelos serviços, contudo os meios de comunicação eram utilizados para as finalidades do próprio Estado.

¹¹⁵ HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. Tradução Flávio R. Kothe.

¹¹⁶ Nos Estados Unidos – país que sempre é evocado como exemplo por nossos radiodifusores privados – desde 1943 existiram normas legais para limitar a concentração da propriedade no setor de mídia – tanto em nível local (regional) como nacional. O objetivo era garantir a competição econômica entre as empresas privadas e, sobretudo, preservar a pluralidade e a diversidade de ideias, condição básica para a formação de uma opinião pública independente nas democracias liberais. In LIMA, Venício A. de. **Mídia: Crise Política e Poder no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2006. P. 97.

3.3 O FIM DA ERA VARGAS E O NASCIMENTO DA TV E A REPRODUÇÃO DO VELHO MODELO

O período compreendido entre 1946 e 1964 é muito importante para o presente estudo. Foi marcado pelo retorno da Democracia – por pouco tempo – como forma de governo e pelo nascimento da televisão¹¹⁷ em território nacional, em 18 de Setembro de 1950.

Tendo como pioneiro Assis Chateaubriand, a TV foi apresentada como “a mais subversiva máquina de influir na opinião¹¹⁸” e não demorou a cair no gosto das pessoas. Entretanto, em razão do alto custo dos aparelhos essa nova ferramenta não era tão acessível para todos. Inclusive,

em 1950, possuir um televisor era sinal de status e sucesso na vida, e, ao mesmo tempo, de casa cheia de visitas. Parentes e amigos iam ver televisão, logo batizados de televisinhos¹¹⁹.

Em 1956, com o plano de metas de Juscelino Kubitschek, a televisão vivenciou uma nova etapa. Ela, juntamente com o automóvel, representava

o índice mais claro de modernidade, progresso social, impondo comportamentos aparentemente esdrúxulos, como o de adquirir a antena muito antes da aquisição do aparelho, mas reveladores das motivações e valores colocados como primordiais. O que importa é as pessoas, ao passarem na rua, atentarem para um lar bem-sucedido¹²⁰.

Nesse momento inicial, a televisão também era regulamentada pelos mesmos Decretos de Vargas. Isso até o ano de 1962 e 1963, quando foram criados o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei. 4.117/62) e a Regulamentação da Radiodifusão (Decreto 52.795/63). Normas estas que copiaram o modelo definido por Vargas e resistem até os dias de hoje, tendo superado, inclusive, três Constituições de 1967, 1969 e 1988.

¹¹⁷ “Estava inaugurada oficialmente – em 18 de setembro de 1950 – a televisão no Brasil. Estava no ar a PRF-3, TV Tupi-Difusora, Canal 3. A primeira emissora da América do Sul. A PIONEIRA!” p. 14

¹¹⁸ “O empreendimento da televisão no Brasil, devemo-lo a quatro organizações que logo, desde 1946, se uniram aos Rádios e Diários Associados para estudá-la e possibilitá-lo neste país. Foram a Companhia Antártica Paulista, a Sul América de Seguros de Vida suas subsidiárias, o Moinho Santista e a organização G. Pgnatari ... Esse transmissor foi erguido, pois, com a prata da casa, isto é, com os recursos de publicidade que levantamos, sobre a Prata Wolff e outras não menos maciças pratas da casa; a Sul América que é o que pode haver de bem brasileiro, as lãs Sams, do Moinho Santista, arrancadas ao coiro das ovelhas do Rio Grande, e mais que tudo isso, a guaraná Champagne Antártica, que é a bebida dos nossos selvagens. O cauim dos bugres do pantanal mato-grossense e de trechos do vale amazônico. Atentai e vereis como é mais fácil do que se pensa alcançar uma televisão: com Prata Wolf, lãs Sams bem quentinhas, Guaraná Champagne borbulhante de bugre e tudo isso bem amarrado e seguro na Sul América, faz-se um buquê de aço e pendura-se no alto da torre do Banco do Estado, um sinal da mais subversiva máquina de influir na opinião – uma máquina que dará asas à fantasia mais caprichosa e poderá juntar os grupos humanos mais afastados. Discurso de Chateaubriand in COSTA, Alcir Henrique da; SIMÕES, Inimá Ferreira; KEHL, Maria Rita. **Um País no Ar: História da TV Brasileira em 3 Canais**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

¹¹⁹ Idem

¹²⁰ Ibidem

A Lei 4.117/62, antes de ser aprovada, teve um processo legislativo bem intenso, com a interferência direta de donos de emissoras de rádio e de televisão nesse processo. Isso porque a Lei foi vetada em diversos artigos pelo Presidente João Goulart, essa intervenção não foi bem recebida pelos detentores de emissoras da rádio e televisão, fato que resultou na

aproximação de grupos tradicionalmente rivais em torno de seus interesses ameaçados, primeiro passo para a criação, em 1962, da ABERT – Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão, o canal de expressão organizada (“lobby”) que irá interferir em inúmeras medidas dali em diante¹²¹.

A intervenção da ABERT foi decisiva para a derrubada dos vetos oposto por Jango a alguns dispositivos da Lei 4.117. A “batalha” pela derrubada dos vetos foi contada por João Calmon, presidente da ABERT em 1962:

No governo de João Goulart, quando ainda não exercia o mandato federal, tomei a iniciativa de convocar os meus colegas de rádio e televisão para uma reunião aqui em Brasília, numa tentativa de derrubada dos 52 vetos que o então presidente da República havia oposto ao Código Brasileiro de Telecomunicações. Como o Congresso se mostrou receptivo às nossas ponderações, nós conseguimos, em duas noites históricas, uma façanha que não me parece muito comum: a derrubada de todos os 52 vetos, sem nenhuma exceção. Todos foram derrubados em duas memoráveis sessões do Congresso Nacional. A partir daquele momento, o rádio e a televisão compreenderam que seria preciso dispormos de uma entidade nacional. Esta entidade é a ABERT, foi fundada e eu fui eleito o seu primeiro presidente¹²².

O episódio narrado demonstra muito mais que meramente a influência dos veículos de comunicação de massas na esfera política. Evidenciam que o Estado, mesmo assumindo o centro do sistema de exploração e outorga da radiodifusão, estava perdendo força frente aos donos de emissoras, com dificuldade de legislar sobre o assunto.

Posteriormente à derrubada dos vetos, a Lei 4.117/62 foi publicada reproduzindo o sistema de exploração de outorgas pensadas por Vargas, o qual passou a ser empregado também à televisão, inclusive no período militar, iniciado em 1964.

Cabe destacar que, muito embora a televisão tenha feito um grande sucesso durante a década de 1950, foi apenas no regime militar que a televisão popularizou-se e foi alçada ao *status* de principal veículo de comunicação de massas nacional. A ditadura foi a época que a TV foi empregada como

¹²¹ Ibidem

¹²² “Depoimento do deputado João Calmon, então deputado federal, prestado no Congresso Nacional no dia 13.04.1966 durante a CPI que investigava o acordo Time-Life. In COSTA, Alcir Henrique da; SIMÕES, Inimá Ferreira; KEHL, Maria Rita. **Um País no Ar: História da TV Brasileira em 3 Canais**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

um prolongamento do Estado autoritário, incumbindo-se do trabalho que ele, Estado, não poderia realizar sozinho. Uma boa representação dessa pareceria (Estado e televisão privada) pode ser encontrada no tom oficial que adquiriu o telejornalismo. Para o Estado, não bastava ter, no rádio, A voz do Brasil. Era preciso ter na TV o Jornal Nacional (que foi ao ar pela primeira vez em 1º de Setembro de 1969), e era preciso que ele fosse produto de uma emissora privada, uma representante da sociedade civil¹²³.

Foi no período militar que a televisão mais se desenvolveu e recebeu melhores condições de infraestrutura, bem diferentes das condições precárias dos anos de 1950. O governo militar

investiu muito em comunicação, de maneira geral. Isso tem a ver com o projeto de Política de Integração Nacional, com a preocupação de não deixar regiões afastadas do país sob influência de rádios e comunicações de outros países etc. (...) esse mesmo governo expandia a rede Embratel pela nação e desejava que pelo menos uma emissora chegasse lá. (...) Não é que o governo era de caráter totalmente diferente dos anteriores: modernizante, aboliu o paternalismo de suas relações com os empresários em geral, e essa mentalidade modernizadora do país, de 64 para cá, deu certo, num sentido (mesmo tendo marginalizado 40% da população). Na área de comunicações, a modernização é escandalosa, e o Brasil deixa os outros países da América Latina muito longe¹²⁴.

A televisão, nesse período, passou a ser o principal comunicador entre o Estado e a população, recebendo uma função essencial para a própria conservação do sistema. Além disso, vêm do período da ditadura as principais informações sobre o uso das concessões de rádio e televisão como moeda de troca política, sinalizando, dessa forma, que a gestão da radiodifusão pode ter sido patrimonialista (o que pode ter resultado na formação da economia da graça nessa seara).

3.4 A APROPRIAÇÃO PATRIMONIALISTA DA RADIODIFUSÃO: A FORMAÇÃO DA ECONOMIA DA GRAÇA

O modelo de outorga de concessões adotado pela Lei 4.117/62 – que reproduziu as normas dos decretos anteriores que haviam sido pensados para o Estado novo – criou as bases para a formação da economia da graça no campo da radiodifusão nacional. A passagem à economia da graça carece, obrigatoriamente, da existência do Patrimonialismo. Como visto no Capítulo I, haverá o patrimonialismo quando

¹²³ BUCCI, Eugênio. **Brasil em Tempo de TV**. São Paulo: Boitempo, 2005. P 19

¹²⁴ COSTA, Alcir Henrique da; SIMÕES, Inimá Ferreira; KEHL, Maria Rita. **Um País no Ar: História da TV Brasileira em 3 Canais**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. (...) Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinando o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos. Nessas condições o funcionário patrimonial enfrenta um dilema sempre que a ordem absoluta do governante entra em conflito com a tradição¹²⁵.

No campo de radiodifusão as condições para a formação do Patrimonialismo ocorreram, principalmente, com a centralização do poder de outorga no chefe do poder executivo, com ampla discricionariedade para decidir de forma soberana em todas as etapas dos processos de outorga de concessões ou permissões.

Essa centralização não quer dizer, por si só, que haveria o patrimonialismo. Para que este ocorresse era necessário que quem estivesse no poder conduzisse o processo de maneira a beneficiar-se patrimonialmente ou a beneficiar seus aliados apenas. Se assim ocorresse, a radiodifusão deixaria de ser tratada como matéria Estatal, podendo ser comercializada como se fosse propriedade privada.

É interessante notar que as condições para o patrimonialismo, no caso da radiodifusão, derivavam da própria legislação nacional, haja vista que o executor do ato de outorga – o Chefe do Poder Executivo – detinha competência e ampla discricionariedade para fazê-lo. Nessas circunstâncias, era muito difícil comprovar que as outorgas feitas de forma patrimonial constituíam um ato ilegal, porque a Lei não exigia que o Presidente justificasse porque escolheu A e não B, tampouco vinculava a decisão de outorga à melhor proposta das empresas. Isso é um tipo de gestão análoga à economia da graça.

3.5 A ECONOMIA DA GRAÇA NA RADIODIFUSÃO

Conforme demonstrado por Hespanha, a economia da graça descrevia uma sociedade de economia “beneficial”, fundamentada na troca de favores e dádivas, que constituíam sociedades “quase contratuais”.

A reunião de algumas características históricas do processo de outorga de concessões para a exploração de radiodifusão no Brasil propiciaram um campo bem favorável para a

¹²⁵ BENDIX, Reinhard. Max Weber, um perfil intelectual. Trad. De Elisabeth Hanna e José Viegas Filho, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1986.

manifestação e a reprodução da economia da graça nesse meio. Dentre as principais características, merecem destaque estas: I) a centralidade do sistema no chefe do Poder Executivo, colocando-o como sendo a representação do próprio Estado; II) a discricionariedade que este mantinha para decidir quem receberia e quem não as outorgas para a exploração da radiodifusão (previstas desde a década de 1930 até 1988); III) a ausência de controle dos outros poderes nesses processos; IV) a presença de normas abertas que permitiam que as outorgas fossem revogadas a qualquer tempo, a juízo do Presidente.

É preciso levar em conta que a economia da graça aplicada na radiodifusão só pode ser desenvolvida com o surgimento das condições favoráveis ao patrimonialismo que a legislação confusa dos decretos criou e posteriormente foram reproduzidas pelos códigos de 1962 e 1963. No campo da radiodifusão, há a apropriação patrimonial quando o gestor passa a administrar as concessões públicas de forma particular. Nesse sentido, quando a uma outorga fosse feita visando diretamente à obtenção de alguma vantagem de cunho pessoal, como se fosse uma doação de um bem particular, haveria a reprodução da economia da graça.

É preciso e possível separar o ato de graça puro e simples (como aquele feito pelo Monarca) com o sistema da economia da graça que seria o desenvolvimento de uma economia fundamentada nas doações e troca de benesses.

No começo, nos anos de 1930, a outorga de concessões e permissões de radiodifusão feitas por Vargas, em virtude da maneira que este conduzia o Estado, eram um ato de Graça, da mesma forma que os atos dos Monarca no Antigo Regime. O Exercício da outorga de concessões e permissões estava dentro dos atos de discricionariedade de Vargas. Tais outorgas não eram realizadas visando ao lucro ou às finalidades pessoais do Presidente (pelo menos não de forma aparente). Por essa razão e em virtude da forte legislação imposta sobre os meios de comunicação nesse período, tornou-se mais difícil saber se o eventual apoio que o Presidente recebia dos meios de comunicação de massas era dado por “gratidão” ou simplesmente porque era imposto.

A Economia da Graça, por seu turno, está inserida num contexto de apropriação patrimonial. É feita objetivando um retorno – imediato ou futuro certo –, o qual normalmente ocorre em forma de troca de favores ou gentilezas. No regime das outorgas de concessões e permissões para a exploração da radiodifusão, uma das formas de manifestação da economia da graça pode ser percebida com o clientelismo entre o Estado e os meios de comunicação. Essa prática

é uma característica aparente desde a formação da imprensa. Em 1861, Karl

Marx já denunciava que os jornais londrinos não representavam a opinião popular mas a voz dos políticos que lhe dariam benefícios. Na verdade, o clientelismo é práxis da esfera política que sequencialmente se insere na comunicação de massa por conta do seu intrínseco caráter estratégico. Assim como a corrupção, o clientelismo é apontado como uma das patologias dos sistemas democráticos essa relação, pressupondo um cliente e um patrão, não pode ser apenas considerada de benefício mútuo e recíproco. Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, ela é desigual e assimétrica porque implica a subordinação do cliente ao patrão. [...] a relevância fundamental desta relação não está no momento singular da troca, mas na expectativa dos benefícios futuros derivados de uma rede de relações pré-existentes. (...) Existem dois tipos genéricos de patronagem possível: um onde há o controle direto de recursos escassos e outro onde o acesso a quem controla estes recursos é o objeto do clientelismo. No caso, por exemplo, das outorgas de radiodifusão o controle do espectro eletromagnético é monopólio do Estado e, até recentemente, somente o presidente da República tinha o poder de organizar este recurso. De uma forma distinta, quando algum membro da esfera estatal usa de sua influência junto aos seus superiores para privilegiar esta ou aquela empresa temos um exemplo do segundo tipo de clientelismo¹²⁶.

A descrição sobre o patronato da radiodifusão pode ser encaixada no contexto da economia da graça, haja vista que trata basicamente do mesmo assunto: criação de um vínculo de dependência entre Estado e concessionário ou permissionário, com a doação na forma de troca de favores, levando o receptor dos “benefícios” do patronato a tradicionalmente reconhecer

sua dependência e espontaneamente colocar-se ao dispor dos desejos do patrão através de atos simbólicos de deferência ou subserviência por meio dos quais o cliente reconhece sua dívida. Há, no apadrinhamento, a criação de uma dimensão moral que, somada à relação pessoal, serve para disfarçar a desigualdade que gera a necessidade de tais trocas de favores¹²⁷.

Dessa forma, num contexto patrimonial, as concessões poderiam ser dadas objetivando duas finalidades específicas: I) na expectativa de retorno na forma apoios políticos dos concessionários ou permissionários da radiodifusão, para a manutenção do poder; ou II) recompensar alguém por um favor já prestado ou para que sirva como gratificação por um favor específico, normalmente em forma de trocas políticas. Em ambos os casos reproduzindo a economia da graça.

¹²⁶ SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Org.) . Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia.1 ed.São Paulo : Paulus, 2005, v.1, p. 77-101.

¹²⁷ idem

3.6 AS FORMAS DE RETRIBUIÇÃO DA GRAÇA E ALGUNS CASOS PRÁTICOS

Num contexto patrimonialista, a outorga de concessões como se fossem doações poderia funcionar como um contrato com obrigações recíprocas entre Estado, personificado na figura do Presidente, e o concessionário ou permissionário. Conforme explica Hespanha,

Se as trocas são desiguais (ou assimétricas), o polo credor ganha um crédito sobre o outro. Uma das formas mais comuns de manifestação desta situação de desequilíbrio é, do lado do credor, a capitalização social de “amizade”, de “liberalidade” (disposição em relação à beneficência sem exigência de retorno) ou, nos termos cristianizados, de “caridade”; e, do lado do devedor, a assunção de valores como os de “respeito”, de “serviço”, de “disponibilidade” (disposição a retribuir serviços indeterminados). [...] o que garante a permanência das trocas no seio da rede é o caráter indeterminado e inextinguível do dever de retribuir, assim como a estrita codificação dos comportamentos mútuos dos agentes. O protector está sujeito a vínculos, pois sem a distribuição de benefícios (que gera necessariamente a obrigação rigorosa de retribuir os serviços prestados, quase como se tratasse de um contrato) ele não poderia garantir sua posição hegemônica no seio da rede. O devedor é igualmente vinculado, pois seu crédito, a confiança de que goza, depende directamente de sua capacidade a manter sua palavra, a mostrar-se útil e obrigado¹²⁸.

No regime de distribuição das frequências de radiodifusão o “favor” da concessão poderia ser retribuído de diversas maneiras. Poderia, por exemplo, ser retribuído com “a velha troca de gentilezas e bajulações¹²⁹”, como no caso de Silvio Santos, que tendo recebido a concessão para a abertura de sua estação de televisão, o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), em retribuição lançou

o quadro “A Semana do Presidente” como um presente de agradecimento ao presidente da República, o General Figueiredo. O noticiário narrado pelo folclórico Lombardi entrava no ar aos domingos, durante o “Programa Silvio Santos”, e estreou logo que o SBT iniciou suas operações, em 1981. Um dos repórteres desse período foi Gugu Liberato. Quando José Sarney assumiu a presidência, Silvio preferiu manter o programa no ar, para não parecer que ele era contra o governo¹³⁰.

Além das bajulações, outra forma de retribuir a “doação” seria selecionando as informações que chegariam ao conhecimento do público, dando mais ênfase, naturalmente, às

¹²⁸ HESPANHA, António Manuel. *A Política Perdida: Ordem e Governo Antes da Modernidade*. Curitiba: Juruá, 2010.

¹²⁹ BUCCI, Eugênio. *Brasil em Tempo de TV*. São Paulo: Boitempo, 2005.

¹³⁰ XAVIER, Ricardo. *Almanaque da TV: 50 anos de memória e informação*. Rio de Janeiro: Objetiva Ltda, 2000.

que prestigiassem de alguma forma aquele que concedeu a outorga, ou distorcendo fatos que pudessem repercutir negativamente na imagem do doador.

Os casos mais conhecidos de troca de concessões por favores são oriundos da esfera político-partidário, havendo muitas informações a respeito de troca de concessões ou permissões por apoio político. Muito embora as restrições a parlamentares para o exercício de função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio e televisão estejam presentes na legislação sobre a radiodifusão desde 1962 (CTB, Lei 4.117/62), desde o

início da década de 1980 se tem registro na mídia impressa da utilização de concessão públicas de radiodifusão por políticos “no exercício de mandato eletivo” em seu benefício pessoal e interesse privado¹³¹.

Hipoteticamente falando, as trocas de outorga de concessões por apoio seriam mais evidentes em períodos de maior instabilidade do governo, os quais demandariam mais apoio político. Durante a ditadura militar, conforme Lucas Borges de Carvalho, as concessões foram empregadas pelos

governos militares, como moeda de troca para a obtenção de apoio político e favorecimento de determinados interesses. A esse respeito, Suzeley Mathias demonstra a concentração e a elevação do número de outorgas nos períodos de maior instabilidade política, como nos anos de 1977 (Pacote de Abril) e 1982 (eleições diretas para governos estaduais). A mesma razão justificaria o número reduzido de concessões efetuadas durante o governo Médici (média anual de 0,25 e de 1,75 concessões de rádio e de TV respectivamente), dada a sua maior coesão interna, quando comparado, por exemplo, com o governo Geisel (média anual de 27,8 concessões de rádio e de 7,6 outorgas de TV), este já no período da distensão política¹³².

Foi, entretanto, nos anos finais da ditadura militar que a troca de outorgas por apoio político teria sido maior. Conforme destacado por Venício Lima:

uma das questões que mereceu maior atenção pública ao final do governo do general Figueiredo (1979-1985), chegando mesmo a ter conotação de escândalo, foi o número inusitado de outorgas de canais de rádio e televisão num período de tempo extremamente reduzido. Dados do Ministério das Comunicações divulgados à época revelavam que, enquanto em todo o ano de 1982 foram outorgadas 134 (cento e trinta e quatro) novas concessões; em 1983, 80 (oitenta); e em 1984, 99 (noventa e nove); somente nos últimos dois meses e meio (74 dias) de seu “mandato”, o general Figueiredo assinou 91 decretos de concessões de canais de radiodifusão.

¹³¹ LIMA, Venício Artur de. . **Regulação das Comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011

¹³² CARVALHO, Lucas Borges de. A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo. **Rda - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, n. 1, p.245-277, set./dez. 2013. Trimestral.

Entre os beneficiados com as novas concessões, incluíam-se desde redes nacionais de radiodifusão – SBT e Bandeirantes – até figuras desconhecidas, cujas principais credenciais eram ser amigas do presidente da República, ou até mesmo de sua esposa¹³³.

A motivação para essa enxurrada de outorgas, na opinião de Gisele Sayeg Nunes, foi a preocupação com o processo de abertura democrática, o qual “*pressupunha negociação com o Congresso, o que passa a implicar em acentuada distribuição de concessões de rádio e TV como moeda política nas negociações com a Câmara e o Senado*”¹³⁴.

A cobertura do “escândalo das concessões” foi bastante ampla pela mídia nacional. A Revista Veja, na edição de 27 de março de 1985, iniciava a matéria “Concessões em Exame” afirmando que

Antigamente, todo mundo queria ter um cartório, o bem mais cobiçado que o poder podia distribuir a seus amigos e apaniguados. Hoje, todo mundo quer uma estação de rádio ou de TV – e o governo João Figueiredo mostrou-se extremamente generoso na distribuição dessa benesse¹³⁵.

A naturalidade com que as “recompensas” em forma de concessões eram tratadas na época impressiona. Na mesma publicação a Revista Veja afirmava que no período dos últimos 74 dias do governo Figueiredo as concessões haviam superado, inclusive, os números de concessões realizadas em 1982, “*um ano eleitoral, em que as premiações se aceleram*”¹³⁶.

Os principais agraciados pelo – como foi chamado na ocasião – “festival de concessões” eram políticos. Na distribuição realizada por Figueiredo, merece destaque a outorga do Canal 10 do município de Cascavel, no Paraná. Nesse caso em particular, para que o político pudesse receber a concessão, o Estado precisou realizar “um pequeno milagre”, tornando o caso

particularmente curioso. O decreto de outorga à empresa de televisão Carimã foi publicado no Diário Oficial da União em 5 de dezembro do ano passado, e o resumo do contrato saiu na véspera do Natal, mas surgiu um problema – não havia canal disponível para Cascavel. Solução: no dia 4 de fevereiro – depois, portanto, da concessão – publicou-se uma portaria mexendo no Plano Básico e Distribuição para nele incluir a cidade paranaense¹³⁷.

¹³³ Lima, Venício Artur de. . **Regulação das Comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011

¹³⁴ FERREIRA, Gisele Sayeg Nunes. Arney, FHC e Lula: 22 anos de “conversas ao pé do rádio” e democracia. In: V CONGRESSO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, 02/07/2007, São Paulo. Rede Alfredo de Carvalho: Intercom, CIEE, Facasper, Cátedra Unesco/Metodista de Comunicação, 2007.

¹³⁵ CONCESSÕES EM EXAME: O Ministério da Comunicações Revê as últimas distribuições de rádio e TV de Figueiredo. **Veja: TANCREDO LUTA PELA VIDA**, Editora Abril - São Paulo, v. 884, n. 884, p.102-103, 27 mar. 1985. Semanal.

¹³⁶ idem

¹³⁷ ibidem

Fica ainda mais claro que essas outorgas constituem uma moderna reprodução da economia da graça ao analisar o caso de João Alves Filho e Antônio Carlos Valadares, Governador e Vice do Estado de Sergipe, os quais, conforme a publicação da Veja,

perderam as emissoras que pleiteavam por darem apoio a Tancredo Neves. Foi favorecida a fidelidade do ex-presidente do PDS e adepto de Maluf, o deputado sergipano Augusto Franco¹³⁸.

O modelo de outorgas fundamentado nas trocas de favores e jogos políticos era tão comum ao sistema que, em sua primeira entrevista como Presidente eleito da República, Tancredo Neves reconheceu publicamente que as concessões de rádio e televisão eram historicamente distribuídas por critérios políticos, partidários ou personalistas¹³⁹.

O ápice, entretanto, das concessões a parlamentares ocorreu após a morte de Tancredo, durante a

Assembleia Nacional Constituinte, quando o governo intensificou o processo de outorgas de emissoras de radiodifusão, sendo acusado de usá-las como forma de atingir objetivos políticos¹⁴⁰.

As concessões, nesse período, teriam sido empregadas

como moeda de troca para manter na constituição as benesses conseguidas com os militares:

Das 1.028 concessões distribuídas, 82 se referiam à televisão. Destas, 43 foram distribuídas no ano da votação da emenda constitucional, sendo 30 divididas entre parlamentares de partidos aliados ao Governo. Assim, o número de parlamentares proprietários de veículos de radiodifusão subiu de 55 para 146, totalizando 26,1% dos 559 constituintes (Motter, 1994, p. 163-180). Além do apoio ao mandato de cinco anos, o Ministro e o Presidente também agiram em benefício próprio auto-concedendo, respectivamente, sete e três concessões de geradoras de TV¹⁴¹.

¹³⁸ ibidem

¹³⁹ “A pergunta diz respeito à democratização dos instrumentos de comunicação. Evidentemente, nesse setor, prevalece, com maior intensidade ainda, o espírito autoritário. Sabemos que as concessões de rádio e de televisão são distribuídas por critérios exclusivamente políticos, partidários e até personalistas. A primeira ideia que me ocorre, sem entrar no exame detalhado da matéria, através da consulta feita às entidades de classe nela interessadas, parece ser a criação de um Conselho Nacional de Comunicações que tenha participação direta não apenas na decisão da concessão de rádio e de televisão, mas, sobretudo, na fiscalização de seu funcionamento” in LIMA, Venício Artur de. . **Regulação das Comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011 p. 54

¹⁴⁰ WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Revista de Economía Política de Las Tecnologías de La Información y Comunicación**, ., v. , n. 1 , abr. 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/about>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

¹⁴¹ SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Org.) . **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**.1 ed.São Paulo : Paulus, 2005, v.1, p. 77-101.

A distribuição de concessões autorizações e permissões aos políticos no período, ocorreram majoritariamente em âmbito local, em “*especial, com as emissoras de rádio e televisão comerciais e suas retransmissoras (RTVs)*”¹⁴². Essas outorgas trazem a maior evidência de manutenção da economia da graça nos processos distribuição de concessões e permissões de radiodifusão no país.

A possibilidade para que parlamentares recebessem concessões de radiodifusão também é decorrência da interpretação forçada da legislação confusa sobre a matéria. Isso porque o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT, Lei n. 4.117/62) e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão apenas deixam claras as limitações a parlamentares para o exercício da função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão, nada falando sobre a propriedade dessas empresas por parlamentares. Desse modo, a interpretação que tradicionalmente foi feita dessas normas é a de que os parlamentares apenas estariam impedidos de participar na gestão das empresas de radiodifusão, não da sociedade ou propriedade dessas empresas¹⁴³.

3.7 ALGUMAS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS DA ECONOMIA DA GRAÇA NA ESFERA PÚBLICA

As consequências da reprodução da economia da graça no campo das concessões de radiodifusão são várias. Geralmente não são boas para o interesse público. Essa situação, em primeiro lugar, evidencia que houve a patrimonialização¹⁴⁴ da atividade pública, colocando em risco os interesses públicos, os quais não mais seriam o foco principal da prestação dos serviços.

A troca de concessões ou permissões por apoios pode trazer outros efeitos colaterais ao Estado, refletindo-se na própria qualidade do serviço público prestado. Ao realizar uma outorga por favores não há como saber se o escolhido seria o mais apto a executar a atividade ou não.

¹⁴² LIMA, Venício Artur de. . **Regulação das Comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011

¹⁴³ Idem

¹⁴⁴ O conceito de “Patrimonialização” foi retirado do trabalho da dissertação de Mestrado de COELHO, Fernando Nagib Marcos. **A passagem do conceito de ofício ao de cargo público no direito público do Brasil Império**. 2013. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

Além disso, há relatos de atentados contra a democracia na história nacional de certas emissoras de TV que, para eleger seu candidato, teriam divulgado dados fraudados em eleições para governador, em 1982¹⁴⁵¹⁴⁶ e, ainda, omitido a campanha nacional pelas “Diretas Já¹⁴⁷”.

Entretanto, as piores consequências ao Estado, sem dúvidas, surgem quando as trocas ocorrem no âmbito político, a parlamentares em troca de apoio. Em primeiro lugar, porque

é evidente que o serviço público de radiodifusão, sendo exercido por empresas vinculadas a políticos da base governista, tende a refletir as preocupações temáticas, ideologias e juízos de valor de uma escassa minoria tendencialmente homogênea, o que compromete substancialmente a qualidade da informação e, por conseguinte, o próprio direito de ser informado. Mesmo quando for veraz e não moldada por um facciosismo consciente, a informação prestada por uma mídia assim controlada acabará tendo deficiências, distorções da realidade e inclinações antipluralistas para a uniformidade ideológica que prejudicará gravemente o cidadão, violando a Constituição que o quer proteger¹⁴⁸.

Além disso, essa prática é apontada como uma das principais causas para a formação do Coronelismo Eletrônico, o qual é

um fenômeno do Brasil urbano da segunda metade do século XX, que resulta, dentre outras razões, da opção que a União fez, ainda na década de 30, pelo modelo de outorga, a empresas privadas, da exploração dos serviços públicos de rádio e televisão (*trusteeship model*). Resulta também das profundas alterações que ocorreram na política brasileira com a progressiva

¹⁴⁵ “Conhecedor das práticas manipulatórias de certas redes de TV e radio no sabotar da democracia (que teriam chegado, em 1982, à divulgação de resultados fraudados em eleições para governador) (...)” in SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite; BERCOVICI, Gilberto. concessões, permissões autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados – Inconstitucionalidade. **Rdp - Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, v. 58, n. , p.108-132, 29 nov. 2011. Trimestral.

¹⁴⁶ “A candidatura de Brizola não agradava ao regime militar e muito menos à RGTV, que tinha outras preferências, conforme revelou o ex-diretor da sua Divisão de Análise e Pesquisas, Homero Sanches, em famosa entrevista publicada em maio de 1982 (SANCHEZ, 1983). Sanchez, que à época da entrevista já não pertencia mais à RGTV, demitido que foi em consequência da sua ação como conselheiro informal de Brizola durante as eleições, revelou com detalhes o papel que a RGTV desempenhou na tentativa frustrada de se fraudar a eleição no Rio de Janeiro para impedir a vitória de Brizola.” In LIMA, Venício A. de. **Mídia: Crise Política e Poder no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu, 2006.

¹⁴⁷ “Do ponto de vista da televisão, o fato central foi a omissão de cobertura, por parte da RGTV, de qualquer evento relacionado com a campanha das Diretas Já até duas semanas antes da votação da Emenda Dante de Oliveira (VEJA 1984). Essa omissão chegou ao ponto de a RGTV recusar-se a transmitir localmente as chamadas para o comício de Curitiba como matéria paga e ignorá-lo completamente no “Jornal Nacional”, apesar de constituir-se em um evento político sem precedentes naquela capital, que levou às ruas um total aproximado de 50 mil pessoas.” In LIMA, Venício A. de. **Mídia: Crise Política e Poder no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu, 2006.

¹⁴⁸ SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite; BERCOVICI, Gilberto. concessões, permissões autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados – Inconstitucionalidade. **Rdp - Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, v. 58, n. , p.108-132, 29 nov. 2011. Trimestral..

centralidade da mídia iniciada durante os anos de regime militar (1964-1985). Emissoras de rádio e televisão, mantidas em boa parte pela publicidade oficial e articuladas com as redes nacionais dominantes, dão origem a um tipo de poder agora não mais coercitivo, mas criador de consensos políticos. São esses consensos que facilitam (mas não garantem) a eleição (e a reeleição) de representantes — em nível federal, deputados e senadores — que, por sua vez, permite circularmente a permanência do *coronelismo* como sistema. (...) No *coronelismo eletrônico*, portanto, a moeda de troca continua sendo o voto, como no velho *coronelismo*. Só que não mais com base na posse da terra, mas no controle da informação, vale dizer, na capacidade de influir na formação da opinião pública¹⁴⁹.

O coronelismo eletrônico, por seu turno, não representa apenas um problema na prestação do serviço. Pode levar ao atraso e de subdesenvolvimento de toda a sociedade e, pior, pode por em risco a própria democracia. Isso porque a

a democracia não é possível onde se inviabiliza o exercício do direito constitucional de informar. Tampouco o é onde se nega ao cidadão o acesso às informações indispensáveis para que ele possa participar do processo político de condução do Estado Democrático. O exercício do direito à informação é, na verdade, pressuposto da atuação consciente dos cidadãos na esfera política – o que o faz corresponder, em certa medida, àquela ideia de autonomia que compôs, a partir de Rousseau, o núcleo da própria concepção moderna de democracia¹⁵⁰.

A origem desse sistema “frágil” de exploração da radiodifusão é encontrada nas próprias normas sobre a matéria, que ao longo dos anos, desde 1930 até a Constituição de 1988, marco final do presente trabalho, permitiram que as concessões, na opinião de Venício A. Lima, fossem transformadas

em *locus* privilegiado onde interesses do Próprio Estado e interesses privados de pessoas ou grupos políticos, disfarçados de interesse público fossem negociados, estabelecidos, reproduzidos e preservados¹⁵¹.

Por fim, é possível afirmar que o regime de outorga de concessões e permissões para a exploração da radiodifusão mantinha algumas características que deixava as outorgas semelhantes à graça do monarca. Com as brechas na legislação era possível que a gestão da atividade de radiodifusão deixasse de ser pública, para ser patrimonializada. Isso favorecia a utilização das concessões em eventuais trocas ou doações. Permitiam que estas fossem

¹⁴⁹ Lima, Venício Artur de. . **Regulação das Comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011

¹⁵⁰ SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite; BERCOVICI, Gilberto. concessões, permissões autorizações de radiodifusão por pessoas jurídicas que possuem políticos titulares de mandato eletivo como sócios ou associados – Inconstitucionalidade. **Rdp - Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, v. 58, n. , p.108-132, 29 nov. 2011. Trimestral..

¹⁵¹ LIMA, Venício Artur de. **Regulação das Comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011

dispostas aos critérios e interesses de quem estivesse no comando, perfazendo uma reprodução clara e moderna da economia da graça, com alguns aprimoramentos: na radiodifusão o sistema vinha das próprias normas – ou seja, foi burocratizado – e os motivos pessoais por trás das concessões, por vezes, pareciam bem aparentes, pouco sutis, quase contratos sinalagmáticos.

CONCLUSÃO

O sistema de exploração da radiodifusão no Brasil, principalmente no que diz respeito à outorga de concessões e permissões para a exploração por terceiros, ainda precisa ser melhor estudada para uma melhor compreensão do seu funcionamento. Ainda, não é possível afirmar que o sistema tenha sido gerido de forma patrimonialista até aqui, tampouco que todas as outorgas de radiodifusão, no período estudado, teriam servido para movimentar a economia da graça.

Não obstante, é possível afirmar que o sistema de outorgas de radiodifusão, no período descrito, não era totalmente racional e burocrático. Não é possível compreender com exatidão a motivação para a escolha dos concessionários ou permissionários que receberam as outorgas. Foi um sistema complexo, com ampla margem para a discricionariedade do Presidente para a escolha dos agraciados. Nesse sistema, a graça foi apenas um dos componentes e a economia da graça um dos possíveis resultados.

Também é possível afirmar que a economia da graça no âmbito da radiodifusão estaria inserida num contexto de apropriação patrimonial. E que as próprias normas sobre a radiodifusão poderiam ser empregadas como facilitadores da apropriação patrimonial e para reprodução da economia da graça.

Desse modo, foi necessário: I) introduzir os conceitos de economia da graça e do patrimonialismo; II) reunir as normas que descreviam o funcionamento do sistema de outorga de radiodifusão no país, desde a origem, em 1931 até o marco final do trabalho, a Constituição de 1988; e III) verificar se essas normas permitiam a existência de pontos de ligação entre os conceitos e o sistema de radiodifusão brasileiro.

Buscou-se, com isso, encontrar possíveis brechas legislativas para a apropriação patrimonialista da radiodifusão, as quais permitiram o uso das concessões e permissões como objeto para a economia da graça.

A partir da análise da legislação dos anos 1930, verificou-se que a exploração da

radiodifusão era centralizada na União, mas a atividade poderia ser delegada a terceiros, reproduzindo, assim, o sistema americano de exploração. O processo de outorgas de concessões e permissões foi desenvolvido com algumas características básicas: I) a centralidade das competências para as outorgas no chefe do Poder Executivo Federal; II) a ausência de fiscalização sobre os mecanismos de outorga; III) a ampla discricionariedade do chefe do Poder Executivo para escolha de quem receberia essas as outorgas.

Essas características faziam com que as outorgas para a exploração de radiodifusão fossem semelhantes à graça do Monarca, descrita por Hespanha, ou seja, o próprio ato de concessão seria um ato de graça do governante. Entretanto, em virtude do modelo de gestão de Estado adotado por Vargas, principalmente o Estado novo, não havia como determinar se tais concessões e permissões foram empregadas para a movimentação da economia da graça, haja vista que não foi possível afirmar que a gestão estatal era patrimonialista.

Após o fim do Estado Novo o padrão estabelecido por Vargas para a exploração e outorga de concessões e permissões para a radiodifusão foi mantido nas Constituições de 1946, 1967 e 1969, no Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei nº 4.117/62, e no Regulamento da Radiodifusão, Decreto nº 52.795/63. Esse padrão foi empregado tanto para o rádio (radiodifusão sonora), quanto para a televisão (radiodifusão de sons e imagens) - que a partir de 1950 o Brasil passou a ser utilizada como veículo de comunicação de massas.

As normas reproduziram características que fatalmente conduziam à graça na seara da radiodifusão. Esse sistema nunca foi o mais seguro ao Estado, porque somente o Presidente decidiria, com ampla discricionariedade, quem seria o agraciado. Desse modo, além de toda essa atividade estatal estar condicionada à vontade o Chefe do Executivo, não havia controles e fiscalização sobre quais critérios poderiam ser utilizados. Assim, o sistema, hipoteticamente falando, poderia ser empregado como um facilitador para a preterição de candidatos a concessionários e permissionários, bem como para a troca dessas outorgas por benefícios pessoais ao Presidente, tudo, é claro, caso a radiodifusão fosse explorada de forma patrimonial pelo Executivo.

Conforme aponta a bibliografia estudada, há indícios de que durante a ditadura militar e no Governo Sarney as outorgas de concessões e permissões de radiodifusão tenham sido utilizadas como ferramentas de trocas políticas, reproduzindo, dessa forma, aspectos da economia da graça.

Ao final do presente trabalho, espera-se ter como concluído:

1. Que é possível aplicar o conceito de economia da graça no campo da radiodifusão, desde que em consonância com o Patrimonialismo.
2. Que as próprias normas sobre a radiodifusão no país podem ter contribuído para a formação da chamada economia da graça na gestão das outorgas de concessões e permissões para a exploração desse serviço.
3. Que nos anos finais da ditadura militar e durante o Governo Sarney há indícios de que a radiodifusão tenha sido utilizada para movimentar a estrutura da economia da graça.

As limitações do presente estudo, certamente, não conduzem ao fechamento do problema lançado. O período escolhido foi bastante amplo, justamente para que a matéria pudesse ser introduzida e a origem das normas e do modelo de outorga de concessões e permissões minimamente compreendido.

BIBLIOGRAFIA

Livros e manuais

- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 9. ed. Brasília: Oab Editora, 2008.
- BUCCI, Eugênio. **Brasil em Tempo de TV**. São Paulo: Boitempo, 2005. P 19
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A Constituição Federal Comentada**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1948
- COSTA, Alcir Henrique da; SIMÕES, Inimá Ferreira; KEHL, Maria Rita. **Um País no Ar: História da TV Brasileira em 3 Canais**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1985.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. Tradução de Flávio R. Bothe.
- HESPANHA, António Manuel. **A POLÍTICA PERDIDA: Ordem e Governo Antes da Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010.
- _____.; **Cultura Jurídica Européia: Síntese de um Milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- JAMBEIRO, O., *et al.* **Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação** [online]. Salvador: EDUFBA, 2004. 191 p. ISBN 85-232-0310-9. Available from SciELO Books
- LIMA, Venício Artur de. **Mídia: Crise Política e Poder no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- _____. **Regulação das Comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.
- MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição Federal de 10 de Novembro de 1937: Tomo I: Artigos 1º - 37 (Introdução e Organização Nacional)**. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.
- BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Brasília: Universidade de Brasília, 1986. (Coleção Weberiana)
- RIBEIRO, Lavina Madeira. **Imprensa e Espaço Público: A institucionalização do Jornalismo no Brasil 1808 - 1964**. Rio de Janeiro: E-papers, 2004.
- SOUZA, L. M.; FURTADO, J. F.; BICALHO, M. F.(orgs.) **O governo dos povos**. São Paulo: Alameda, 2009.
- XAVIER, Ricardo. **Almanaque da TV: 50 anos de memória e informação**. Rio de Janeiro: Objetiva Ltda, 2000

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa.

Artigos citados

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p.153-193, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21846105>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

FERREIRA, Gisele Sayeg Nunes. Arney, FHC e Lula: 22 anos de “conversas ao pé do rádio” e democracia. In: V CONGRESSO NACIONAL DE HISTÓRIA DA MÍDIA, 02/07/2007, São Paulo. Rede Alfredo de Carvalho: Intercom, CIEE, Facasper, Cátedra Unesco/Metodista de Comunicação, 2007.

SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Org.) . Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia.1 ed.São Paulo : Paulus, 2005, v.1, p. 77-101.

SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite; BERCOVICI, Gilberto. Concessões, Permissões Autorizações de Radiodifusão Por Pessoas Jurídicas que Possuem Políticos Titulares de Mandato Eletivos Como Sócios ou Associados – Inconstitucionalidade. **Rdp – Revista Trimestral de Direito PÚBLICO**, São Paulo, v. 58, n. , p.108-132, 29 nov. 2011. Trimestral.

WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octavio Penna. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Revista de Economía Política de Las Tecnologías de La Información y Comunicación**, ., v. , n. 1 , abr. 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/about>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

Dissertação de mestrado

COELHO, Fernando Nagib Marcos. **A passagem do conceito de ofício ao de cargo público no direito público do Brasil Império**. 2013. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

Outros materiais – artigos de revistas

Conselho EDITORIAL, Revista Estado e Telecomunicações: dos primórdios ao novo modelo regulatório (Apresentação). **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, Brasília, v. 1, n. 1, p.1-76, 2009.

CONCESSÕES EM EXAME: O Ministério da Comunicações Revê as últimas distribuições de rádio e TV de Figueiredo. **Veja: TANCREDO LUTA PELA VIDA**, Editora Abril - São Paulo, v. 884, n. 884, p.102-103, 27 mar. 1985. Semanal.

Legislação – Ordem Cronológica

BRASIL. Decreto nº 20.047, de 27 de maio de 1931. Regula a execução dos serviços de radiocomunicações no território nacional. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20047-27-maio-1931-519074-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 01: dez 2014

_____. Decreto nº 21.111, de 01 de março de 1932. **Aprova O Regulamento Para A Execução dos Serviços de Radiocomunicação no Território Nacional.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21111-1-marco-1932-498282-publicacaooriginal-81840-pe.html>>. Acesso em 01: dez. 2014

_____. Constituição (1934). Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 01 dez. 2014.

_____. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 01 dez. 2014.

_____. Constituição (1937). A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento e a execução desses atos, que os executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como neles se contêm.. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 01 dez. 2014.

_____. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. A Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Código Brasileiro de Telecomunicações.** Brasília, DF, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4117-27-agosto-1962-353835-norma-pl.html>>. Acesso em: 01 dez. 2014

_____. Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão.. **Regulamento dos Serviços de Radiodifusão.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm>. Acesso em: 01 dez. 2014.

_____. Constituição (1967). O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta

e promulga a seguinte. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília , DF, Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/4f201c7c04a5d57c032569fa0074225c?OpenDocument&Highlight=1,&AutoFramed;>>. Acesso em: 01 dez. 2014.

_____. Decreto-lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. **Complementa e Modifica A Lei Número 4.117 de 27 de Agosto de 1962..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0236.htm>. Acesso em: 01 dez. 2014.

_____. Constituição (1969). Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.. **Emenda Constitucional N° 1, de 17 de Outubro de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 01 dez. 2014.