

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

PROCESSO DECISÓRIO DE INOVAÇÃO EM UMA ÁREA  
ESTRATÉGICA: O CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES

Elizabeth Pazito Brandão

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, composta pelos Professores:



-----  
Professor Dr. Rabah Benakouche  
Orientador

-----  
Professor Dr. Cristiano José Castro de  
Almeida Cunha

-----  
Professora Dra. Neide Almeida Fiori

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**PROCESSO DECISÓRIO DE INOVAÇÃO EM UMA ÁREA  
ESTRATÉGICA: O CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do grau de Mestre em Sociologia.

Elizabeth Pazito Brandão

**Florianópolis, setembro de 1989.**

## AGRADECIMENTOS

Meu particular agradecimento ao Deputado Fernando Santana, de prodigiosa memória, que em longa entrevista relembrou vários fatos e elucidou muitas dúvidas em relação a estória do Código Brasileiro de Telecomunicações.

À Têmis Ferreira Gomes, responsável pela biblioteca do Ministério das Comunicações e à sua equipe, meus agradecimentos pela gentileza com que colocou em minhas mãos os depoimentos do Centro de Memória e História Oral das Telecomunicações que se encontram na biblioteca daquele Ministério. Foram estes documentos que mudaram o rumo original da dissertação e permitiram a redação do trabalho ora apresentado.

Agradeço também à Thereza Cristina Attuch a ajuda prestada durante a pesquisa na Câmara dos Deputados e a Arlício Oliveira dos Santos que pacientemente digitou toda a dissertação.

Aos professores, funcionários e colegas do Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC, agradeço o apoio e o convívio dos anos do Curso.

Ao Professor Rabah Benakouche, meu orientador, minha gratidão e admiração pela atenção e estímulo constantes e, principalmente, à carinhosa orientação ao desenvolvimento do meu pensamento acadêmico que me propiciou uma nova visão e uma nova postura <sup>bank</sup> à ciência.

## A PRETEXTO DE UMA DEDICATÓRIA

Este trabalho está circunscrito no tempo, ao final dos anos 50 e início dos anos 60 e, em grande parte, é passado em Brasília. Justamente nesta época, há exatos 30 anos atrás, mudava-me para a cidade, com meus pais, vindos do Rio de Janeiro.

O que me ficou na lembrança desse tempo é uma mistura insólita de fatos políticos, históricos e pessoais. Recordo-me da casa de madeira do acampamento onde fomos morar; de uma televisão que funcionava esporadicamente à luz de um gerador; do telefone que permitiça que falassémos com a família no Rio; do primeiro vôo de avião, um passeio pelo céu de Brasília inaugurando, se bem me lembro, a aviação comercial da cidade; de uma visita minuciosa ao Palácio da Alvorada que esquadrinhei palmo a palmo, incluindo os aposentos do Presidente (naquele tempo podia-se tudo).

Lembro muito bem de Juscelino descendo de helicópteros, falando aos candangos. E da missa de inauguração de Brasília celebrada na ainda inacabada Praça dos Três Poderes. Lembro sobretudo do ritmo de Brasília: dia e noite, a qualquer hora, um formigueiro de candangos construindo a cidade. E havia a enorme emoção e confiança de todos na cidade e no país. A cada vez que íamos ao Rio tínhamos que confirmar que Brasília já estava dando certo e não era um delírio.

Colocadas assim no papel, vejo que minhas lembranças são partes de um mosaico formado por pedaços muito particulares de uma época marcante para o país. Fui uma criança privilegiada. Quantos brasileiros da minha geração puderam viver em um cenário que incluía casas de madeira em acampamento, televisão, telefone, mato, a

construção da capital do país, presidentes populares, comícios?

Naquela época ainda não sabia que teria que esperar mais de 30 anos para votar para Presidente pela primeira vez na vida. Depois de muitas mudanças volto à Brasília para terminar minha dissertação de mestrado que fala desta época, desta cidade, e para votar.

Para meus pais que tiveram a coragem de, em 1959, sair do Rio em busca da incomparável emoção dos que acreditam em miragens.

Para os muitos amigos que me apoiaram em uma época difícil que coincidiu com os anos do mestrado.

Para Rabah.

## RESUMO

A regulamentação das telecomunicações no Brasil foi consolidada através do Código Brasileiro de Telecomunicações, promulgado em novembro de 1962 pelo Congresso Nacional.

A preocupação com o setor vinha sendo debatida pela sociedade brasileira desde a década de 40, porém, estas discussões em torno do tema e os vários ante-projeto que propunham uma legislação para o setor nunca chegaram a ser votados em definitivo pelo Congresso.

No início da década de 60 vários fatores vão colaborar para que, finalmente, o Código fosse aprovado. Entre eles, o forte sentimento nacionalista desta época histórica, o desenvolvimentismo do governo de Juscelino Kubitschek e o colapso total das comunicações em um período de intenso crescimento industrial do país. Vários fatos também marcaram a história do Código, entre eles: a construção de Brasília, o Governo Jânio Quadros e a organização formal do empresariado de radiodifusão.

Mas, o fator final decisivo foi a articulação política feita por um grupo de Deputados que garantiu a elaboração e a aprovação do texto do Código segundo um pacto de forças que arregimentou três segmentos da sociedade, diretamente interessados em uma legislação para o setor. Estes três segmentos eram: o dos empresários de radiodifusão, o da classe política e o dos engenheiros militares que sustentavam a argumentação tecnológica necessária ao andamento do projeto.

**ABSTRACT**

The Telecommunication regulation in Brazil was consolidated by the Brazilian Telecommunications Code approved by the National Congress in November 1962.

The concern with this sector had been debated since the 40's but the discussions about the subject and several projects that proposed a legislation for the sector had never gotten any attention from Congress.

In the beginning of 60's several factors contributed to the code's final approval. Among them the strong feeling of nationalism which characterized this historic period, the development achieved during Juscelino Kubitschek's government and the almost total colapse of the communications in a period of intense industrial development in the country. Several factors also contributed to the code's history among them: the construction of Brasília, the Jânio Quadros government and the formal organization of the broadcast business in the country.

However the decisive factor was the political articulation made by a group of congressmen that garanteed the elaboration and approval of the code's text according to the interests that benefited three segments of the society directly interested in a legislation for the sector. These three segments were: the broadcast business, the political class and the military engeneers that supported the technological argument needed for the continuation of the project.

## INDICE

### APRESENTAÇÃO

### INTRODUÇÃO

#### CAPITULO I - AS TELECOMUNICAÇÕES NO PÓS-GUERRA 2 2

I.1. A influência da II Guerra Mundial nas telecomunicações:  
aspectos econômicos ..... 2 2

I.2. A situação das telecomunicações no contexto da época .. 2 9

I.3. Problemas gerados pela ausência de uma Política Nacio -  
nal de Telecomunicações ..... 3 3

I.3.1. A questão das concessionárias ..... 3 9

Nota Complementar ..... 4 3

#### CAPITULO II - OS ANOS JK - OS ANTECEDENTES IMEDIATOS DO CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES

II.1. Introdução ..... 4 5

II.2. A conformação de uma Política de Telecomunicações ao  
abrigo da ideologia nacionalista ..... 4 7

II.2.1. O nacionalismo militar como abrigo da razão  
técnica ..... 5 1



II.3. Acelera-se a elaboração de uma Política Nacional de Telecomunicações .....	57
II.3.1. A construção de Brasília .....	58
II.3.2. Os decretos de Jânios Quadros .....	65
II.4. O Advento da Radiodifusão: Influência sobre as telecomunicações .....	69
II.4.1. História da legislação sobre telecomunicações.	72
II.4.2. Legislação a partir da década de 30: política e radiodifusão .....	77
II.5. O interesse dos empresários .....	80
II.5.1. Considerações sobre o empresariado de radiodifusão .....	88
II.6. O interesse da classe política .....	89
II.6.1. Considerações sobre a classe política .....	98
Nota Complementar nº 1 .....	101
Nota Complementar nº 2 .....	102
Nota Complementar nº 3 .....	104
Nota Complementar nº 4 .....	105
Nota Complementar nº 5 .....	106
Nota Complementar nº 6 .....	107

CAPITULO III - A HISTÓRIA DA TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL DO CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES

III.1. Primeira fase: de 1957 à 1961 .....	112
--	-----

III.2. Segunda Fase: de 1961 à 1962 .....	119
III.2.1. A Comissão Especial .....	122
III.2.2. O lobby das multinacionais .....	124
III.3. A tramitação no Senado .....	127
III.4. A votação da Lei 4.117 .....	137
III.5. Considerações sobre o capítulo III .....	141

#### CAPÍTULO IV - A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES

IV.1. Introdução .....	144
IV.2. As linhas mestras do CBT .....	146
IV.2.1. O monopólio estatal .....	147
IV.2.2. O CONTEL, a EMBRATEL e o FNT .....	149
IV.2.3. A radiodifusão .....	152
IV.3. A nacionalização das concessionárias .....	154
IV.3.1. O episódio da CTN .....	159
Nota Complementar .....	170
CONCLUSÃO GERAL .....	174

Anexo I : Justificação do Projeto 3.300 do Deputado Prado Kelly .....	180
Anexo II : Justificação da emenda nº 7 apresentada ao projeto 3.300 e 3.549 pelo Deputado Sérgio Magalhães .....	187
Anexo III : Justificação da emenda nº 2, apresentada ao projeto nº 3.549-A pelo Deputado Sérgio Magalhães.	194
Anexo IV : Transcrição da entrevista com o Deputado Fernando Santana .....	

## **APRESENTAÇÃO**

A presente dissertação foi construída a partir de uma pesquisa em documentos orais e impressos referentes à história das telecomunicações. Por privilegiar a documentação oral como fonte de informação, este trabalho apresenta certas características que não obedecem à metodologia tradicional de pesquisa e, portanto, precisam ser explicadas.

### **1. DOCUMENTAÇÃO**

#### **1.1. Documentação Oral.**

As fontes de documentação oral usadas foram depoimentos e entrevistas. Os depoimentos fazem parte de um projeto chamado "Centro de Memória e História Oral das Telecomunicações" do Ministério das Comunicações. O projeto não chegou a ser completado mas existem 403 entrevistas transcritas que encontram-se depositadas na biblioteca do Ministério das Comunicações em Brasília. Deste total, foram consultados cerca de cem depoimentos e selecionados treze.

#### **1.2. Documentação Impressa.**

Foram usadas as fichas de tramitação do projeto do Código Brasileiro de Telecomunicações, da Câmara dos Deputados, os "Diários do Congresso Nacional" (DCN), e os "Anais da Câmara dos Deputados", além da bibliografia específica.

Quanto à bibliografia que concerne à conjuntura sócio-política-econômica, restringiu-se aos livros que já são considerados clássicos e de referência quase obrigatória em trabalhos de pesquisa. Quanto à bibliografia específica sobre telecomunicações, como ela é quase inexistente, foi utilizada apenas como fonte de informação histórica para determinados itens do trabalho.

Em relação às fontes bibliográficas foram utilizadas muito poucas citações, uma vez que o trabalho privilegia a história oral. As referências servem apenas para explicar o contexto em que se passa a história das telecomunicações cujo desenrolar ficou à cargo dos atores que dela participaram.

## 2. METODOLOGIA

Uma vez que a história oral é a principal fonte desta dissertação, optou-se por não incorporar ao texto do trabalho os dados e informações que constam destes documentos, preferindo-se a transcrição. A opção justifica-se por duas razões:

- a) O tema telecomunicações é ainda muito recente e são raríssimos os trabalhos e livros que tratam do assunto. Isso equivale a dizer que não existe um levantamento histórico rigoroso sobre o tema. Portanto, a história se faz, ao ser contada pelos seus atores, e complementada pelos documentos da época.
- b) Como o objetivo principal do trabalho é mostrar o contexto em que se formou o Sistema Nacional de Telecomunicações, com ênfase na atuação dos atores que nele influenciaram decisivamente, ninguém melhor que os próprios atores para

traçar e conduzir a história.

Por isso, encontram-se no trabalho longos depoimentos que conservei transcritos *ipsis litteris*, pois, mais do que os fatos que eles apontavam, me interessavam as idéias e a visão de mundo e da sociedade da época, que só transpareceriam deixando-se intacto o discurso dos depoentes, com o mínimo de interferência da minha parte.

Subjacente aos depoimentos, aflora a ideologia da época: o nacionalismo e o desenvolvimentismo juscelinista, já fartamente estudados e discutidos por diversos autores. Por esta razão, também não faço uma longa digressão sobre o assunto, colocando-o apenas como forma de salientar aspectos dos discursos e para explicar o contexto em que foram produzidos os fatos e as situações que marcaram a história das telecomunicações.

### 2.1. Dificuldades impostas pela documentação oral

Ao se trabalhar com documentação oral surgem algumas dificuldades metodológicas. As principais, nesta dissertação, são as diversas versões que existem para os mesmos fatos. Porém, esta disparidade só é observável nos detalhes das estórias, coincidindo - depoimentos e documentos - nas análises do contexto da época e na indicação dos fatos mais marcantes.

Procurei colocar em ordem inteligível os dados recolhidos durante o levantamento histórico. Primeiro, porque necessitava desta ordem, sobretudo a cronológica, para entender o que havia ocorrido; segundo, porque com tantas versões, surge uma curiosidade natural em estabelecer a primazia dos fatos. Entretanto, constatei que seria impossível obter uma só versão da história que coincidissem em todos os detalhes. Visto que o corpo do trabalho não

ficava comprometido, nem em relação às hipóteses levantadas, nem em relação à análise dos dados, abdiqueei da curiosidade pelas minúcias.

O trabalho apresenta, pois, os principais fatos de acordo com os dados levantados e checados em mais de uma fonte. Os detalhes, as versões divergentes e as pequenas estórias complementares, encontram-se no final de cada capítulo como NOTAS COMPLEMENTARES.

Finalmente, considerei que ao deixar intactas as diversas versões dos fatos e estórias que se contrapõem, e ao privilegiar o discurso dos atores não os incorporando ao texto do trabalho através de resumos, ganha a própria história que, com isso, não absolutiza uma única verdade e se enriquece na multiplicidade dos fatos e interpretações.

## INTRODUÇÃO

As telecomunicações surgem no Brasil no princípio da década de 60 quando começou a implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações (SNT).

Ao se falar em telecomunicações são frequentes as afirmações que sustentam que elas estão intimamente ligadas ao pensamento militar, especialmente aquele desenvolvido pela Escola Superior de Guerra e ao regime que vigorou no país nos últimos anos, quando foi efetivada a implantação do Sistema. As telecomunicações, nesta ótica, apresentam-se geralmente articuladas com a Doutrina de Segurança Nacional, configurando o setor como parte importante da geopolítica e do princípio de "integração nacional" propalados pelo pensamento militar pós-64.

Em consequência, surge no Brasil uma profusão de estudos sobre os meios de comunicação de massa, relacionando-os com o avanço do capitalismo no país e apresentando-os como corolário da introdução das tecnologias de telecomunicações que teriam contribuído para a legitimação do regime autoritário. Desta forma, generalizou-se um tipo de análise para o setor que amarra em um raciocínio do tipo causa/consequência, os quatro seguintes fatores: 1. pensamento militar (identificado com o regime militar de governo); 2. avanço do sistema capitalista no país; 3. implantação das telecomunicações; 4. incremento dos meios de comunicação de massa.

Este trabalho não pretende se contrapor à estas análises e se contenta em aclarar como se deu o início da implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações: a gênese de sua idéia, como se transformou em um projeto



viável, como foi negociado a nível político e como, finalmente, foi aceito e adotado no país. No máximo, o trabalho também se propõe a levantar, de maneira indireta, a discussão sobre a forma causal com que as análises sobre o setor se generalizaram e que acabaram por circunscrever o tema, quase que exclusivamente, à influência do regime autoritário.

### Objetivos do Trabalho

O documento legal, até hoje em vigor, que rege o setor de telecomunicações no Brasil é o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). Várias vezes nos últimos anos, o Governo tentou elaborar uma nova legislação para a área, mas estas tentativas de um novo projeto de lei nunca se efetivaram continuando a vigorar o CBT. Porém, se um novo Código jamais foi estabelecido, o texto original - Lei 4.117 de 1962 - foi bastante alterado na vigência do regime militar que sobrepôs ao Código vários outros documentos legais comprometendo, indiscutivelmente, o ideário que norteou a elaboração da lei. Estas modificações são marcantes sobretudo após 1967, data do Decreto-Lei n<sup>o</sup>. 236, de 28.02.67, que criou o Ministério das Comunicações e complementou e modificou a Lei 4.117, marcando o início da centralização do Sistema Nacional de Telecomunicações nas mãos do Poder Executivo.

No entanto, independente das várias modificações que o Governo militar iria sobrepor ao Código, a espinha dorsal do que existe hoje em matéria de telecomunicações no país, já havia sido previsto no CBT, inclusive o SNT.

O objeto de estudo deste trabalho é a criação do Sistema Nacional de Telecomunicações e, portanto, é também a história do Código Brasileiro de Telecomunicações.

A premissa principal é que a implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações é resultado, em primeira instância, de um projeto de lei proveniente do legislativo, que foi discutido e aprovado pelo Congresso Nacional no período compreendido entre 1957 e 1962. No decorrer deste tempo, várias forças e vários atores iriam atuar na elaboração e tramitação do projeto, cuja aprovação, em circunstâncias especiais, acabou por se transformar em um episódio que marcou a história das votações de projetos de lei no Congresso Nacional. Para isso, interesses e estratégias diversas tiveram que se coordenar e se submeter à um jogo democrático, característico, aliás, do período da história do país.

O corpo do trabalho se atém à estes anos: final da década de 50 até 1962, data de promulgação da Lei 4.117; faz um levantamento do período histórico em que foi discutido a criação do SNT, esclarecendo como e quando começou a ser debatido, o contexto político e econômico da época e, em especial, os pequenos fatos e episódios, e os atores que iriam influenciar diretamente na elaboração, encaminhamento e aceitação do projeto, tanto ou mais que os grupos dominantes no cenário político e econômico da época.

### Etapas de Construção do Trabalho

Analizados em seu contexto histórico, a elaboração e a adoção do CBT e do SNT marcam claramente uma fase de transição do país, que corresponde à introdução das tecnologias de ponta. Considero que a história do Código e

da implantação do SNT são características desta transição e representam o marco primeiro do processo de introdução de novas tecnologias na sociedade brasileira. Era a primeira vez que o Brasil estava implantando, por sua própria conta, um sofisticado sistema tecnológico que modificaria, em poucos anos, as bases em que estavam assentadas as formas de comunicação/informação na sociedade. E por se tratar de uma tecnologia cuja unidade básica é a informação, em suas várias modalidades, iria também influir estrategicamente na estrutura de poder do país.

Foi partindo da premissa de que a implantação do SNT pode ser considerada como o primeiro passo significativo da adoção de uma nova tecnologia que o trabalho foi elaborado. Os elementos usados em sua estruturação e análise são, pois, os utilizados nos estudos de adoção de inovação tecnológica.

As etapas seguidas na construção do trabalho foram:

1. Os itinerários percorridos para a introdução desta nova tecnologia. Quais os caminhos que permitiram que a idéia inicial se transformasse numa proposta que congregou a seu favor vários segmentos da sociedade.
2. A apropriação pelos segmentos interessados da sociedade da idéia inicial. Quais os critérios que permitiram que a proposta de introdução das tecnologias de comunicação fossem aceitas e compartilhadas pelos interessados.
3. Estratégias de negociação do projeto. Que meios foram mobilizados para que o projeto fosse encaminhado e negociado. Quais os interesses que estavam em jogo e como influenciaram na negociação.

4. O papel dos atores principais na negociação. Quais eram os principais atores e que papel representaram na negociação da proposta. Que estratégias utilizaram para o encaminhamento do projeto.
5. As resistências que emergiram durante o processo de encaminhamento do projeto e no início de sua implantação.
6. O processo de decisão. Como os itinerários, as estratégias e os atores, conseguem se estruturar e se coordenar, de forma a permitir o consenso de uma solução satisfatória e a decisão final de adoção de uma nova estrutura tecnológica no país.

#### Hipóteses Principais

- A - A criação do Sistema de Telecomunicações e a elaboração do Código Brasileiro de Telecomunicações são resultado de um processo ocorrido no âmbito do Poder Legislativo num período democrático da história política do país.
- B - A implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações representa a primeira ação efetiva de introdução de novas tecnologias no país.

#### Hipóteses Secundárias

1. O Código Brasileiro de Telecomunicações representa a solução satisfatória encontrada através de um pacto feito entre os diversos atores e segmentos interessados no setor de telecomunicações.

2. O CBT, refletindo o pensamento da sociedade da época, cindiu-se em duas áreas distintas de discussão, : a) uma área predominantemente de cunho político cuja pauta principal referia-se ao setor de radiodifusão. b) uma área eminentemente técnica que tratava do aspecto da nova tecnologia que estava sendo introduzida.
  
3. O ponto de convergência dos diversos interesses e que vai permitir que o processo de adoção e implantação das novas tecnologias de telecomunicações seja efetivado, é o nacionalismo.

## **CAPÍTULO I. AS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL NO PERÍODO DO PÓS-GUERRA**

### **I.1. A influência da II Guerra Mundial nas telecomunicações: aspectos econômicos**

Para avaliar a influência da II Guerra Mundial no setor de telecomunicações, é necessário compreender como se comportou a economia brasileira no período do conflito e naquele imediatamente posterior, pelo menos, até o Governo de Juscelino Kubitschek. Com JK, instala-se uma política desenvolvimentista planejada e divulgada com este fim, que vai carrear em seu favor o apoio das mais diversas forças atuantes na sociedade brasileira, influenciando diretamente o setor de telecomunicações.

Antes porém de se chegar ao Governo JK, é preciso entender como foi o período anterior.

A II Guerra Mundial trouxe efeitos benéficos para a economia brasileira e representou um estímulo para o surto industrial que se seguiu ao conflito. Durante a Guerra o país conseguiu exportar para os aliados maiores quantidades de produtos primários, a preços bastantes favoráveis, incrementando este setor no qual o Brasil já atuava tradicionalmente. Ao mesmo tempo, as dificuldades em importar bens manufaturados e bens de capital, em função da carência desses bens em época de guerra, acabou por beneficiar o setor industrial brasileiro que era praticamente incipiente, uma vez que nossa economia era baseada na exportação de produtos agrícolas e na importação dos manufaturados. A indústria brasileira, com o desaparecimento da concorrência estrangeira, começa a se

desenvolver para atender à demanda da população, bem como para preencher o vazio deixado em outros países que, com a guerra, também tinham perdido seus fornecedores de bens manufaturados. Além disso, os importadores, apesar dos problemas com o setor, acabam por obter ganhos significativos com maiores margens de lucros causados pela carência destes produtos, lucros estes, aplicados na exportação e no comércio interno de bens manufaturados produzidos no país. A expansão vai ser ainda maior nas indústrias metalúrgicas e de máquinas<sup>1</sup>.

No Governo, Getúlio Vargas direciona a política econômica no sentido de uma maior intervenção do Estado e ao mesmo tempo em que se afastava do liberalismo político com o Estado Novo, afastava-se também do liberalismo econômico. A centralização do poder decisório em mãos do Executivo, subtraindo substancialmente da esfera dos governos estaduais o poder político e econômico vai refletir-se na economia do país de dois modos principais: "a manipulação de incentivos tais como impostos, controles de câmbio, cotas de importação, controles de crédito e exigências salariais; e a intervenção direta, através de investimentos públicos, em setores como ferrovias, navegação, serviços públicos e indústrias básicas, como o petróleo e o aço"<sup>2</sup>.

No setor de telecomunicações, que aliás considerando-se a época, ficaria mais apropriado denominá-lo de setor de comunicações, ocorreu uma estagnação que durou

---

1. BAER, Werner - "A industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil". Ed. da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977 - 3<sup>o</sup>. edição - pág. 21, 23, 24.

2. SKIDMORE, Thomas - "Brasil: de Getúlio à Castelo". Ed. Paz e Terra 1976 - 5<sup>o</sup>. edição. pág. 67

até os primeiros anos da década de 60. Com a Guerra, houve uma total paralização no fornecimento dos equipamentos de fabricação estrangeira utilizados pelas concessionárias de serviços telefônicos e telegráficos que atuavam no país. As matrizes destas empresas pertenciam aos países envolvidos no conflito e tiveram muitas de suas fábricas destruídas e sua produção desviada para a área de comunicações militares para atender às necessidades da guerra. Sem condições pois de suprirem a demanda da população, a expansão começou a ser feita à custa de estoques de reposição, assim mesmo, numa escala mínima em relação à demanda o que além de não atender às necessidades, favorecia a deteriorização das linhas já implantadas por falta de material de manutenção.

Esta paralização resultou numa demanda acumulada de vários anos que para ser atendida, necessitava de importações volumosas "numa época em que as fontes de produção eram inacessíveis, não aceitando fornecimento financiado e nem entregas em etapas maciças. Não havia portanto, condições para o fornecimento financiado pelos próprios fabricantes, nem para o levantamento, no estrangeiro, de empréstimos para tal inversão", uma vez que a política de importação estava sob controle governamental<sup>3</sup>.

A redução de importações durante a guerra e o surto de exportações favoráveis resultaram numa elevação substancial das reservas de divisas do país. Assim, em fevereiro de 1945, o governo institui um regime cambial isento de restrições, exceto algumas limitações de menor monta referentes à remessa de lucros e ao retorno de capital<sup>4</sup>.

---

3. GARCIA, Aluisio da Cunha - "Estudo da Expansão das Telecomunicações no País - Repercussão na Segurança Nacional" - Conferência proferida na ESG em 01.08.69 - pág. 06.

4. BAER, Werner - op.cit. pág. 39



Getúlio Vargas, que já vinha direcionando a política econômica para uma linha mais nacionalista, da qual já havia resultado empresas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional, Fábrica Nacional de Motores, Petrobrás e outras empresas de capital misto, baixou um decreto antitruste que tinha por objetivo estabilizar o custo de vida, proibindo a prática do monopólio por parte de empresas nacionais ou estrangeiras. Este decreto foi relacionado na época com o grupo dos Diários Associados, e dizia-se que tinha sido baixado diretamente para atingir Assis Chateaubriand, proprietário dos Diários Associados e declarado antigetulista, que detinha uma cadeia de jornais, rádios e revistas (e logo depois televisão) dos quais se utilizava para atacar o governo de Vargas<sup>5</sup>. Apesar de não haver nenhum documento a respeito, nem referência bibliográfica para confirmar, é possível supor que este decreto de Vargas também tenha atingido, mesmo que de maneira indireta, o funcionamento das multinacionais que operavam no setor de telecomunicações, sobretudo porque estava aliado às dificuldades de importações da época.

O resultado da política de liberdade cambial estabelecida em 45 e a volta à política de liberalismo econômico implementada no Governo Dutra, que sucedeu à Vargas, foi o esgotamento, em um ano, das divisas cambiais acumuladas durante a guerra e o déficit no balanço de pagamentos. Os controle cambiais foram então restabelecidos em junho de 1947 e mantidos em vigor até 1953. Durante este período, o cruzeiro foi conservado em valor fixo, num nível irreal, desestimulando as exportações e encorajando as importações novamente. Sobretudo a partir de 1951, com a expectativa de que a guerra da Coréia se transformasse num conflito de proporções mundiais, acarretando novamente

---

5. SKIDMORE, Thomas - op.cit. pág. 76

drásticas reduções dos suprimentos externos, o Governo afrouxou os controles cambiais, e as taxas de importações voltaram a subir sensivelmente<sup>6</sup>.

No entanto, o controle cambial, na prática, favorecia a importação somente de produtos essenciais, deixando em uma longa fila de espera os produtos de consumo. Como a procura interna continuava elevada, havia forte incentivo para a expansão da indústria nacional na área de bens de consumo. Além disso, a manutenção do valor do cruzeiro artificialmente, se por um lado favoreceu a importação desestimulando a exportação, por outro, também carreou investimentos para a produção destinada a satisfazer a demanda interna, reforçando novamente o surto industrial no país<sup>7</sup>.

A política econômica de restrição de importações durante a Guerra e a posterior política de controle cambial, incentivaram a industrialização sobretudo no setor de bens de consumo. Contribuíram também, permitindo que afluísse na sociedade o sentimento nacionalista e a identificação por parte da população, sobretudo das elites, de desenvolvimento com industrialização. A linha de pensamento predominante na época era a necessidade do desenvolvimento nacional, aceitando-se como caminho lógico a industrialização. A divergência entre as diversas facções das elites ficava por conta da forma como seria feita esta industrialização, sobretudo, quanto ao aspecto da ajuda do capital internacional para este fim. A relação desenvolvimento/industrialização começava a se impor como pensamento dominante no país.

---

6. BAER, Werner - op.cit. pág. 42 a 44

7. SKIDMORE, Thomas - op.cit. pág. 98

No setor de comunicações, a política imposta às importações dificultou a obtenção de equipamentos para a expansão dos serviços, sobretudo a telefonia. Por um lado, as importações não se efetivavam, tanto pelas medidas econômicas restritivas, quanto pela não existência de equipamentos disponíveis no mercado internacional, desviado para a produção de guerra. Por outro lado, o mercado de capitais interno estava direcionado à produção de bens de consumo para atender à crescente demanda interna de uma população que já entrava em ritmo acelerado de urbanização e, portanto, não possuía capital disponível para investir no setor de comunicações.

Por sua vez, o setor de comunicações requer a utilização de tecnologia sofisticada que o capital privado nacional não tinha condições de assumir, restando portanto ao Governo Federal, implementá-lo. Mas a política de intervenção estatal na economia durante o período estava direcionada para os setores básicos como a energia elétrica, produção de aço, extração e refino de petróleo e outros ramos nos quais a iniciativa privada também não tinha condições de bancar os custos, obrigando o Estado a aumentar em grandes proporções o investimento direto neste setor.

Segundo PEREIRA<sup>8</sup>, esta ação do Estado no esforço de industrialização está relacionada à alteração do equilíbrio de forças sociais, políticas e econômicas. O desenvolvimento passou a ser, cada vez mais, concebido como crescimento industrial, produzindo-se uma "relativa polarização da consciência social quanto a esse processo, passando a industrialização a ser vista como altamente desejável, tendo sido incluída pela sociedade brasileira, por assim dizer, em seu sistema de valores".

---

8. PEREIRA, José Carlos - "Formação Industrial do Brasil e Outros Estudos". Ed. Hucitec/Sec. Estado da Cultura de São Paulo. S.P., 1984. págs. 52 e 73.

O autor estabelece um encadeamento de fatores econômicos, políticos e sociais que explicam claramente o surto industrial que vai do período do pós-guerra até a crise de 63/65. Para ele, o surto de industrialização resultado da substituição dos produtos antes importados pelos produtos brasileiros no mercado nacional, contou também com a estagnação das exportações de produtos agrícolas que ocorreu logo após a guerra e que precipitou a urbanização. O êxodo rural para a cidade contribuiu para o aumento na procura dos bens industrializados e foi também estimulado e facilitado pelo próprio processo de industrialização que já estava em marcha. "A dificuldade para importar, forçou o Estado, por sua vez, a introduzir o controle seletivo das importações. Ao facilitar a importação de bens de capital em condições favorecidas, permitiu o reequipamento das indústrias existentes ou a instalação de novas com tecnologia avançada. A utilização desta, incrementou a produtividade. Se bem que a parte do leão do incremento ocorrido tenha ficado com a camada empresarial, este aumento também tornou possível proporcionar à camada assalariada, um aumento de salários reais (...) o que implicou numa acentuação da procura de tais produtos em proporção muito superior à dos produtos agrícolas. Ao mesmo tempo, aquela aceleração do processo de urbanização a que já nos referimos, ao contribuir para a ampliação dos horizontes, acentuou as pressões populares por níveis de vida mais elevados. Essas, forçaram o Governo a assumir um papel mais ativo e relevante no processo de desenvolvimento. Pressionado, ele não só facilitou a importação de bens de capital em condições favorecidas e protegeu a indústria nacional contra a competição de similares estrangeiros, como desenvolveu alguns setores básicos indispensáveis ao prosseguimento e acentuação do surto industrial, os quais, em virtude da magnitude dos capitais envolvidos e da longa maturação do investimento, não poderiam ficar sob os

cuidados da atividade particular. Referimo-nos especialmente ao desenvolvimento de novas fontes de energia, à melhoria dos meios de transporte, à intervenção direta com o fito de expandir certos setores da indústria pesada (como a siderurgia), etc. Esta intervenção melhorou as condições infra-estruturais já existentes, tornando-as ainda mais capazes de suportar o crescimento industrial. A solidificação dessas condições infra-estruturais fez crescer, por outro lado, o interesse do capital estrangeiro pelas potencialidades do mercado brasileiro. Atraído, ainda mais pela existência de um arcabouço político suficientemente estável e desenvolvido, além de, naturalmente, estimulado pelas facilidades concedidas pelo Estado, instalou-se em largas áreas econômicas"<sup>9</sup>.

## I.2. A situação das telecomunicações no contexto da época

Aparentemente, a história econômica apresentada no item anterior não consegue se encaixar com a história das telecomunicações. O paradoxo mais evidente é a relação do surto de industrialização que seguiu o pós-guerra com a estagnação das comunicações. Durante o conflito, a relação das comunicações com a história do país fica estabelecida sem maiores dificuldades, tanto por causa das restrições às importações adotadas, como por causa das dificuldades de obtenção de equipamentos no mercado internacional em função da guerra. No entanto, após o conflito, com o afrouxamento da política cambial e o incremento nas importações, bem como com a política econômica voltada para o desenvolvimento do país, seria de se esperar que o setor de comunicações fosse beneficiado com uma grande expansão, quer através da entrada de capital estrangeiro, quer através do desenvolvimento do

---

9. PEREIRA, José Carlos - op.cit. pág. 57 à 59

setor pelo próprio país.

Todavia, ao final da década de 50, o panorama das comunicações no Brasil apresentava o seguinte quadro:

- existiam cerca de 800 concessionárias de telefonia pública no país sendo que a maioria, cerca de 80% dos terminais, pertencia à um único grupo, o grupo CTB, ligado ao grupo Light do Canadá.

- as ligações interurbanas praticamente inexistiam. Entre as grandes cidades existiam aproximadamente 720 canais interurbanos, sendo 468 entre Rio e São Paulo, e os sistemas locais estavam operando com capacidade máxima tornando praticamente impossível a ligação de novos assinantes às redes telefônicas.

- o serviço de telex que foi implantado pela NOVACAP quando da inauguração de Brasília, contava com pouco mais de mil terminais.

- as comunicações internacionais, via ondas de rádio (HF) ou pelo cabo submarino (telegrafia), funcionavam precariamente com baixa capacidade de tráfego.

Um outro sistema de microondas fora instalado entre Petrópolis e Belo Horizonte pela Telefônica de Minas Gerais, subsidiária da CTB, interligado ao Rio por um sistema de cabo coaxial. O sistema havia sido construído pela SCT inglesa, do grupo ITT, e não deixou nenhum know-how para o Brasil sendo logo absorvido pela enorme demanda sem conseguir atender às necessidades.

- o DCT era totalmente ineficiente e uma das repartições públicas mais desacreditadas do país. Quando se queria um serviço de confiança, usava-se a Western e era

comum na época dizer que ia-se enviar um "Western" ao invés de um telegrama, pois esta era a única empresa que tinha confiabilidade por parte do público.

Algumas explicações que permitem compreender este quadro em relação ao surto industrializante do período, já foram esboçadas no item anterior, mas é necessário que elas seja encadeadas logicamente e confrontadas com os depoimentos para que possam explicar o panorama das comunicações no contexto da época.

Três fatores podem ser apresentados:

1 - O primeiro fator é o problema tecnológico, um ponto de estrangulamento vital para o setor. É necessário ressaltar novamente, que o surto de industrialização ocorrido na economia brasileira da época, dava-se em dois sentidos: por parte do capital nacional, dirigido principalmente à produção de bens de consumo; por parte do Governo, através das empresas estatais voltadas para o desenvolvimento dos setores econômicos de base.

A sofisticada tecnologia de telecomunicações dependia de investimentos de grande vulto que o empresariado nacional não tinha como bancar. Aliado à isso, havia o fato de que a exploração dos serviços era feita por empresas estrangeiras que importavam seus equipamentos dos países onde estavam instaladas as matrizes. Mesmo levando-se em consideração que estas importações tenham sido afetadas pelas diretrizes estipuladas para o setor pelo Governo, no período de duração do conflito e logo após (como a lei antitruste), também não havia interesse por parte das multinacionais em capacitar o país tecnologicamente para produzir equipamentos. Como o principal mercado consumidor direto destes produtos eram as próprias multinacionais elas dificilmente se interessariam em comprar produtos nacionais,

principalmente em se tratando de uma indústria incipiente que estaria dando seus primeiros passos na produção desta tecnologia. Assim, a indústria brasileira, com falta de garantias mínimas de mercado, uma vez que as concessionárias se abasteciam no exterior, praticamente nada produzia para o setor.

Um outro aspecto da questão tecnológica, é a mão-de-obra especializada. Não havia no Brasil técnicos de nível médio nem de formação superior, pois as universidades e as escolas técnicas não ofereciam cursos específicos de telecomunicações. Os únicos técnicos com conhecimento na área eram os engenheiros militares que se formavam no IME - Instituto Militar de Engenharia, e, mais tarde, no ITA - Instituto Tecnológico da Aeronáutica.

Portanto, do ponto de vista tecnológico, não havia condições de infra-estrutura para se atacar o problema das comunicações, pois este setor, bem como o de eletrônica, era totalmente dependente do exterior. E qualquer esforço para desenvolvê-lo não poderia ficar submetido apenas ao capital nacional privado que não tinha condições de assumir os riscos econômicos para a implantação de uma tecnologia sofisticada, sem garantias de mercado.

2 - O segundo fator, é a política econômica do país. O Estado estava empenhado em desenvolver o setor de produção de base para o qual já estava carreando recursos em valores superiores ao que poderia suportar. Frente à projetos de vulto como petróleo, siderurgia, eletricidade e outros, o problema das comunicações não era prioritário e perdia facilmente para outros setores privilegiados pelo Governo, considerados indispensáveis para o desenvolvimento do país.

Pode-se argumentar que sem telecomunicações tornar-se-ia muito mais difícil desenvolver o país por via



da industrialização. Mas este é um argumento que só vai pesar na balança do desenvolvimento no final da década de 50 e início da de 60, quando, durante o governo JK, o ritmo da industrialização, entre outros fatores, torna insuportável a péssima qualidade das comunicações no país.

Até o início da década de 60 as pressões não eram tão sentidas porque, como demonstra o panorama descrito anteriormente, o eixo político-econômico - formado pelos Estados do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Minas Gerais e São Paulo, polos iniciais do desenvolvimento industrial - vinha sendo atendido, mesmo precariamente, e também porque as próprias empresas começaram a instalar seus sistemas de comunicação.

3 - O terceiro fator que vai influenciar bastante as telecomunicações, tanto para a estagnação inicial, quanto depois para seu desenvolvimento, é a questão do nacionalismo. Os anos 50/60 são marcados pela ideologia nacionalista que traduzia-se na sociedade, numa campanha popular contra as empresas estrangeiras que atendiam o setor de serviços públicos, principalmente a telefonia e a eletricidade. Portanto, desenvolver as comunicações no Brasil incentivando a expansão das multinacionais, implicava num problema político e num conflito com a população que desejava a nacionalização do setor. E como de sua parte o Governo não tinha como bancar o setor com recursos próprios, ficava-se sem solução à vista.

### **I.3. Problemas gerados pela ausência de uma Política Nacional de Telecomunicações**

O resultado da conjugação dos tres fatores anteriores foi o caos administrativo que se instalou no

setor de comunicações. Vários órgãos do governo tinham uma parcela de responsabilidade sobre o setor, cada um baixando normas e portarias a respeito do que pensava ser matéria de sua competência, acumulando centenas de atos administrativos que se contradiziam ou que, simplesmente, ignoravam a legislação já existente. Complicando ainda mais, havia o fato da legislação de telecomunicações estar, desde 1931, atrelada à legislação sobre radiodifusão que, por parte da elite política, recebia maiores atenções que o aspecto técnico. Além das diversas normas administrativas, havia também leis e decretos do Poder Executivo que se atropelavam uns aos outros, fazendo com que a administração e a legislação do setor se tornassem incompreensíveis.

Vários Ministérios tinham algum tipo de atuação direta sobre a área de comunicações. O Ministério do Trabalho, porque tratava dos contratos entre os profissionais, sobretudo de radiodifusão, e as empresas que os contratavam; o Ministério da Educação porque a legislação de radiodifusão sempre considerou esse serviço para fins educativos e possuía uma rede nacional para atender a estes objetivos; o Ministério da Justiça atuava através do Departamento Federal de Segurança Pública, controlando o conteúdo do que era veiculado pelos meios de comunicação de massa; os Ministérios Militares, bem como os órgãos do setor militar, como o EMFA e o Conselho de Segurança Nacional, porque, historicamente, os assuntos relacionados às telecomunicações eram considerados de segurança nacional; finalmente, o Ministério da Viação e Obras Públicas, ao qual ficavam subordinados o DCT - Departamento de Correios e Telégrafos e a CTR - Comissão Técnica de Rádio. Ao primeiro cabia, por força da lei, a direção das redes de radiocomunicação e do Correio Nacional. Ao segundo cabia normatizar e fiscalizar, entre outras atribuições, a parte técnica da radiodifusão e a radiocomunicação como um todo. O trabalho dos dois órgãos acabaram, no entanto, muitas vezes

superpondo-se e os dois disputavam o poder de controlar o setor.

Prado Kelly, ao defender na Câmara dos Deputados o seu projeto de lei sobre radiodifusão, em 1957, sustentava que a radiodifusão e as telecomunicações deveriam ser legisladas em separado, guardando cada uma sua independência. Ressalta, na justificação que apresenta, a disputa que reinava sobre o setor, dentro do próprio Ministério da Viação e Obras Públicas, afirmando:

" Motivo portanto, de técnica de serviço, como de natureza jurídica, demonstram o erro em que incidiu no Senado, a maioria governamental, satisfazendo os desejos do Ministério da Viação para elaborar o Código de Telecomunicações que vai trazer-nos dificuldades de monta, porque não precisariámos, por exemplo, assistir à divisão que se vai operando em certos setores do Governo, sabidamente desavindos, pois ninguém ignora que os pontos de vista da Comissão Técnica do Rádio nem sempre coincidem com os adotados pelo Ministério da Viação, e não sei bem se os do Ministério se harmonizam, totalmente, com o do Diretor do Correios e Telégrafos"<sup>10</sup>.

Paulo Ramos, em seu depoimento, traça um perfil dos anos 50 no Brasil que descreve com precisão a situação do país e a interrelação dos diversos setores com as comunicações.

" No campo econômico e social, o Brasil estava ainda no estágio da economia agrícola. A

---

10. KELLY, Prado - DCN, 13.12.57 - Seção I - pág. 16.

indústria era incipiente. O nosso principal produto de exportação era ainda o café, que mal provia as divisas para a importação de produtos industriais como automóveis, geladeiras, máquinas, quase tudo enfim. O que nos faltava de divisas ia se acumulando na nossa, hoje famosa, dívida externa. No setor de telecomunicações havia uma pequena indústria montadora de aparelhos de rádio e aparelhos de som. O Exército tinha sua própria fábrica de material de comunicações, mas importava todos os componentes e equipamentos mais complexos ou de tecnologia avançada. A Aeronáutica posicionou-se numa linha diferente de fomento à indústria civil, especialmente para a produção no país de equipamentos de radiofarol e de comunicações fixas. Os serviços públicos de telecomunicações eram muito deficientes. Primeiramente eles se tornaram deficientes pela estagnação nas estações, causadas pela II Guerra Mundial. Depois da Guerra, um sentimento de forte nacionalismo foi tomando conta das populações urbanas, levando a choques com as multinacionais que operavam os serviços de telecomunicações, dificultando a entrada de capitais estrangeiros para financiar as suas expansões. Assim, as deficiências foram se acumulando. Ficava-se dez anos ou mais na fila para se obter um telefone, e o sistema existente vivia super congestionado. Havia fila de dias de espera para obter uma ligação interurbana que, quando completada, mostrava-se de péssima qualidade. As comunicações com o exterior, que eram importantes para os interesses dos ricos cafeicultores e exportadores de café, funcionavam satisfatoriamente para a época. Para

as suas necessidades mais prementes de comunicação no país, as próprias empresas instalaram seus próprios circuitos de radiocomunicação, com ou sem licença, pois a fiscalização, a cargo do Departamento de Correios e Telégrafos, não funcionava, como tudo o mais nesse Departamento. Além disso, havia um número bastante grande de radioamadores, o segundo maior contingente do mundo ocidental, que também ajudava as pessoas a obterem comunicações em caso de urgência.

O setor postal telegráfico, a cargo do Departamento de Correios e Telégrafos, funcionava pessimamente. A correspondência demorava semanas para chegar, quando não se extraviava, o que era comum. Quem tinha alguma coisa séria para comunicar usava os serviços telegráficos da Western, sinônimo de eficiência na época. O Exército, onde eu me situava, tinha a sua própria rede de comunicações que funcionava bem, satisfazia suas necessidades, e o Exército não interferia no problema das comunicações civis.

A radiodifusão em FM ainda não aparecera no Brasil. A comunicação de massa se baseava no rádio mas só nos aglomerados urbanos, pois o rádio transistorizado ainda não havia sido inventado. Dessa maneira, no campo reinava o mais absoluto silêncio pois não havia eletrificação rural, rádios à válvula alimentados por pilhas ou baterias custavam caro e não eram nada práticos. A televisão, nos grandes centros, Rio e São Paulo, ensaiava seus primeiros passos. Publicações técnicas de melhor

nível só em língua estrangeira. Em português, havia a revista Antena, do Gilberto Afonso Penna, mais dirigida aos radioamadores que ao pessoal de nível médio.

A qualidade de vida da grande maioria da população era muito baixa, mas poucos tinham consciência disso porque a maioria não conhecia nada do resto do mundo. A economia do país era de ritmo lento. As pessoas se conformavam com essa situação, com essas carências, mesmo porque a grande maioria nem sabia que poderia ser melhor. E o Governo não encontrava maneira de solucionar os problemas ou, até, possivelmente, não estava interessado em soluções, visto que com meios próprios, obtinha as comunicações de que precisava e detinha, praticamente, o monopólio da rapidez da informação.

Na política, vivíamos a época de 'o petróleo é nosso'. Na chefia do Governo estava o Presidente Getúlio Vargas que antes fora ditador por quinze anos e a quem a oposição, União Democrática Nacional, perseguia tenazmente, instigando os militares a depô-lo do Governo. Tantas fizeram que acabaram levando-o ao suicídio em agosto de 1954, instalando no país uma enorme confusão que continuou até um pouco depois da posse de Juscelino Kubitschek, em 1956".

### I.3.1. A questão das concessionárias

Os serviços prestados pelas concessionárias que operavam os serviços públicos de eletricidade e telefonia no Brasil era deficientes, mas não somente por causa dos problemas de importação de equipamentos e tecnologias apropriadas. Este era apenas um pequeno aspecto do problema, específico do período da Guerra e que, caso fosse do interesse das empresas, teria sido sanado sem muitas delongas. Tampouco o descaso do Governo com o setor pode servir como justificativa para a desagregação dos serviços, pois também sob este prisma, as multinacionais teriam condições de estimular o Governo a se ocupar do assunto com mais esmero.

Dois aspectos são apontados como entraves para a melhoria dos serviços das concessionárias: primeiro, a questão da taxação das tarifas; segundo, as condições estipuladas nos contratos de concessão. Os dois problemas estavam diretamente ligados ao aspecto jurídico firmado na Constituição de 1946 para as comunicações do país.

A Constituição de 1946 considerava como poder concedente para a exploração dos serviços telefônicos, isto é, como poder para autorizar e supervisionar as concessões à particulares, tanto a União, como os Estados e Municípios.

A União cabia a administração das frequências e concessões dos pedidos internacionais e interestaduais; ao Estado cabia a concessão dos serviços telefônicos estaduais e ao município, a concessão do serviço local. Esta diluição da competência entre os poderes federais, estaduais e municipais, formava um quadro legal confuso que impedia o desenvolvimento do setor. Nesta situação, era impossível tentar um planejamento a nível nacional capaz de estimular o surgimento de uma tecnologia independente, ou mesmo, um programa de expansão e melhoramento que atendesse à demanda da população e propiciasse a modernização das comunicações e

a melhoria na qualidade dos serviços. Como não havia uma administração central que estipulasse, as normas técnicas, os padrões a serem usados na instalação das empresas, e muito menos as regras administrativas que fossem comuns a todas as concessionárias, cada Estado ou Município tratava de organizar seu próprio serviço conforme lhe aprouvesse. Sob estas condições, era impraticável a existência de um planejamento a nível nacional que estabelecesse a padronização administrativa, operacional e tecnológica, condição primeira para a operação das comunicações de forma integrada.

Vallim, descrevendo a situação das concessionárias na época, afirma que:

" A União não queria interferir no Estado nem no município, esquecida que telecomunicação é sistêmica e que portanto, você tem que dar critérios que presidam até mesmo a origem da mensagem que é o serviço local em telefonia. A falta de um plano diretor fez com que não houvesse sistema; nós tínhamos um arquipélago e o Brasil era um país de surdo-mudo".

A submissão de um setor de aspecto eminentemente técnico como comunicações à decisão e à interferência do poder político estadual e municipal, resultava também na impossibilidade das concessionárias operarem em situação financeira estável, porque as tarifas eram mantidas sempre muito abaixo do preço real de custo do serviço. As tarifas cobradas eram autorizadas pelos poderes concedentes, e estes, por questões políticas, mantinham-nas a preços irrealistas. Conseguir de um Prefeito Municipal a necessária autorização para aumentar as tarifas era uma dificuldade, e



isso, apesar da inflação que começava a pressionar a economia da época. A defasagem de preço das tarifas, além de comprometer o equilíbrio financeiro das empresas, impossibilitava também, a expansão dos serviços e a atualização tecnológica.

O segundo aspecto citado que afetava o desempenho das concessionárias, eram os decretos de concessão. Eles previam que o acervo das empresas deveria ser transferido para o patrimônio público, sem ônus, ao final do período determinado para a concessão. Apesar dos períodos de concessão serem muito longos (20, 30 anos, geral), mesmo assim, as empresas não se mostravam muito interessadas em investir quantias forçosamente altas para a modernização de suas instalações, explorando-os até o limite, independente do que essa prática implicava na baixa qualidade oferecida ao público. Como os contratos de concessão também não previam a obrigatoriedade de atendimento à demanda reprimida ou a obrigatoriedade de atualização da tecnologia utilizada, os serviços telefônicos entraram num círculo vicioso de problemas, onde um mesmo aspecto do assunto era causa e consequência da ineficiência demonstrada.

Por um lado, os serviços não se expandiam por falta de incentivo, resultado do regime tarifário aviltado e das obrigações estipuladas nas cláusulas contratuais. Por outro lado, não havia incentivo por causa da péssima qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias. Fechando a questão, a diluição do poder e a falta de um poder central que impusesse as regras para o funcionamento sistêmico do setor impedia a integração das empresas num todo sistêmico. Da forma como funcionavam as empresas, era impossível conectá-las entre si, já que cada uma usava o tipo de equipamento que lhe parecesse melhor.

A legislação de comunicação em vigor no país era outro problema, pois estava totalmente obsoleta quanto ao aspecto técnico. A Constituição de 1946 havia firmado as principais linhas de orientação para o setor sob o aspecto jurídico, deixando para a legislação ordinária, a ser discutida a posteriori, as formas de implementação e organização. Essa legislação entretanto, jamais chegou a ser discutida e aprovada, e sobre o setor atropelavam-se decretos, leis, normas e portarias, as mais diversas, sem que o Congresso Nacional tomasse a iniciativa de legislar em definitivo sobre a matéria.

Assim, legalmente, continuava a vigor as premissas e definições técnicas que constavam dos decretos baixados em 1931 e 1932 durante a gestão de Getúlio Vargas e que estavam totalmente defasados em relação ao avanço tecnológico que as comunicações tinham alcançado nos 30 anos subsequentes\*.

---

\* Cf. Nota Complementar

**- NOTA COMPLEMENTAR**

Figueiras em seu depoimento, conta um episódio que mostra bem a situação confusa do setor:

"Esse fato eu colhi na documentação do antigo DCT e data de 1957, no tempo da instalação da indústria automobilística. A CTB era detentora de uma concessão para explorar telefonia no Rio, então Distrito Federal, e também nas cidades de São Paulo, Santos, Campinas, Belo Horizonte e outros municípios de Minas Gerais. As concessões de serviços públicos eram constitucionalmente atribuição municipal (do serviço local). De forma que as empresas se organizavam e faziam suas pequenas companhias telefônicas. Um belo dia, uma, que tinha um pouco mais de capital, estendia as linhas interurbanas entre uma e outra.

Quando a indústria automobilística estava sendo implantada, as comunicações não eram mais que as demoras existentes entre Rio e São Paulo. A legislação era obsoleta, era a de 1931. A CTB recebeu, então, uma concessão federal, e para fazer isso usou o eufemismo de denominar os troncos de microondas de "cabos hertzianos", já que ela não podia explorar rádio. A regulamentação da época dizia que telefonia tinha que ser por fio e como ela ia implantar isso? Portanto, a concessão de autorização para instalar as microondas saiu com o nome de feixe de "cabos hertzianos". É um negócio esdrúxulo hoje em dia. O decreto federal

de concessão autorizou o estabelecimento de trezentos canais bilaterais na rota Rio-SP, quantidade que já naquela época era insuficiente para o volume de tráfego telefônico. Entre São Paulo e Campinas, foi instalado também um link de microondas de apenas 60 canais, e entre Rio e Belo Horizonte o sistema permitia 120 canais. Foram instalados alguns outros sistemas, mas o restante do país continuava praticamente isolado, porque a Radional proporcionava escasso tráfego via rádio em ondas curtas entre as principais capitais brasileiras. As tarifas interurbanas então passaram a constituir a salvação financeira da CTB, porquanto os seus reajustes periódicos de tarifas, resultantes da inflação que então estava crescendo com velocidade apreciável, dependiam de autorização dos poderes políticos municipais. Antigamente, a coisa mais difícil era uma empresa dessas, que era concessionária municipal, conseguir um aumento de tarifas. A demagogia eleitoreira dos vereadores e do prefeito impedia o pagamento dos custos. Isto foi retardando violentamente e represando o nosso crescimento".

## CAPÍTULO II. OS ANOS JK - OS ANTECEDENTES IMEDIATOS DO CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES

### II.1. Introdução

O quadro que se configurou durante o levantamento histórico através de depoimentos, documentos e bibliografia, é o retrato do *modus operandi* da administração pública do país: os problemas com o setor de telecomunicações foram se agravando, até chegar ao ponto de colapso total, quando nada mais funcionava sequer de maneira razoável, ameaçando até mesmo a própria administração e a governabilidade do país.

Neste momento, várias repartições, órgãos, comissões, Ministérios, poderes Executivo e Legislativo, associações de classe e outros mais - todos se propõem a tentar resolver o problema de alguma forma. Claro está, que alguns segmentos já vinham se manifestando há alguns anos, mas foi necessário chegar à uma situação de colapso para que eles fossem finalmente ouvidos. Constatou-se então a evidência que se impunha: o país não podia mais suportar a falta de uma organização geral e definitiva para o setor.

Em relação às hipóteses levantadas para esses trabalhos, nos próximos capítulos identificam-se claramente as que se referem ao pacto de forças que levou à votação do CBT, a cisão das discussões em dois setores - radiodifusão e tecnológico - e a questão do nacionalismo que congregou os segmentos interessados no assunto em um mesmo objetivo.

Os antecedentes imediatos do Código Brasileiro de Telecomunicações estão diretamente vinculados aos anos do Governo JK e emoldurados por duas fontes de pensamento que

direcionaram e sustentaram o contexto em que foi construída a história das telecomunicações no país:

- 1 - O Nacionalismo - que aqui transparece como um sentimento que perpassa todos os fatos e depoimentos.
- 2 - O Desenvolvimentismo - a cristalização nos anos JK do pensamento nacionalista - traduzido e identificado com o processo de industrialização do país.

Estas duas forças pairam acima das muitas divergências existentes no interior dos segmentos que vão definir a implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações e que impulsionaram a tramitação do Código. Na verdade, tornam-se o ponto de interseção dos segmentos interessados que nelas encontram o locus onde foi possível alinhar e montar um pacto de interesses. Elas vão servir, sobretudo, como o leitmotiv que permitirá aparar os conflitos e divergências inerentes aos grupos que tomaram a si o poder decisório concernente à implantação do SNT.

O que se demonstra nos próximos capítulos é a construção deste painel de interesses diversos mas convergentes em relação ao objetivo final: a legislação das telecomunicações; principalmente, a *mis-en-scène* dos atores responsáveis pela condução da trama e que vão interferir em alguns momentos da história, de maneira decisiva, modificando as regras do jogo.

Dentre os fatos e situações históricas que marcam a tessitura deste painel, destacam-se:

1. A construção de Brasília;
2. Dois decretos baixados por Jânio Quadros;
3. A organização do empresariado de radiodifusão;
4. O interesse político do Legislativo.

## II.2. A conformação de uma Política de Telecomunicações ao abrigo da ideologia nacionalista

Os anos do Governo de Juscelino Kubitschek mudaram inteiramente a fisionomia do país. O aumento das atividades econômicas com a entrada do capital estrangeiro, agora em larga escala, tanto no setor de indústrias de base, quanto no de bens de consumo, tornaram insuportável o atraso das comunicações. A necessidade de uma política para o setor, a nível nacional, surge então como um argumento de considerável importância, pressionando o Governo no sentido de tomar medidas que tornassem o setor mais eficiente.

O sentimento nacionalista exacerbado e, agora, canalizado e contido no "desenvolvimentismo", marca inconfundível dos anos JK, era incompatível com o funcionamento precário das comunicações. A industrialização acelerada não poderia ser implantada eficientemente se à ela não correspondesse um avanço técnico na área das comunicações. Mas essa mesma bandeira nacionalista que empurrava o país para o desenvolvimento de "50 anos em 5" - lema de JK - também era um obstáculo à expansão das comunicações; pelo menos, enquanto essa expansão significasse a permanência das empresas estrangeiras no país.

Apesar de ter sido marcada pela expansão do capital internacional na economia brasileira, e apesar deste capital ter sido o sustentáculo do desenvolvimento nacional, surgia por parte da população um clamor contra as multinacionais que operavam no país. "Na década de 50, surgiu no Brasil uma nova terminologia. Impregnada de um

espírito combativo, ela refletia as modificações sociais que o após-guerra trouxera aos países europeus. Grã-Fino, termo montado pela dupla Jean Manzon - David Nasser e divulgada na então maior revista do país, "O Cruzeiro", era um. Quando se referia ao empresariado, usava-se o termo "tubarão", e ao se dissecar a origem dos fundos estrangeiros operando no mercado nacional, o termo usado era "polvo". É possível que a palavra "polvo" se referisse especificamente à Brazilian Traction, Light & Power, hoje nacionalizada; mas entre o grande público, a alcunha circulava como indicativo para qualquer forma de participação do capital estrangeiro no país"<sup>1</sup>.

A ineficiência evidente, e dolorosamente sentida pela sociedade, das multinacionais que operavam no setor de serviços públicos, sobretudo telefonia e energia elétrica, era mais um argumento estratégico para a tomada de uma posição nacionalista no setor de comunicações. Mas, ineficiente, era também o serviço público que ficava nas mãos do Governo, no caso, o DCT e a CTR. Recorde-se que é nesta época que surge uma crença generalizada na sociedade de que tudo que era gerenciado através dos serviços públicos era ineficiente, o que aliás, não era apenas uma crença mas uma constatação. É justamente em função das dificuldades em conduzir projetos via as repartições públicas existentes que Juscelino cria uma série de novos órgãos técnicos, agências administrativas *ad hoc*, que serviam para a implementação dos projetos de desenvolvimento estabelecidos no Plano de Metas de seu Governo. Portanto, no serviço público relativo ao setor de comunicações, a ineficiência era sentida pela população, tanto por parte dos serviços prestados pelas empresas estrangeiras, quanto por parte daqueles prestados pelas repartições públicas.

---

1. BANAS, Geraldo - "Os Donos do Brasil", Ed. Banas, SP., s/d. pág. 09



Paulo Ramos, depondo sobre os anos JK faz uma descrição suscinta e exata da sociedade da época:

"Os anos Juscelino Kubitschek estavam mundando o Brasil e um considerável aumento da atividade econômica já começava a tornar insuportável a nossa supercarência de comunicações. No campo técnico-cultural em telecomunicações, a PUC-Rio já oferecia aos estudantes de Engenharia Elétrica a opção de telecomunicações. Outras escolas também o faziam. O IME dava suporte a essas iniciativas fornecendo professores e laboratórios. O ITA já estava em funcionamento, e a eletrônica e comunicações começaram a penetrar nas universidades paulistas. O IME continuava na dianteira tecnológica, e lá já se ensinava a tecnologia de transmissores e de modulação por pulsos.

No campo econômico, começávamos a vislumbrar a economia industrial. Automóveis, geladeiras, televisores e tubos de imagem, já eram fabricados no Brasil. Os serviços públicos de telecomunicações continuavam precários. Nas grandes cidades, onde os serviços telefônicos eram operados pelas multinacionais, continuava tudo parado. Fui à telefônica saber se eu ainda estava na fila. Sim, depois de 10 anos, eu estava lá. Pelo menos, a fila era bem organizada.

Nas pequenas cidades, onde as multinacionais não haviam penetrado, os empreendedores das comunidades inventaram o

sistema de autofinanciamento e implantavam sistemas telefônicos locais. Os serviços interurbanos, os correios e telégrafos, continuavam praticamente na mesma.

A organização das telecomunicações era deficientíssima. Havia o Departamento de Correios e Telégrafos que cuidava, ou deveria cuidar, dos telégrafos e dos correios, e a Comissão Técnica do Rádio que cuidava da radiodifusão e das alocações de frequências de rádio. Esses órgãos eram subordinados ao Ministério da Viação e Obras Públicas. Os serviços telefônicos locais eram regulados pelos municípios, os interurbanos intermunicipais pelos Estados e os interurbanos interestaduais pelo Governo Federal. E aí competiam os dois órgãos acima: DCT e CTR. Do sistema mesmo, ninguém cuidava. Com essa organização, ele jamais chegaria a existir".

O sentimento nacionalista que tomou conta da sociedade brasileira na década de 50, abrangia, em verdade, um amplo leque de posições divergentes entre si, mas que se cristalizou na ideologia desenvolvimentista dos anos JK. Qualquer que fosse o segmento da sociedade, um ponto era pacífico de discussão: a necessidade de desenvolver o país rapidamente.

No setor das comunicações essa questão se traduzia da seguinte forma: o ponto pacífico de discussão era a urgência de um planejamento a nível nacional. As divergências de posições ficavam por conta de se escolher qual a melhor e mais rápida forma de implementar a organização do setor: se via um esforço próprio do país, autônomo, ou através da permanência das empresas

estrangeiras, as concessionárias. No entanto, mesmo os que admitiam a presença das concessionárias, defendiam que elas deveriam pautar a operacionalização de seus serviços de acordo com o planejamento a nível nacional, estipulado pelo Governo, dentro de uma concepção sistêmica do setor.

Essa questão das concessionárias, na verdade, referia-se à uma outra, muito mais ampla, que era a disputa estatização x privatização dos serviços de telecomunicações. E nessa contenda, mais uma vez o nacionalismo vai servir como abrigo comum às posições divergentes dos segmentos interessados diretamente no setor, e que à ele vão recorrer para justificar e legitimar suas posições.

Exatamente, até que ponto o Estado deveria deter o monopólio das telecomunicações? A disputa a respeito dos limites do poder do Estado sobre o direito de informação vai suscitar longos debates e, por fim, determinar a tramitação e aprovação do Código. De qualquer forma, apesar dos obstáculos impostos pelas posições que ficaram conhecidas por "entreguistas" (as que eram favoráveis à permanência das empresas estrangeiras), é a posição nacionalista que terá supremacia no âmbito das telecomunicações. Ela foi constante, permanente nas discussões e no conteúdo dos vários ante-projetos e propiciou uma base comum para o entendimento necessário às partes interessadas.

### **II.2.1. O Nacionalismo militar como abrigo da Razão Técnica**

Partilhando da posição nacionalista estavam os militares que, já há muitos anos, reivindicavam um plano para o setor. O Almirante José Cláudio Beltrão Frederico que defendia a posição de manter as concessionárias, estrangeiras ou não, funcionando no país, afirma:

" Nosso serviço telefônico é fruto de uma política de governo que estava sendo progressivamente estrangulada na sua possibilidade de acompanhar a evolução da eletricidade no Brasil, mediante a não concessão de tarifas que pudessem remunerar os custos de pessoal e os de expansão de material.

Esta segunda parte, dos custos de expansão de material, era sistematicamente cortada. Era dado apenas o necessário para manter o pagamento de pessoal. Era propositalmente cortada, de maneira a levar ao que se desejava que era a nacionalização dos serviços de telecomunicações. Telecomunicações são provavelmente os serviços básicos mais indispensáveis para haver o desenvolvimento, e o fato do Brasil não ter serviço de telecomunicações de qualidade, pelo menos razoável, estava impedindo o desenvolvimento nacional. O contexto político da época, então, era uma série de medidas que levassem a companhia canadense (ele se refere à Light que detinha o controle acionário da CTB) que operava o sistema de telecomunicações, a CTB, a ceder a venda da companhia no Brasil. O contexto político mostrava um sentimento de que o Governo deveria operar as telecomunicações, e o argumento que se levantava em favor disso era que a segurança nacional exigia que o Governo operasse as telecomunicações".

No depoimento de Frederico percebe-se que na área militar reproduziam-se as posições que a discussão sobre telecomunicações levantava, sendo que, aí, o nacionalismo se

explicava pelo fator da segurança nacional. Os engenheiros militares, os únicos na época com conhecimento técnico sobre o assunto, concordavam num ponto: a necessidade de um plano diretor para o setor que o transformasse num sistema integrado a nível nacional. O conflito de posições se dava, pois, não no aspecto técnico ou operacional mas na orientação política que determinaria como o sistema de telecomunicações devia ser implantado e administrado. Ou seja, repetia-se a questão: até que ponto, exatamente, poderia se conceber o monopólio do Estado?. Muitos duvidavam da capacidade do país de instalar o sistema por conta própria sem ter que recorrer ao capital externo, uma vez que não tínhamos a tecnologia necessária - nem indústrias nem mão-de-obra especializada. Outros, como o Almirante Frederico, questionavam a estatização, não por descrença na capacidade do país, mas por motivos políticos e técnicos e por defesa à iniciativa privada:

"Eu não acho que seja necessário para a segurança nacional que o Governo execute o serviço de telecomunicações. Nós podemos ver que, hoje em dia, a operação das companhias estruturais do governo está sendo distribuída em caráter político para contemplar custos políticos de associações. Isso significa que em empresas estrategicamente importantes, o comando político, a orientação, podem ser dados à um especialista em política que não é necessariamente um bom administrador, nem um conhecedor de quais são as necessidades que a operação daquela empresa pode trazer para a melhor solução do problema nacional. Eu acho que o fato do governo operar deve ser evitado ao máximo e deve ser cumprida a Constituição onde estas coisas só são permitidas quando não há interesse nem capacidade da indústria privada

para operar um serviço de interesse e necessidade social. Só nesses casos se justifica a presença do governo na execução direta de serviço. O governo tem uma responsabilidade enorme, difícil, que é no campo da supervisão, da especificação, da fiscalização, da orientação, e da checagem, e não, necessariamente, no campo da execução que pode ser feito por especialistas formados nos seus setores e que não precisam ser do Governo. Então, minha colocação, no contexto político da época, foi contrária a que o Governo operasse diretamente o sistema de telecomunicações em nome de que a segurança nacional ficaria mais bem servida assim. E a base da minha filosofia, à época, era que nos EUA - que são o bastião do mundo industrial, político e social a que nós estamos filiados, e que têm uma segurança da qual nós dependemos, porque no contexto histórico mundial eles são líderes, lá, o sistema é de operação privada e de controle governamental, e funciona otimamente.

O problema central da época era o modo de enfocar a passagem do comando das telecomunicações; havia os que defendiam a idéia de que o Governo deveria passar a operar esse sistema dentro do Brasil, e havia os que achavam que o particular deveria operar esse sistema e o Governo supervisionar essa operação. Eu pertencia a este último grupo que não foi o vencedor".

A implantação de uma política nacional de telecomunicações era norteada, nos seus princípios e objetivos, por uma concepção sistêmica do setor oriunda dos

meios militares. A organização sistêmica se impunha por razões tecnológicas, independente da disputa estatização x privatização, pois seria impossível operacionalizar empresas diversas sem que estivessem submetidas à um mesmo planejamento administrativo e à tecnologias compatíveis. É ainda Frederico quem diz que "fosse vencedora a tese da operação privada ou fosse vencedora a tese da operação pelo Estado, a unificação do comando num nível mais alto seria condição fundamental para permitir o tratamento sistêmico do problema, condição *sine qua non* para a melhoria do sistema de telecomunicações".

Segundo Paulo Ramos, havia apenas dois grupos que pensavam em telecomunicações de forma sistêmica: um estava no Plano Postal Telegráfico, no DCT, composto em sua maioria por militares. "Esse grupo tentava construir um sistema telegráfico mas nunca o conseguiu por falta de estrutura e de vontade organizacional do DCT". O outro grupo que compartilhava da visão sistêmica, localizava-se no EMFA e "lutava para construir uma base estrutural para as telecomunicações o que viríamos a conseguir com o Código".

Esta necessidade de uma base estrutural já vinha sendo debatida há alguns anos. Segundo Vallim, já em 1949, a legislação vigente sobre radiodifusão estava totalmente desatualizada, não só quanto a conceitos administrativos mas também do ponto de vista técnico, pois, com a entrada de microondas na telefonia, a legislação ficou totalmente obsoleta. Assim, em 1949, a Comissão Técnica de Rádio, presidida por Edmundo Brandão, sugeriu ao Ministro da Viação e Obras Públicas que levasse o problema ao Presidente da República. Este, determinou a formação de uma Comissão Mista com representantes de vários ministérios e representantes civis da iniciativa privada para que elaborassem um anteprojeto de lei, notadamente para a área federal. O principal aspecto em que insistia o projeto, era o problema

do poder concedente distribuído entre Estado, Município e Governo Federal, bem como na falta de um plano diretor para a área integrando-a como sistema. De acordo com Vallim, que participou da comissão, foi o primeiro anteprojeto do Código.

Se a concepção sistêmica do setor vigorava entre os engenheiros militares, não havia, no entanto, uma noção muito clara do problema como um todo. Na opinião de Vallim, os engenheiros se concentravam mais na questão técnica e careciam de uma visão geral do emprego econômico, social e administrativo das telecomunicações, apesar de preponderar entre eles, a idéia de "libertar o país da tutela do capital e do conhecimento externo":

"Nós queríamos ter o nosso grito de independência ou morte e isso fez com que fosse levado para o anteprojeto do Código esse sentimento de liberdade, de não cassar as concessões, mas de criar estruturas e condições para as empresas brasileiras estatutais ou privadas, para substituírem as empresas internacionais que, na época, eram as concessionárias dos serviços mais importantes".

Mas a vontade de "libertar o país" esbarrava no problema fundamental que era a falta de recursos disponíveis no orçamento do Governo que o permitisse investir em telecomunicações por sua própria conta, ou, até mesmo, para adquirir as empresas internacionais, pois isso obrigaria o Governo a indenizá-las, caso a absorção fosse feita antes do término das concessões. O problema que se colocava era então como alcançar esta autosuficiência no setor: achar uma fórmula administrativa que permitisse resolver a pendência e encontrar um caminho viável para a implantação do sistema. Afirma Vallim que:



" O problema se arrastou, até que no Código foram encontradas as formas do Governo Federal assumir realmente o comando das telecomunicações, quer como poder concedente, quer pelo conhecimento técnico que se acelerava através das universidades - notadamente as universidades militares, pelo conceito de segurança, e também por artifícios de como conseguir aplicar o dinheiro, o que permitiu ao Governo importância bastante para poder indenizar ou criar a sua empresa".

### **II.3. Acelera-se a elaboração de uma Política Nacional de Telecomunicações**

Os depoimentos dos técnicos diretamente ligados à implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações e à tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações, apontam dois fatos decisivos para que o setor obtivesse, finalmente, o esperado diploma legal que subsidiou a implantação do sistema e que se arrastava pelo Congresso Nacional há vários anos, sem nunca ter sido votado.

1. O primeiro fato foi a construção de Brasília e a transferência da Capital Federal para uma cidade isolada no meio do país.

2. O segundo, dois decretos baixados por Jânio Quadros: o decreto nº 50.666, de 30 de maio de 1961, que criava o CNT - Conselho Nacional de Telecomunicações, e o Decreto nº 50.840, de 23 de junho de 1961, que modificava o regulamento para a execução dos serviços de radiodifusão.

Estes dois fatos foram determinantes para uma tomada de decisão sobre a situação de colapso a que tinham chegado as comunicações no Brasil, mas, subjacente à esta situação, e formando a conjuntura propícia, estão os interesses dos segmentos diretamente relacionados ao assunto:

A - o interesse dos empresários de radiodifusão

B - o interesse da classe política.

Vejamos a contribuição de cada um desses fatores para a implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações.

### II.3.1 A Construção de Brasília

O setor de telecomunicações não constava do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek\*, mas, é neste período que receberá um grande impulso em consequência da construção de Brasília.

---

\* Segundo Anne-Marie Maculan ("O Processo Decisório no Setor de Telecomunicações" - Tese de Mestrado - IUPERJ 1981), apesar de não constar do Programa de Metas de JK, o setor de telecomunicações não deixava de ser uma preocupação governamental e, para isso, o Governo criara em 1957 uma Comissão Especial para o Estudo do Problema da Expansão dos serviços telefônicos no Brasil, composta de 5 membros, entre os quais, um militar, e presidida por Octávio Gouveia de Bulhões. Esta Comissão propunha a organização institucional do setor, pedia a elaboração de um ante-projeto de lei para a área de telefones que incluía a formação de uma comissão nacional das Comunicações Telefônicas, vinculadas ao Presidente. Caberia à esta Comissão gerir um fundo de Investimentos e a organização de um Grupo Executivo da Indústria de Telecomunicações, GEITEL, para desenvolvimento do setor, indústria e equipamentos e padronização dos sistemas telefônicos.

A transferência da Capital Federal para uma cidade construída no meio do Planalto Central do país, distante centenas de quilômetros de qualquer cidade de porte médio, ficaria inviabilizada se não houvesse um sistema de comunicações que permitisse que a capital pudesse realmente tornar-se a sede do Governo. Transferir o Governo significava, obrigatoriamente, que Brasília devia possuir um eficiente sistema de comunicações com capacidade para ligar a cidade ao resto do país, principalmente com o Rio de Janeiro, onde, ainda por muitos anos, funcionaria efetivamente o centro de poder.

É novamente Paulo Ramos quem esclarece o significado da transferência da sede do Governo:

"O ensino das telecomunicações já penetrara na Universidade Católica do Rio e eu fui lecionar televisão no último ano do curso de engenharia elétrica. No IME, o pessoal era bastante ligado em política, e, na política, Juscelino Kubitschek prosseguiu na execução de seu Plano de Metas apesar da ferrenha oposição do lacerdismo e da UDN. Lamentavelmente, Juscelino Kubitschek que tantas coisas estava fazendo no seu programa de 50 anos em 5, e que fora telegrafista na juventude, não colocara os serviços de telecomunicações em seu programa de metas. Talvez por ser assunto politicamente muito delicado, dominado por variados interesses multinacionais. Era a Light canadense, a ITT americana, a Western inglesa, a Radiobrás americana, a Radional americana, a Italcable italiana, a Sudam francesa. Era uma verdadeira salada internacional e eles brigavam entre si.

Nos planos de Juscelino, a meta síntese era a construção de Brasília que caminhava rapidamente para a conclusão sob o bombardeio da oposição. A oposição aprovava o plano de construção porque não acreditava na sua realização. Agora que Brasília ia ficando pronta, a oposição lutava contra a mudança da capital. Percebia que ia ganhar um palco num Congresso fisicamente perdido na imensidão do Planalto Central. Assim, alegavam falta de condições para o funcionamento da Capital, pois não havia comunicações. De fato, os arquitetos e construtores haviam esquecido completamente as comunicações, como aliás, é frequente ocorrer ainda hoje. Era preciso construir um serviço telefônico local em Brasília e mais um enlace de razoável capacidade de tráfego, de Brasília ao Rio, com 2000 km de extensão - mais do que tudo que havia sido construído no Brasil até então. Mas Juscelino Kubitschek não era de se impressionar com dificuldades e mandou providenciar tudo isso e mais uma rede de telex, além de um sistema telefônico auxiliar em ondas curtas. Houve disputa pela concessão desses serviços. Dizia-se que os brasileiros não tinham capacitação técnica para implantar e administrar esses sistemas. Um dos notáveis desse grupo era Gustavo Corção, homem de rara inteligência e cultura, professor do IME e ídolo dos que, como eu, havíamos sido seus alunos. De outro lado, um grupo de militares, muitos ex-alunos de Corção, e também de civis não ex-alunos como José Paulo Viana, ligado à Juscelino e pioneiro da construção de Brasília, que pugnavam pela construção do sistema pela NOVACAP (Companhia Construtora da Nova Capital). Esse grupo teve o

apoio de Juscelino Kubitschek e foi criado, na NOVACAP, o Departamento de Telefones Urbanos e Interurbanos, DTUI, que, sob a direção de José Paulo Viana, começou a todo vapor a construir o enlace. A construção da rede de telex ficou a cargo do DCT para cuja Diretoria de Telegráfos foi convidado Hervê Pedrosa. E, para desespero do grupo que não acreditava nessa possibilidade, tudo ficou pronto em tempo. Dizem que a primeira ligação foi feita por Gustavo Corção. E mais ainda: no dia da inauguração de Brasília houve transmissões pela TV, ao vivo, de um enlace montado rapidamente pela TV Tupi com equipamento móvel de reportagem externa. Foi realmente um inesperado show de telecomunicações. Com tudo isso e mais a vitória na Copa do Mundo, os anos Juscelino Kubitschek mudaram o ânimo dos brasileiros que, agora, se julgavam capazes de qualquer coisa"\*.

Pelo lado militar também havia preocupações com a transferência da capital. O EMFA resolveu criar uma Comissão para estudar um anteprojeto de lei, buscando estruturar as telecomunicações no âmbito federal porque as Forças Armadas sentiram a necessidade de integrar Brasília ao Sistema Nacional de Comunicações Militares. Nesta época, o Presidente da Comissão Técnica de Rádio era o General Olímpio Mourão Filho, amigo de Juscelino e com posições bastante definidas a respeito do assunto. Ele defendia que o problema das comunicações não deveria ficar restrito ao âmbito militar e que as telecomunicações civis eram até mais importantes, uma vez que a rede civil podia transportar informações militares mas a recíproca não era verdadeira, ou seja, as Redes exclusivamente militares não podiam ser

---

\* Cf. Nota Complementar nº. 1

utilizadas para fins civis. Contando com o prestígio do EMFA e do próprio General Mourão, foi criada uma comissão mista de civis e militares para estudar o problema das telecomunicações a nível nacional.

O relato de Vallim esclarece como ocorreu a interferência do EMFA nas telecomunicações por ocasião da construção de Brasília.

"O DTUI tinha o circuito BSB-Rio e pensava resolver o problema civil por este veículo, mas, em verdade, satisfez ainda mais porque as concessionárias não usavam o circuito DTUI, de modo que o DTUI passou a ter quarenta canais ociosos entre Belo Horizonte-Rio. A telefônica de Minas Gerais não quis arrendá-los. Em função disso, José Paulo Viana, que era o Superintendente do DTUI, pediu à Comissão Técnica do Rádio para ver a possibilidade de compulsar a telefônica de Minas Gerais a arrendar esses canais ociosos entre BH-Rio, em virtude de haver uma espera de seis a oito horas para as ligações solicitada. Como não havia nada na lei que pudesse impor esse arrendamento, comuniquei ao General Mourão que era conveniente ser criada uma empresa que construísse as BRs da telefonia que pudesse arrendar canais às concessionárias. Esta era a idéia embrionária da atual EMBRATEL, e o General Mourão, que se dava com intimidade familiar com o Juscelino, telefonou ao Presidente e propôs que o EMFA não se limitasse a estudar a estrutura só da rede militar, mas a civil também, convocando para a comissão, a área civil. Isto foi feito, e a presidência da Comissão coube a um diretor do Telégrafo, Dr. Líbero Miranda. Dessa comissão é

que nasceram as premissas que foram observadas pela Câmara dos Deputados na elaboração do Código Brasileiro de Telecomunicações. Da Comissão, saiu um ofício assinado pelo chefe do EMFA, propondo a criação de um plano diretor que nortearia a concessão dos serviços e propondo a criação do CONTEL, um órgão eclético, uma comissão que contivesse a representação de outros Ministérios, como da área civil. Foi previsto que as tarifas deviam ser estudadas tecnicamente nesse órgão central, enfim, que fossem dadas todas as premissas, as condições financeiras, para a elaboração de sistema nacional e criação da EMBRATEL que faria a rede federal de telecomunicações, os troncos principais do sistema. E, como não havia dinheiro orçamentário para tanto, foi imaginada a criação de um Fundo Nacional de Telecomunicações que, para não ser revertido à administração pública e não ser incluído no orçamento, lembrou-se, poderia ser arrecadado pela EMBRATEL que seria uma empresa e não um órgão da administração direta".

Em 1961, com a posse de Jânio Quadros é que Brasília começa a tornar-se efetivamente a sede do poder do país. Jânio instala-se na cidade, bem como o Congresso Nacional e o Poder Judiciário. Começa também a transferência dos principais órgãos públicos para Brasília; Ministérios, autarquias, empresas, enfim, o aparelho do Estado começa a governar o país a partir do Planalto Central.

São compradas novas centrais de telex para a cidade: cem ramais foram instalados no prédio do antigo Ministério da Viação e Obras Públicas, com equipamentos importados da Alemanha. Logo depois, ainda no Governo Jânio

Quadros, foram instalados cem ramais para Belo Horizonte, cem para São Paulo e outros cem para o Rio de Janeiro, de forma a aumentar a capacidade dos primeiros cem ramais, além de outras pequenas centrais de 60 canais. Posteriormente, Brasília foi ligada com Curitiba através de cem ramais, à Porto Alegre com 60 ramais via rádio, à Salvador também com 60 canais via rádio e à Recife e Fortaleza com 60 ramais cada um, ligados ao Rio via rádio\*.

A capital, ao transformar-se em sede do poder de fato, obrigava a instalação de um sistema de comunicações eficientes.

Paulo Ramos relata a presidência de Jânio e a transferência da cúpula do poder para Brasília:

" Jânio Quadros assumiu o Governo e a cúpula do poder se mudou para Brasília. Este fato foi de enorme influência nas telecomunicações. Enquanto a chefia do Governo estava no Rio, a carência de informações para as autoridades era como se não existisse. Os principais centros de atividade econômica e política do país dispunham de comunicações insuficientes para o público em geral, mas suficientes para quem tinha o poder de obter prioridades, e para eles estava tudo bem. Era-lhes até benéfico, na medida em que dava à cúpula do poder o monopólio das informações rápidas. Com o centro do poder em Brasília tudo ficou diferente. Aquele sistema de microondas e o telex eram o cordão umbilical que ligava o país ao seu governo e aos políticos em geral, e vice-versa. Jânio Quadros, aliás, ficou

---

\* Cf. Nota Complementar n<sup>o</sup>. 2



fascinado pelo telex. Ele mesmo operava o teleimpressor e distribuía seus famosos bilhetinhos pelo país inteiro. Foi assim que os governantes do país ganharam a consciência da importância das telecomunicações, o que antes só existia nas Forças Armadas onde se dizia que comunicações era a arma do comando".

A fascinação de Jânio pelo telex é corroborada também por Figueiras que afirma que o aparelho foi instalado no Palácio do Planalto, ao lado da mesa de Jânio, e que ele mesmo o operava: "Tive muitas vezes oportunidade de chamá-lo via telex, expor determinado problema e ele mandava expedir um bilhetinho, os célebres bilhetinhos. Havia tomado nota ali, devidamente, e respondia".

### II.3.2. Os decretos de Jânio Quadros

Em 30 de maio de 1961, Jânio Quadros baixa o decreto 50.666 que criava o Conselho Nacional de Telecomunicações, CNT, diretamente subordinado ao Presidente da República.

Segundo o decreto, o Conselho tinha por finalidades: a) estudar e definir o problema nacional de telecomunicações; b) rever, coordenar, e propor legislação sobre telecomunicações e seus órgãos de planejamento, execução e controle, devendo apresentar dentro de três meses após sua instalação, um anteprojeto de lei complementar sobre radiodifusão; c) delinear os grandes troncos do Sistema Nacional de Telecomunicações; d) coordenar e fomentar a indústria brasileira de telecomunicações e o ensino técnico profissional. Estipulava também um prazo de 45 dias para o Conselho preparar a minuta de um novo

decreto, fixando normas para o trato, encaminhamento, e coordenação dos assuntos da alçada do Ministério da Viação e Obras Públicas, Comissão Técnica de Rádio e Departamento de Correios e Telégrafos.

Enfim, com uma assinatura, Jânio decidia, por sua própria conta, as regras para o setor de telecomunicações, atropelando o Legislativo, e impondo sua autoridade sobre o Ministério da Viação. Transferiu todo o confuso setor para a esfera de poder da Presidência da República e retirou, ao Ministério e aos órgãos a ele submetidos - DCT e CTR, a administração do setor. O Conselho foi então instalado provisoriamente no Rio, no Edifício da Praia Vermelha, e foi nomeado como seu presidente o General Paulo Kruger, e para diretor do DENTEL - Departamento Nacional de Telecomunicações, à época atuando como secretaria do CNT, o Coronel José Henrique Chaves de Oliveira que seria posteriormente designado para acompanhar a tramitação do CBT na Câmara.

Sobre a criação do CNT pelo Executivo, Paulo Ramos atribui ao decreto, a decisão do Congresso de desengavetar o Código:

" o fato é que os políticos ficaram com medo do Conselho do Executivo e resolveram tocar o Código para a frente, pois assim poderiam melhor garantir, por lei, os seus interesses na radiodifusão, tão importante em época de eleições. E se apegaram de tal amor à obra feita, que conseguiram a maioria suficiente para rejeitar a totalidade dos vetos apostos por Jango à lei, aprovada pelo Congresso. Creio que isso aconteceu pela primeira vez no Brasil, nessa ocasião".

O General Alencastro e Silva, aponta por sua vez, dois fatos que considera decisivos para que o Congresso desse andamento ao projeto do Código: o primeiro, foi uma punição que a rádio Jornal do Brasil recebeu por parte da presidência; o segundo, o decreto de Jânio criando o CNT, com atribuições amplas e muito poder político:

" o Congresso assusta-se, desengaveta os projetos e realmente acelera a sua discussão, visando a aprovação. Nesta tramitação final, são introduzidas emendas que atingem o setor de telecomunicações. Atingindo o setor, dois órgãos tomam posições muito importantes: o antigo DCT e a Comissão de Comunicações do EMFA, introduzindo nesse anteprojeto os conceitos de telecomunicações integradas, a competência para a concessão, a criação da EMBRATEL, a criação do Fundo Nacional de Telecomunicações, tudo isso. Então, esse projeto, que era fundamentalmente de radiodifusão, introduz os conceitos fundamentais de telecomunicações".

Já para Vallim, o que faz o Congresso deslançar a tramitação do código e finalmente aprová-lo, foram dois decretos: o que criava o CNT, e o Decreto 50.840, de 1961, que determinava uma série de normas restritivas à radiodifusão o que fez com que o legislativo, diretamente ameaçado pelas restrições impostas pelo Decreto à manifestação de pensamento, tratasse de, novamente, trazer à discussão o projeto de radiodifusão. Diz Vallim:

" Havia uma Linha Maginot que não deixava passar nada, até que o Presidente Jânio Quadros baixou o Decreto n<sup>o</sup>. 50.840/61 que feria direitos e interesses da radiodifusão. Então, o

projeto ganhou a classificação de urgência urgentíssima"2.

O Decreto 50.840, transferia novamente a CTR, desta vez, para o âmbito do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e dava-lhe amplos poderes censórios. O artigo 3º, que irritou especialmente os radiodifusores e políticos, reduzia o prazo de concessão de canais, de 10 para 3 anos, "renováveis ou não a juízo do Governo". No artigo 4º, seis itens especificavam o que deveria ser proibido transmitir nas rádios e televisões. O artigo 5º, formava a Rede Nacional de Radiodifusão, sob a direção da Agência Nacional do Ministério da Justiça, e que poderia ser convocada para a transmissão, tanto do programa "A Voz do Brasil", como para "programas especiais de interesse nacional"\*.

Já Fernando Santana, um dos deputados que mais diretamente esteve ligado à tramitação do CBT no Congresso Nacional, atribui ao DCT a repentina urgência da tramitação do código:

" A origem desta urgência surgiu do DCT onde havia pessoas com alta especialização no setor. Eles tinham muitos contatos aqui e foram eles que nos despertaram na Comissão de Transporte, inclusive à mim que era o Presidente, para a necessidade de se elaborar um texto que renovasse, que modernizasse o setor. Se há um vírus que nos foi inoculado, esse vírus veio através do DCT. Eles discutiram conosco que

---

2. VIANNA, Gaspar - "Direito de Telecomunicações", Ed. Rio, 1976. RJ, pág. 137, citando "Telebrasil Noticiário", maio/junho 1972, págs. 5 e 6.

\* Cf. Nota Complementar nº 3

não podia ficar essa coisa horrível que era o Brasil naquele tempo no setor de comunicações. Era altamente obsoleto. Foram eles que nos convenceram, e, então, nós partimos para elaborar a lei. Na minha lembrança, o que resta é que a influência desse pessoal foi muito importante no despertar da nossa consciência em relação a este problema gravíssimo que nós estávamos vivendo. O que eu posso dizer é que o setor militar que deu assessoria aqui, era da melhor qualidade e eles avalisaram completamente a lei que nós elaboramos".

#### **II.4. O advento da Radiodifusão: influências sobre as Telecomunicações**

Neste item, importa demonstrar a influência do advento da radiodifusão sobre o setor de telecomunicações, tendo sido um fator decisivo para a aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações.

Até a década de 30, a legislação sobre comunicações no país tratava da telegrafia, correios e telefonia. Com o advento da radiodifusão, as ondas eletromagnéticas (ou hertzianas) passam a integrar a legislação sobre comunicações. Mas a radiodifusão não era apenas mais um avanço técnico sobre o qual dever-se-ia baixar normas de funcionamento. Ela implicava numa questão muito mais ampla: a utilização de uma tecnologia voltada para a informação do grande público.

A introdução do rádio no Brasil marca o início da estruturação de uma sociedade de massa, com todas as implicações que à ela se correlacionam: a) a

industrialização e o fenômeno paralelo da urbanização, com a transferência de grandes contingentes populacionais do campo para as cidades; b) a formação do proletariado e de uma classe média urbana; c) o começo da era da comunicação de massa, com o reconhecimento do poder destes veículos como formadores da opinião pública e a decorrente utilização política destes meios; d) finalmente, o aspecto que nos interessa mais de perto neste item: o ordenamento, a organização destes veículos, a partir de década de 50, como empresas capitalistas.

Nos idos da década de 30, quando o rádio começa a se firmar como veículo capaz de influenciar a opinião pública, em especial as populações urbanas em fase de formação na sociedade brasileira, seu virtual poder político é identificado pelas classes dirigentes do país. Desde então, começa a ser alvo de legislações diversas, sobretudo de cunho autoritário, que até aquele momento contentara-se em exercer seu despotismo na imprensa escrita.

A legislação sobre comunicações passa, então, a contemplar também as normas relativas ao setor de radiodifusão. Essa prática vai tornar-se uma das questões mais discutidas durante a tramitação do Código: a oportunidade e a validade de se fazer uma legislação que englobasse duas áreas do Direito que, para uns, nada tinham em comum, enquanto para outros, a interdependência legal e técnica das telecomunicações com a radiodifusão eram indissociáveis e formavam um sistema cujo equilíbrio necessitava da articulação entre as duas áreas\*.

As duas áreas - radiodifusão e comunicações - seguem *pari passu*, regidas, em geral, pelos mesmos diplomas legais. Levando-se em consideração a importância que assume

---

\* Cf. Anexo I e II

no plano político a radiodifusão (e a imprensa), é fácil constatar que questões como, liberdade de opinião, livre manifestação do pensamento, condições de utilização dos veículos e, sobretudo, o interesse em manter o setor de radiodifusão privatizado e nas mãos do empresariado nacional, revestem-se de uma importância muito maior que a questão tecnológica do setor.

Assim, enquanto nestes anos, o que era "radiocomunicação" sofre uma evolução tecnológica surpreendentemente rápida, sofisticando-se e transformando-se no que hoje entendemos por "telecomunicações", o setor de radiodifusão continuava a ser o alvo predileto das discussões e debates mais acirrados no seio da sociedade e junto à elite política e empresarial do país. Em realidade, a radiodifusão era a parte das telecomunicações que mais se revelava ao grande público, e aquela à qual mais de perto interessava ao Legislativo e ao Executivo, ordenar os estatutos jurídicos.

Com estes interesses, aliavam-se os dos empresários de radiodifusão que começam a organizar as empresas de comunicação no país nos moldes das empresas capitalista modernas, correspondendo ao estágio da história do próprio capitalismo no país. Inicia-se aí, a formação das redes e dos conglomerados de comunicação de massa. Os empresários, por conseguinte, também sentem necessidade de se unirem. Era preciso definir uma legislação para o setor que defendesse seus interesses econômicos e os pusesse a salvo do autoritarismo do executivo que "legislava", a respeito do rádio e televisão, a seu bel-prazer e conforme as conveniências do momento.

Seja qual for a posição adotada a respeito da pertinência ou não da legislação conjunta dos dois setores - e que até hoje continua sendo motivo de discórdia - o fato é

que a interdependência ficou estabelecida no decorrer da história das telecomunicações. Por isso, para entender a legislação de telecomunicações é preciso considerá-la em conjunto com a de radiodifusão, pois, a história de uma, influencia, de maneira decisiva, a história da outra.

Portanto, antecede à história da radiodifusão, um rápido levantamento da formação histórica da legislação sobre comunicações, de modo a tornar compreensível o contexto em que atuou o empresariado e o legislativo na elaboração do Código Brasileiro de Telecomunicações.

#### II.4.1. História da legislação sobre telecomunicações

A questão do monopólio do Estado sobre as comunicações remonta ao primeiro serviço de telégrafo implantado no Brasil. O primeiro diploma legal é um decreto do Imperador, de janeiro de 1854, que estabelecia que o centro telegráfico devia estar situado no Ministério da Justiça e regulamentava a primeira linha de telégrafos elétrico, inaugurada em 1852.

Em 1855, o Barão de Capanema (Guilherme Schuch Capanema) é nomeado como primeiro Diretor Geral dos Telegrafos Elétricos, cargo que ocupou até 1889. Capanema defendia a concentração nas mãos do Governo Geral, tanto dos serviços telegráficos quanto dos telefônicos, "para que se pudesse efetivar uma rede telegráfica e telefônica nacional com uniformização de sistemas e qualidade técnica de instalação e operação dos serviços"<sup>3</sup>. No entanto, esta não era exatamente a posição do Governo Imperial que, mesmo

---

3. FREDERICO, Maria Elvira Bonavita. "História da Comunicação - Rádio e TV no Brasil", Ed. Vozes, 1982, pág. 24.



mantendo o monopólio do Estado para os serviços de telégrafos, preferia uma linha de ação mais liberal. Algumas empresas estrangeiras conseguiram concessões para exploração de serviços de telégrafos, sobretudo para trechos de alto tráfego (os mais rendosos), como os que operavam com cabos submarinos. Obtiveram autorização para linhas telegráficas, o norte-americano Charles T. Bright (para o litoral do Brasil) em 1870, e, em 1872, o Barão de Mauá recebeu a primeira concessão, por um período de 20 anos, para a instalação de um cabo submarino que ligava o Brasil à Portugal e que foi inaugurado em 1874.

Os serviços de telegrafia internacional, de custos elevados, acabaram por permitir a entrada de companhias internacionais, com condições técnicas e capital compatíveis com a instalação desses serviços. "Assim é que, inaugurando uma série de decretos que se multiplicaria por todo o Império, a firma 'Western and Brazilian Telegraph Co.' foi autorizada a funcionar no Império do Brasil pelo Decreto nº 5.498, de 10 de agosto de 1873. Em atos subsequentes, obteve a transferência para si de diversos contratos de concessão para a execução de serviços telegráficos nacional e internacional"<sup>4</sup>. A concessão conseguida pela Western tinha um prazo de nada menos que 60 anos.

No caso da telefonia, ao contrário do telégrafo, ela já começa sob a égide da empresa privada. Em 1877, a Western inaugurou a primeira linha telefônica que ligava o Palácio Imperial da Quinta da Boa Vista, residência do Imperador, ao Paço Imperial. A primeira concessão foi dada ao cidadão americano Charles Paul Mackie em 1879 mas ele só vai organizar a empresa em 1880, formando com outros americanos em Nova York, uma sociedade denominada "Telephone

---

4. VIANNA, Gaspar. op. citado, pág. 107

Company of Brazil", que se instalou no Rio de Janeiro em 1881.

A Companhia requereu então uma concessão para prestar serviços telefônicos na Corte. À este pedido, o Imperador solicita um parecer jurídico do Conselho do Estado, a respeito da competência para concessões de linhas telefônicas à particulares. O parecer do Conselho é exarado igualando os serviços telefônicos aos do telégrafo elétrico, afirmando que pertenciam os dois ao domínio exclusivo do Estado, cabendo somente ao Governo Geral, concedê-las. "A decisão do Conselho do Estado (...) seria uma das primeiras normas disciplinadoras dos nossos serviços telefônicos e a definição de uma política centralizadora para as telecomunicações públicas, retomada 86 anos depois, pelo Governo Federal, através da Constituição Federal de 1967"<sup>5</sup>.

O princípio de manter sob o domínio do Estado os serviços de comunicações, a exemplo do que estavam fazendo outros países, foi mantido na legislação brasileira até a República, ressaltando-se que o monopólio não se referia à execução dos serviços pelo Estado e, portanto, permitindo as concessões.

É na Constituição de 1891, quando da Proclamação da República, que pela primeira vez se permite aos Estados o direito de constituírem linhas dentro de seus limites, desde que não houvesse serviços federais na região. Poderiam também os Estados, legislar e decretar as contribuições concernentes aos seus serviços telegráficos. A Constituição não se referia à telefonia e, por extensão da norma, continuou a prevalecer a identidade entre os dois serviços que havia sido estabelecida no parecer do Conselho de Estado durante o Império. Em 1911, nova legislação autoriza

---

5. Idem, pág. 113

os Estados a estabelecerem linhas telégraficas, desta feita, mesmo concorrendo com as federais.

É com a Constituição de 1891 que começam os problemas quanto ao poder concedente que se arrastou até a promulgação do CBT em 1962, uma vez que a Constituição Federal de 1946 manteve o direito dos Estados de legislar sobre a matéria e dar concessões.

Em decorrência dessa legislação, "os municípios passaram a permitir instalações telefônicas em seus territórios, em muitos casos, sem qualquer previsão legal. A perspectiva de bons negócios fez com que se multiplicasse os aventureiros percorrendo o interior do país e oferecendo a instalação de linhas telefônicas a preços acessíveis. O Governo Federal perdeu todo o controle no que diz respeito ao número de empresas instaladas para explorar o serviço, e os critérios técnicos, especialmente os de qualidade de equipamentos, foram abandonados ou subestimados"<sup>6</sup>.

O surgimento da radiocomunicação vai complicar ainda mais o quadro das comunicações, porquanto, durante um bom tempo, permanece sem legislação específica, sendo as decisões sobre a matéria tomadas de acordo com as normas vigentes para a telegrafia por fio, ou seja, passíveis de serem exploradas mediante concessões, inclusive dos Estados, por direito Constitucional.

A Repartição Geral dos Telegráfos continuava a exigir, como já o havia feito no Império, uma legislação específica para o assunto, a fim de que não se alastrassem as concessões. Em 1908 foi criada uma Comissão Mista de civis e militares para estudar o problema das comunicações, e sua conclusão foi que esses serviços deveriam ficar

---

6. Idem, pág. 116

concentrados sob jurisdição do Governo Federal, alegando razões de ordem técnica como necessidade de padronização e uniformização do sistema. Os estudos desta Comissão não resultaram em nenhuma medida efetiva e, em 1911, a Comissão foi recomposta e elaborou um novo projeto onde foram aceitas as propostas liberais anteriormente introduzidas, tanto as do período monárquico como as do republicano<sup>7</sup>.

Em 10 de julho de 1917, o Decreto 3.296 reservava ao Governo Federal a competência exclusiva para execução de serviços de radiotelegrafia e de radiotelefonía no território nacional (artigo 1<sup>o</sup>). Só admitia concessões a terceiros, nacionais, para execução desses serviços com o fim exclusivo de estabelecer comunicações inter-oceânicas e inter-territoriais. Porém, o Governo só poderia usar da prerrogativa para a outorga da concessão a terceiros, depois das conclusões adotadas pela Conferência Radiotelegráfica convocada para 1917 em Washington. Mas, como esta Conferência não se realizou, o artigo a que se referia a questão das concessões foi revogado por decreto legislativo em 1921, o que permitiu a concessão de serviços radiotelegráficos internacional à Agência Americana (que apesar do nome era uma companhia de capital nacional). O serviço de telefonia porém, nacional ou internacional, continuava a ser permitido através de concessões à empresas particulares estrangeiras\*.

Em 1924, o Decreto 16.657 aprova o primeiro "Regulamento de Radiotelegrafia e Radiotelefonía".

---

7. FREDERICO, Maria Elvira Bonavita. op. citado, passim.

\* Cf. Anexo III.

#### II.4.2. Legislação a partir da década de 30: política e radiodifusão

É Getúlio Vargas quem vai inaugurar a legislação sobre radiodifusão, muito antes dele mesmo começar a utilizar o rádio em larga escala como veículo de propaganda do Estado Novo, quando se dirigia à Nação com o célebre "Trabalhadores do Brasil", chamada que abria seus discursos radiofônicos.

Em 17 de abril de 1931, portanto, apenas sete meses após ter tomado o poder com a Revolução de 30, Vargas baixa o Decreto 19.881 que determinava que a exploração do serviço telegráfico público em território nacional era de competência exclusiva da União, reconhecendo, no entanto, os direitos adquiridos pelas empresas que vinham operando cabos submarinos, até a extinção do prazo estipulado nas concessões. Para os serviços de telegrafia internacional, operados via cabo submarino, continuava a outorga de concessões, e a Repartição Geral dos Telégrafos mantinha o serviço de telegrafia no território nacional, prestado pela União<sup>8</sup>.

Em 27 de maio, ou seja, 40 dias depois, era baixado o Decreto 20.047 que versava sobre a execução dos serviços de radiocomunicação. Esse decreto determinava as condições para outorga das concessões, fixava as normas técnicas a serem obedecidas pelas emissoras, e instituiu a necessidade de constituição da rede nacional de difusoras, unificadas pelo Governo Federal. Com esse decreto o Brasil adotou o modelo de radiodifusão norte-americano - concessão de canais à particulares - e legalizava a propaganda

---

8. VIANNA, Gaspar. op. citado, pág. 118

comercial que até então não era permitida no rádio, considerado veículo para fins educativos e culturais<sup>9</sup>.

O decreto inaugurava também o que se tornaria uma profícua legislação autoritária sobre os meios de comunicação de massa, subordinando-os ao Poder Executivo, e subtraindo ao legislativo o direito que lhe seria próprio de legislar sobre a matéria.

Com este objetivo, o Decreto 20.047 cria a Comissão Técnica de Rádio, composta por três técnicos, designados, respectivamente, pelos Ministros da Viação, da Guerra e da Marinha (art. 10<sup>o</sup>); estabelece a interferência oficial nos programas, quer através do Ministério da Educação para a orientação de cunho educativo, quer através do Ministério da Viação responsável pela fiscalização técnica, e através da prescrição de lei sobre irradiação simultânea de programas nacionais por todas as estações da rede oficial.

O programa nacional era emitido pelo Serviço de Publicidade da Imprensa Nacional que logo se transformaria no DOP - Departamento Oficial de Propaganda. O DOP foi criado por Vargas para a divulgação de seu governo e se encarregava da "disciplina", ou seja, da censura às rádios. Este programa antecedeu a "Voz do Brasil" instituída por Lourival Fontes quando ele foi nomeado, em 1934, diretor do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural que substituiu o DOP. Cinco anos depois, em 1939, Vargas criava o Departamento de Imprensa e Propaganda, o famigerado DIP, de tristes lembranças para a história da comunicação no Brasil e que ficava diretamente subordinado ao Palácio do Catete. A seu encargo, estavam a censura e a fiscalização não só das

---

9. VAMPRE, Otavio Augusto. "Raízes e Evolução do Rádio e da Televisão", Ed. FEPLAM - RBS, 1979, Porto Alegre, pág. 28

programações radiofônicas, como também, as de cinema, teatro e imprensa. A censura tentacular de Vargas estendia-se assim, à todas as formas de manifestação cultural porventura ousadas no país.

Também na tentativa de consolidar a centralização das comunicações, foi criado, em 1931, o DCT - Departamento dos Correios e Telegráfos que englobava, numa nova estrutura administrativa, a antiga Diretoria Geral dos Correios e a Repartição Geral dos Telégrafos, e que ficou subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

Em 1932, Vargas baixa um novo decreto, o 21.111, que regulamentava o anterior e que definia os serviços de radiocomunicações, especificando o de radiodifusão e radiotelevisão (art. 2º e art. 3º). Sobre este decreto, abriu-se uma vasta discussão. Vianna afirma que ele é uma aberração jurídica, fruto do regime ditatorial, que permitiu que um decreto regulamentasse um outro decreto - um instrumento jurídico do mesmo nível hierárquico, e que, dentro do aspecto técnico-jurídico, representou uma renovação do primeiro. "É evidente que a intenção não foi a de revogar, mas o fato é que o Decreto 21.111, dito 'regulamentar', ao dispor de maneira igual, mais detalhada, e em não poucos casos, diversa ou até conflitante com o primeiro decreto, acabou por revogá-lo, em todos os seus efeitos. (...) Contando com nada menos que 109 artigos, o '21.111', como passou a ser conhecido, durante 30 longos anos foi, na verdade, a primeira consolidação das leis de telecomunicações do país"<sup>10</sup>.

Sérgio Magalhães afirma que um dos objetivos dos dois decretos foi manter o monopólio da União e regulamentar

---

10. VIANNA, Gaspar. op. citado, pág. 119

as taxas que as concessionárias deviam pagar ao Tesouro Nacional mas que vinham se recusando a fazê-lo\*.

Prado Kelly, ao comentar a história da legislação sobre comunicações no Brasil, investe sobre estes decretos, afirmando que a legislação sobre rádio era, na forma e no fundo, um produto genuíno do espírito ditatorial. "Na forma porque emanou sempre de atos do poder unipessoal ou de atos do poder executivo sem nenhuma participação do Congresso até hoje (...). Também no fundo, a legislação de rádio reflete o ânimo autoritário da época em que foi gerada. Nas suas origens, imperava o discricionarismo do Governo Provisório de 1930; no seu desdobramento, o cesarismo do Estado Novo."<sup>11</sup>.

Os anos seguintes viram surgir uma infinidade de leis, decretos, normas e portarias, que nunca revogavam as anteriores, formando um verdadeiro cipoal de legislação sobre telecomunicações, aí entendidas as áreas de radiodifusão e de comunicações propriamente dita. A legislação que continuou a proliferar, sobretudo por parte do Executivo, permaneceu tratando as duas áreas como partes integrantes de uma mesma matéria jurídica.

## II.5. O interesse dos empresários

O primeiro movimento associativo que reuniu as empresas de radiodifusão aconteceu em 1933, em reação à uma norma baixada pela Sociedade Brasileira de Autores Teatrais - SBAT, que pretendia que o rádio deveria estar sujeito ao pagamento de direitos autorais por textos e músicas

---

\* Cf. Anexo II.

11. DCN, Seção II, Suplemento. 12.12.57



apresentadas. O movimento resultou na fundação da Confederação Brasileira de Radiodifusão - CBR, fundada por seis emissoras cariocas, "capaz de representá-los não somente perante as exigências da SBAT como, principalmente, congregar todas as emissoras para que, unidas, pudessem melhor cumprir as disposições do decreto 21.111"<sup>12</sup> que estabelecia a obrigatoriedade do Programa Nacional, exigência à qual os radiodifusores não se mostravam muito simpáticos. A CBR resolveu, no entanto, tomar a si a iniciativa e passou a veicular um programa diário, no horário de 18:45 às 19:00, intitulado "Quarto de Hora Radioeducativa da Confederação Brasileira de Radiodifusão".

Com a criação do DIP, os radiodifusores reagiram mais fortemente: "o protesto manifestou-se quando as rádios brasileiras saíram do ar sob o pretexto de problemas de ordem técnica, na faixa horária compreendida entre as 20:00 h e 21:30 h, prevista para a transmissão do noticioso oficial 'Hora do Brasil',<sup>13</sup>" e que era o horário nobre do rádio. Com este protesto, os radiodifusores acabaram por conseguir negociar com Getúlio e acertaram um programa de 30 minutos para a faixa horária de 19:30 h.

Mas as constantes interferências do Executivo sobre o rádio, sobretudo a censura do período Vargas, colocava os radiodifusores em situação de permanente instabilidade. Ao final da década de 40, conhecida como "a fase de ouro do rádio brasileiro" (recorde-se que é a época da Rádio Nacional), a radiodifusão emerge como um setor significativo de aplicação do capital nacional. Começando a estruturar-se como empresa capitalista, o rádio necessitava de uma legislação própria que o livrasse da submissão às ordens do Executivo.

---

12. VAMPRE, op.citado. pág. 36

13. Idem. pág. 40

Nicolau Tuma, um dos nomes mais importantes da história do rádio no Brasil, mostra em seu depoimento como se sentiam os empresários na época:

" Eu vivi anos e anos trabalhando no rádio, subordinado a simples telefonemas, simples ordens: pode dizer isso, não pode falar, tem que fazer, corta, pode cancelar, cassar a concessão. Era uma coisa arbitrária. Eu vivi no rádio em uma época ditatorial. Não havia uma estrutura que garantisse o rádio e a televisão. (...) O que era importante? Primeiro, assegurar ao rádio e à televisão uma firmeza, uma solidez para investimentos. É preciso ter uma base jurídica para que alguém possa investir milhões e milhões de cruzeiros, para depois ficar subordinado à um simples telefonema e uma cassação arbitrária. (...) Faltava uma ordem jurídica perfeita para garantir a estabilidade econômica-financeira e, ao mesmo tempo, dar uma certa garantia para o investimento, para que estas concessões, que eram sempre dadas a título precário, não fossem de um momento para outro, por qualquer motivo político ou de caráter pessoal ou subjetivo, cassadas, deixando alguém em dificuldades e pessoas sem emprego".

Com este intento, os radialistas elaboraram um projeto em 1944 que foi entregue à Vargas. "A grande pressão para a elaboração de um código provinha, particularmente, dos empresários de radiodifusão. Sujeitos à um sistema de censura prévia e de permanente controle pelo Governo Vargas, tentavam, através de uma lei nova, libertar-se do clima de insegurança a que se julgavam submetidos. Não se falava

ainda em Código de telecomunicações, mas sim de radiodifusão"<sup>14</sup>.

Em 1946, durante o I Congresso Brasileiro de Radiodifusores, foi apresentado mais um projeto, o oitavo da série. "Foi o projeto entregue ao Presidente da República e também dele não se teve mais notícias"<sup>15</sup>. Sobre este projeto, Nicolau Tuma afirma que ele foi oferecido a Bertho Condé, seu companheiro de escritório de advocacia e que havia sido eleito Deputado Federal Constituinte em 1946. Condé queria ter subsídios para a elaboração legislativa e o projeto foi apresentado à Câmara dos Deputados, posteriormente, sob o n<sup>o</sup>. 3/47\*.

Em 1953, o empresariado de São Paulo realizou um Congresso de Rádio do qual participou, como convidado, o Senador Marcondes Filho. "Daquele Congresso saiu aprovado mais um projeto de lei para atender aos interesses dos radiodifusores que, apresentado ao Senado pelo citado parlamentar, recebeu o n<sup>o</sup>. 36/53, instituindo o Código Brasileiro de Radiodifusão"<sup>16</sup>. Este projeto, recebeu em 1957 no Senado, um substitutivo do Senador Cunha Melo que viria a se transformar no CBT\*.

A forma de exploração da radiodifusão e as normas para concessão de canais, eram outro problema vital para os radiodifusores. Alencastro e Silva afirma em seu depoimento:

---

14. VIANNA, Gaspar, op.citado. pág. 134

15. Idem, pág. 134. Citação de "AESP em Revista" n<sup>o</sup>. 3, 1966, pág. 135

\* " Este projeto segundo o testemunho abalizado de Saint-Clair Lopes foi a semente da qual germinou o Código de Telecomunicações de 1962". (G. Viana, op. citado, pág. 134).

16. Idem pág. 135

\* Cf. Cap. III e N.C. n<sup>o</sup>. 4

" A necessidade de um ato regulador dos serviços de telecomunicações, especialmente os de radiodifusão nasceu da importância que esses serviços começaram a assumir, não só no campo social, como também no campo político, uma vez que o rádio, como instrumento de comunicação, ofereceu ao poder político um instrumento extraordinário para comunicar-se com a sociedade. Como não havia nenhum instrumento que regulasse os programas de concessão e os programas de exploração de serviços, foram muitas as tentativas que se fizeram ao longo do tempo para definir-se um ato regulador. De início, objetivava-se atingir apenas a regulação da radiodifusão, porque as telecomunicações não existiam como atividade. Na década de 40, que marca sem dúvida alguma as primeiras tentativas para se ter esse instrumento legal, as telecomunicações praticamente inexistiam em nosso país. Eram sistemas locais, sem interligação, não existia um sistema nacional. De maneira que o poder político não se preocupava com essa atividade. No entanto, crescia extraordinariamente o poder da radiodifusão e, à medida que se agigantava esse instrumento de comunicação com a televisão, ela assumiu uma importância fundamental. Cresceu a necessidade de se ter um código que regulasse a concessão e a exploração do serviço"\*.

Clovis Ramalhate aponta para duas direções, a tentativa de transformar a radiodifusão no final da década de 50: uma, era a obtenção de uma legislação própria, e a

---

\* Cf. Nota Complementar nº 5

outra, o que ele chama de uma consciência de "integração nacional" dos radiodifusores. Em seu depoimento, quando ele fala desta consciência, revela-se a preocupação dos empresários da época com a formação das redes, dos grandes conglomerados de comunicação de massa, que estavam se impondo como forma de organização empresarial, característica, que se instalava no país.

" Concessões eram dadas de favor, sem prazo ou com prazo, sem direitos para a recondução ou não. Era preciso dar tutela jurídica à uma continuidade da atividade ligada à empresa investidora de capital. Como deve ser uma empresa. Um empresa visa a durar no meio social para além do tempo dos seus fundadores. Isso é que é uma empresa. E a radiodifusão não tinha a menor esperança disso por não existir tutela jurídica; existia interesses. Vivia de favoritismo e vivia de paternalismo, a meu ver. Por outro lado, também houve uma consciência de que o Brasil saía do período atomizado.(...) Não havia idéia de Brasil, havia idéia de Estado, província, ou de município. Esta geração foi tendo a consciência de que algo estava integrando o Brasil, que essa geração devia interpretar. No mundo dos negócios, particularmente, esta inclinação política foi projetada também no meio da radiodifusão".

E na continuação do depoimento, Ramallete se refere claramente à preocupação dos radiodifusores em manter a iniciática privada no setor, e ao temor que, na época, a radiodifusão fosse estatizada, tornando-se, ela também, monopólio do Estado.

" A aspiração que fundamentava e inspirava os homens da radiodifusão estava em tutelar os direitos da radiodifusão por um ponto de vista privado. Estabelecer a defesa da possível liberdade da radiodifusão privada perante o poder concedente. Seria um exagero falar numa radiodifusão privada e livre. O que se pôde encontrar foi um compromisso (grifo meu) entre o poder do Estado, que é inefastável num caso desses, e as aspirações de continuidade e segurança de pessoal que qualquer emissora tem: desde um concessionário, pessoa jurídica, até seus empregados mais destacados, e até mesmo os hierarquicamente mais inferiores.(...) Neste período de trabalho, houve o esboço dessa inclinação, o levantamento das linhas dessa política, o projeto de lei que veio a ser o Código e a sua implantação. Entendo que foi, nesse particular, um período altamente criativo no setor e que correspondia aos ventos da história do país (grifo meu). Estava sendo executada a visão pequena e regionalista (...) para ser substituída por uma visão integrativa do país. Hoje, se chama de integração nacional, se não me engano.(...) Esta visão regional, pequena, dos brasileiros, estava sendo, ao tempo da minha geração, suplantada por uma visão brasileira. A gente da radiodifusão sentia isso e agia assim. A grande criação dessa comunidade é ter trazido para a radiodifusão a atualidade histórica brasileira que é a atualidade da integração nacional".

O "compromisso" de que fala Ramalhete, transfigurou-se realmente num acordo "entre partes" que

permitiu a aprovação do CBT por unanimidade, em 1962, durante a tumultuada votação da Lei.

O uso político do rádio, e, mais que o uso, o abuso e a manipulação, tanto do rádio como da TV, por grupos políticos e pelos partidos que detinham o poder, é ressaltado também por José Antonio Marques:

" Havia uma predominância política na exploração dos serviços de telecomunicações, especialmente, a radiodifusão. A parte técnica muitas vezes era relegada a um segundo plano para atender à interesses políticos. E isto foi a tal ponto, que só havia estações de radiodifusão, em todo o território nacional, pertencentes aos partidos políticos que apoiavam o Governo - PSD e o PTB - tirando a UDN completamente de fora".

Infelizmente, logo após o Código ter sido aprovado, o país sofre o golpe de 1964 e, se no que concerne à implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações, ele foi executado, tecnicamente, segundo as linhas mestras do CBT, no que se refere à política de radiodifusão, o regime se encarregou de fomentar a prática viciosa do uso político do rádio, televisão e imprensa. Especialmente, no que se refere às concessões de canais que continuaram sendo fartamente distribuídos, como "prêmios", às elites empresariais e políticas simpatizantes do regime. Os "ventos da história" sopraram ainda mais fortes depois de 64.

### II.5.1. Considerações sobre o empresariado de radiodifusão

Analisando os depoimentos do item anterior, tentamos ordenar os principais motivos que levaram o empresariado de radiodifusão a se organizar para exigir uma lei para o setor.

1. A necessidade de desvincular a radiodifusão do autoritarismo do Poder Executivo, considerando-se:

- a - o crescente poder dos veículos como instrumento político de formação e manipulação da opinião pública.
- b - o uso abusivo do rádio pela elite política no poder que atrelava o veículo aos partidos mantenedores do Governo.
- c - a necessidade de normatizar as concessões que ficavam nas mãos do Governo.

2. A urgência em garantir uma estabilidade econômica e jurídica para que o setor pudesse se instalar e crescer nos moldes de uma empresa capitalista moderna, daí decorrendo:

- a - a preocupação em manter a radiodifusão sob o domínio da iniciativa privada, sobretudo quando já se falava, abertamente, em monopólio do Estado nas telecomunicações.

3. O "nacionalismo" apreendido por alguns empresários de forma muito particular e que viam na radiodifusão um instrumento valioso de "integração nacional".



## II.6. O interesse da classe política

As preocupações que rondam o Legislativo, e que transparecem nos debates travados durante as discussões de votação do projeto de lei de telecomunicações, revelam que o teor dos pronunciamentos estava vinculado aos mesmos interesses que atravessam a classe empresarial e os argumentos técnicos.

As similaridades de interesses com o empresariado eram várias, uma vez que muitos dos deputados e senadores também eram proprietários de rádios, televisão, donos de jornais, ou mantinham, de alguma forma, participação nos veículos. Considere-se também que, no final dos anos 50, em especial durante o Governo de JK, a aliança partidária que sustentava a estabilidade de Juscelino - a aliança PTB-PSD - dificultava o acesso dos políticos da oposição, sobretudo da UDN, ao rádio e à televisão.

Em 1956, uma Portaria baixada pelo Ministério da Viação e Obras Públicas proibia as estações de radiodifusão de "irradiar qualquer noticiário, entrevista, discursos, ainda que de parlamentares (proferidos dentro ou fora de qualquer das Casas do Congresso) que importem ou possam importar em incitamento à desordem"\*.

O Deputado Carlos Lacerda, líder da UDN, um tribuno de oratória demolidora, e que fazia uma oposição ferrenha à aliança PSD/PTB e ao Governo JK, era um dos mais visados membro do Congresso por parte do esquema governamental, que tentava limitar ao máximo seu acesso ao rádio e à TV para pronunciamentos políticos. Em discurso no

---

\* Cf. Anexo I, parte I.

Plenário da Câmara, em 1957, Lacerda criticava, de forma violenta, a pretensa liberdade de informação no país:

"O processo de deformação sistemática da opinião pública no Brasil prossegue implacavelmente; toda conversa que se tem ouvido sobre a lei do rádio não é senão a lenta, penosa e lamentável técnica, através da qual se pretende reduzir a uma farinha de falsa juridicidade, reduzir a uma poeira de espírito jurídico falsificado, essa realidade plena e meridiana: não existe liberdade de opinião no Brasil"\* .

O Decreto 50.840 de Jânio, conseguira levantar a animosidade até mesmo daqueles que o haviam apoiado na campanha, e a UDN, partido que o apoiara e que passara todo o Governo de Juscelino vociferando contra a falta de liberdade de informação, era agora duramente atingida pelo presidente que elegera.

Em 29 de junho de 1961, poucos dias depois de baixado o decreto, o então Deputado Antonio Carlos Magalhães (UDN-BA), fazia um pronunciamento no plenário, afirmando:

"Jamais vi decreto tão ditatorial. Nem mesmo durante o período de 37 a 45 se aponta um decreto tão terrível em relação às liberdades públicas, tão drástico em relação à esse próprio Congresso que ficará inteiramente divorciado do povo, se esta Casa, compreendendo seu dever, não elaborar um estatuto legal que revogue o ato do Presidente da República.(...) Estamos aqui nesta hora, justamente para evitar que os erros do

---

\* Cf. Complementar n<sup>o</sup>. 6

passado de cerceamento da liberdade, que com maior força se repetem no presente, venham a ocorrer no futuro. Este, o papel fundamental desta Casa de representantes do povo brasileiro.(...) É preciso atentar-se para a parte do decreto em que o Presidente da República reduz, de 10 para 3 anos, o prazo de concessão, a fim de intimidar os proprietários de rádio e televisão no Brasil, como quem diz: estou com a arma na mão e quem não apoiar o meu governo, os que permitirem que os elementos da oposição usem esses instrumentos de divulgação, não terão renovada a concessão do canal. Está muito claro"<sup>17</sup>.

Durante a discussão do CBT em 61<sup>18</sup>, o Deputado Celso Brant (PSD) também acusa Jânio Quadros, ao defender a aprovação do Substitutivo Nicolau Tuma, e ressalta em seu discurso, o fato dos parlamentares da UDN terem que se colocar contra o Presidente:

"O mal no momento é o decreto do Presidente Jânio Quadros que trouxe para a radiofonia e para a televisão tal constrangimento, que as emissoras tiveram de adotar sistema completamente original: o silêncio. Parece-me, porém, que a maneira mais razoável de se lutar em favor da democracia e da liberdade não é através do silêncio, mas da luta. As estações de rádio deveriam estar neste instante conosco, em luta para a solução desse problema.(...) Vimos a difícil situação em que se encontram vários colegas desta casa que até

---

17. DCN, 29.06.61 - Seção I, págs. 4443 e 4444

18. DCN, 07.07.61 - Seção I, Suplemento, págs. 31 à 46.

então haviam defendido a liberdade do rádio e da televisão e que, de repente, não souberam como colocar-se diante do assunto. Para que haja neste país democracia autêntica, para que os homens públicos possam tomar atitudes condizentes com o seu passado é que devemos ter uma lei que coloque, acima das transitórias posições ocupadas pelos partidos, o bem público, cujas liberdades fundamentais devem ser salvaguardadas. De tudo que existe a respeito nesta Casa, Sr. Presidente, parece-me que o melhor é o substitutivo Nicolau Tuma".

A questão do monopólio estatal sobre as telecomunicações que tanto assustava os empresários por razões óbvias, também aos parlamentares causava temor, até mesmo aos que, por razões ideológicas, defendiam, em tese, que ao Estado deveria caber o controle de meios tão poderosos para a formação da sociedade como os veículos de comunicação de massa. Mas, se por princípios éticos e/ou ideológicos assumiam esta posição, a formação da legislação de comunicação no Brasil, marcada pelo autoritarismo e arbitrariedade dos atos emanados do Poder Executivo, impedia os parlamentares de identificar os atos do Governo como representativos das necessidades do Estado. Precavinhavam-se, pois, contra o monopólio na radiodifusão, receosos de que o controle estatal sobre o rádio e a TV conduzisse o Executivo à manipulação e ao controle absoluto dos veículos. A desvinculação da radiodifusão da órbita governamental era condição *sine qua non* para o fortalecimento do Legislativo, independentemente do partido político que estivesse apoiando o Governo.

Na discussão do Projeto do CBT na Câmara, Fernando Ferrari (PTB) faz um pronunciamento em que ressalta essa questão. Apesar de partidário da estatização dos canais como

solução ideal, como decisão ótima para o país, abdicava desta posição, mesmo reconhecendo o que a privatização representaria para o fortalecimento do poder econômico que, no seu entender, a cada dia mais, determinava os caminhos políticos do país.

"Permitirá o Congresso brasileiro que o rádio e a televisão sirvam, indiscriminadamente, aos interesses capitalistas deste país? Permitirá o Congresso brasileiro que esse extraordinário instrumento de poder fique nas mãos de privilegiados que enriquecem à custa de canais espirituais, diria mesmo, que são patrimônio comum da Nação? Por acaso os legisladores brasileiros já meditaram algum dia nas fortunas individuais que se fizeram neste país com o negócio de rádio e televisão?(...) Chegou a hora, no meu entender, de darmos ao rádio e à televisão caráter eminentemente social, fazendo com que esses instrumentos de poder e de cultura sejam explorados, tendo em vista o bem comum e não o de grupos que monopolizam a informação, que fecham suas portas, ao sabor dos seus interesses capitalistas, aos mais pobres, aos mais modestos, e, praticamente, amordaçam, matam, assassinam, todos os dias, as vozes mais livres e autênticas que mais serviços poderiam prestar à esta República.(...)

Porque sustento que o poder político, hoje, se deve contrapor aos excessos do poder econômico, mais do que nenhum outro, nesta fase do desenvolvimento brasileiro. Não compreendo um Estado desaparelhado. não compreendo um poder político fraco, sem condições de intervir, às

vezes, nos mínimos detalhes do interesse público, e sustento cada dia mais, principalmente nesta hora em que o poder capitalista é tão voraz, que um dos grandes objetivos, uma das grandes missões do poder político moderno é contrapor-se aos excessos do poder econômico".

Na continuação do pronunciamento, Ferrari acusa o Legislativo de estar dominado pelo poder econômico, apesar de abraçar a tese de que os veículos deveriam ficar em mãos do "poder político":

" Vivemos em um país que fabrica leis a cada passo para servir ao poder econômico como temos visto tantas vezes, infelizmente, nesta Casa do Congresso brasileiro, sem querer criticar quem quer que seja. Por isso, sustento que um instrumento cultural como este, tremendo poder, deveria estar nas mãos do poder político, para que ele o exercesse e o aplicasse tendo em vista o bem comum e não interesses privatistas de grupos que nos escravizam, que ameaçam fechar canais como se fossem proprietários do próprio poder da República".

Os apartes que seu pronunciamento suscitam na Câmara revelam, com clareza, a posição dos parlamentares sobre o assunto. O Deputado Dagoberto Sales (PSD) questiona Ferrari, afirmando:

" Se fosse atribuído ao Estado o monopólio das comunicações, isso lhe traria, evidentemente, não apenas benefícios econômicos, como também a possibilidade de orientar e influenciar a opinião pública através da

divulgação de idéias.(...) Se o monopólio fosse concedido ao Executivo, com o controle de todos os meios de formação de opinião, ele se perpetuaria no poder.(...)

Desde que V. Exa. admite a influência do poder econômico como fator de formação das cúpulas políticas, não seria a entrega de todos os meios de radiodifusão a esse poder político assim constituído, e não escoimado das influência do poder econômico, um reforço da influência desse poder no momento atual da vida brasileira?"

E o Deputado João Menezes (PSD) afirma:

" Se partíssemos para o monopólio, estaríamos dando um passo avançado para cortar aquilo que temos conseguido como símbolo, aquilo que temos conseguido como fonte principal da nossa vida, do nosso regime - as liberdades democráticas, o regime em que vive o povo brasileiro".

Fernando Ferrari tenta esclarecer seus argumentos, afirmando que "se o monopólio ocorresse só poderia acontecer através da lei", de um diploma legal "que cautelosamente disciplinasse a matéria". Mas admite que essa era apenas uma hipótese e que não estava defendendo o monopólio da radiodifusão pelo Estado "porque não tinha forças para tanto". Propunha então, um caminho intermediário" que seria tirar alguma renda das concessões para reverter a um Fundo Nacional de Ensino primário, e apresenta, também, uma emenda sobre o direito de réplica dos partidos políticos nos meios de radiodifusão.

E justifica abdicar da defesa do monopólio estatal, em função do estágio econômico do país, dizendo:

" Procurarei o caminho intermediário, porque de nada adiantaria defendermos nesta Câmara, que representa, bem sabemos - e não vai nisto qualquer ofensa, é o estágio atual da vida brasileira - mas que representa uma estrutura ainda capitalista, de nada adiantaria, repito, defendermos aqui o monopólio estatal dos canais. Seria como malhar em ferro frio, sem qualquer vantagem."

No prosseguimento das discussões, o Deputado Aurélio Vianna (PSB) faz um aparte em que ressalta o perigo de todas as fontes de informação serem monopólio do Estado, afirmando que "notícias alarmistas poderiam ser provocadas também pelo Estado capitalista". Diz o deputado:

" Aprendi há algum tempo que, no regime capitalista, o Estado é a classe dominante do poder. O Executivo representa essa classe. No sistema capitalista, o monopólio daquelas fontes de transmissão do pensamento torna-se capitalista privado."

Fernando Santana explica então que o projeto em discussão não defendia o monopólio vertical, mas o monopólio daquilo que realmente deveria ficar em mãos do Poder Público, fosse ele capitalista ou não, ressaltando que defendia o monopólio do Estado para as telecomunicações, não para a radiodifusão. E embasava sua argumentação na própria história das comunicações no país que tradicionalmente tinha ficado sob a orientação do Estado. Levanta também a questão



da Segurança Nacional, citando um trabalho do General Lyra Tavares "Telecomunicações e Segurança Nacional".

Novo aparte, do Deputado Jonas Bahiense, enaltece o projeto como a melhor solução para o país naquele momento, apesar de reconhecer o perigo da influência do poder econômico através de um fortalecimento do setor empresarial de radiodifusão. Cita o Deputado Prado Kelly que na justificação de seu projeto, em 1957, afirmava que não haveria liberdade se as empresas de radiodifusão e de televisão estivessem concentradas nas mãos de grupos econômicos que dirigiam, de acordo com seus interesses, a opinião pública. Questiona-se então, Jonas Bahiense, sobre qual caminho deveriam os parlamentos seguir para resolver a questão das telecomunicações, dado que, de todas as formas, fosse o monopólio, fosse a iniciativa privada, a questão da liberdade de informação ficava de certa forma ameaçada. Diz o Deputado:

" Creio que a Casa, por intermédio deste projeto, procura uma solução equilibrada que não dê aos detentores da concessão para explorar rádio e televisão, uma liberdade absoluta, mas que também não tolha essa liberdade de modo a torná-la impraticável no Brasil, através do rádio e da televisão. Dentro do sistema político vigente no país, tal solução é a melhor. Pessoalmente, preferiria que vivêssemos já, sob um regime em que o rádio e a televisão fossem realmente o povo e não um grupo privilegiado. Na situação atual porém, não posso deixar de considerar o que sucederia se o Governo que a Nação tem, presentemente, controlasse o rádio e a televisão como monopólio do Estado. Quais os fundamentos ideológicos do Governo Jânio Quadros, e de que maneira trata ele as

liberdades públicas e, sobretudo, a liberdade de opinião? Ainda não podemos fazer uma conclusão definitiva, mas os seus atos, todas as medidas que seu Governo tem tomado com relação ao rádio e à imprensa, revelam que ele caminha para ferir fundo a liberdade de opinião, quiçá preparando uma transformação, uma mudança, cujas linhas ainda não estão suficientemente delineadas mas que supomos sejam direitistas, numa reedição de 'franquismo' ou de coisa parecida".

### II.6.1. Considerações sobre a classe política

Os pronunciamentos dos parlamentares apontam para a questão da liberdade de opinião como o tema central de preocupação por parte do legislativo.

Desde 1957, quando das primeiras discussões sobre o projeto de telecomunicações, este foi o eixo que gerou as diversas propostas e disputas sobre o assunto. E é submetidos à esta perspectiva que são construídos os discursos que versam sobre as questões correlatas, como o monopólio estatal, o temor do autoritarismo do Executivo e a desconfiança em relação ao fortalecimento do empresariado que detinha a posse dos meios de comunicação. Até mesmo a questão de Segurança Nacional, levantada por Fernando Santana para justificar o monopólio sobre as telecomunicações, não suscita maiores discussões, sendo apreendida como corolário do conceito de soberania nacional, isto é, o direito do Brasil de ter suas próprias normas jurídicas a respeito de um assunto que afetava a soberania do país.

Apesar da pressão que o Congresso Nacional iria sofrer por parte das multinacionais, o monopólio sobre as telecomunicações, excluída a radiodifusão, acabará sendo aceito pela classe política, por representar uma forma de equilibrar o poder de Estado contraposto ao poder dos radiodifusores. O interesses dos políticos era garantir para si a possibilidade de usar o rádio e a televisão, sobretudo em épocas de eleições. Nesse sentido, o projeto do Código, quando ainda na Câmara, recebe várias emendas que tentavam garantir o acesso dos candidatos e dos partidos aos veículos.

Manter a privatização significava fortalecer o poder econômico, a classe empresarial, que teria cada vez mais possibilidades e liberdades de uso dos veículos. Mas, optar pelo monopólio estatal significava canalizar todo o poder intrínseco aos meios de comunicação para as mãos do Governo, ficando o legislativo duplamente à mercê do humor do Executivo: através das normas restritivas que tradicionalmente impunha ao setor e pela própria posse dos meios.

Assim, a solução proposta no projeto, que garantia o monopólio das telecomunicações ao Estado, porém, conservando-se a radiodifusão privatizada, apresentava-se como a solução mais satisfatória. Ou, para usar a expressão do Deputado Celso Brant durante os debates: "à quelque chose, malheur est bon".

A evidência histórica de um setor legislado sempre sobre fatos circunstanciais e interesses que se estabeleciam de acordo com as conveniências do momento, ignorando o legislativo, impunha encontrar uma norma jurídica que possibilitasse à classe política resguardar seus direitos e se fortalecer como instância decisória no setor. Por isso, também, o cuidado no projeto em manter sempre representantes

do legislativo nos órgãos de poder decisório (no caso, o CONTEL), bem como, atrelar a organização do setor, em caso de disputas, à decisão do judiciário.

**NOTAS COMPLEMENTARES****Nota Complementar nº 1**

Sobre a primeira transmissão de televisão de Brasília, Nicolau Tuma, em seu depoimento, conta como aconteceu:

" Em 1960, na semana que antecedeu a inauguração de Brasília como Capital da República, isto é, 21 de abril de 1960, uma semana antes da Semana Santa, eu me lembro muito bem que os técnicos de televisão Tupi, tendo como reporter o Tico-Tico - José Carlos Moraes - deslocaram-se para Brasília a fim de fazer a primeira transmissão televisada para todo o Brasil. Nós já tínhamos ligação entre Rio-São Paulo através de fios de telefone, mas Brasília não estava ainda inaugurada e não havia uma ligação perfeita entre a cidade e o resto do país. Havia telefone mas não tínhamos a possibilidade de fazer a transmissão direta. Então, a Tupi resolveu fazer a transmissão da seguinte forma: com um avião voando a uma certa altura, captando a transmissão de terra de Brasília e retransmitindo para Uberlândia. De Uberlândia, por fios telefônicos, a imagem e a palavra foram transmitidas para o Rio e São Paulo. E eu posso trazer aqui, neste depoimento, colocando-me dentro desse quadro, porque na primeira transmissão, efetuada do Brasília Palace Hotel, o repórter Tico-Tico apresentou a imagem (o avião já estava retransmitindo para Uberlândia) e fez a seguinte pergunta: 'Se

alguém estiver vendo esta transmissão, telefone para tal número'. Começamos a receber telefonemas dizendo: 'aqui em tal cidade estamos recebendo'. Até que num telefonema de Limeira, no Estado de São Paulo, alguém disse: 'Estou vendo direitinho o grupo que está à frente da câmera de televisão'. E o repórter perguntou: 'E quem é esse Deputado que está aqui?'. E deram o meu nome: 'Nicolau Tuma'. Fiquei muito feliz quando ouvi, pois sendo Deputado Federal e não sendo reconhecido, seria muito ruim para minha imagem política."

#### Nota Complementar nº 2

Figueiras, em seu depoimento, relata alguns dos problemas enfrentados na instalação dos sistemas em Brasília:

"Durante a construção de Brasília, o DCT instalava sistemas de ISB - Independent Side Band, em ondas curtas, portanto, radiocomunicação. Estabeleceu doze canais de telefonia entre a antiga e a nova capital. Era com esses escassos doze canais de telefonia que era possível fazer a construção. Aceleradamente, a NOVACAP financiou a aquisição do sistema microondas Rio-BH-BSB, com o material então encontrado disponível no mercado mundial. A instalação era tão precária que a confiabilidade raramente atingia 60% do tempo. Era muito comum você não ter, simplesmente, possibilidade de falar pela rede de microondas para Brasília,

porque o sistema, uma repetidora, tinha entrado em pane.

As repetidoras estavam colocadas em lugares remotos, elevados montes, para poder ganhar distância. Os geradores a óleo diesel eram a fonte de alimentação para esses sistemas todos. Muitas vezes, as estações não eram atendidas. Apesar de instalados inicialmente dois grupos geradores, quando um entrava em pane, o outro acionado para entrar no lugar não entrava. Posteriormente, resolveram botar um terceiro grupo de reserva para melhorar essa confiabilidade.

Bom, mas para a instalação da rede de telex, foram importados também equipamentos de comutação telegráfica e teleimpressores. A palavra TELEX é abreviatura das palavras inglesas Telegraph Exchange, ou seja, central de comutação telegráfica. Foram instaladas, então, duas centrais: uma em Brasília, com sessenta ramais e uma outra no Rio de Janeiro, com 100 ramais. O serviço era inteiramente gratuito, quase limitado às repartições públicas e alguns escritórios e jornais. A Central de Telex de Brasília era tão precariamente instalada! Ela tinha sido colocada num barracão de madeira sujeito à deposição de espessa camada da célebre poeira vermelha de Brasília, além de ter sido por duas vezes invadida pela água, numa daquelas chuvas torrenciais, naquele período de outubro a março quando chove em Brasília. A água inundou e molhou a parte inferior da Central; pelo menos sessenta centímetros de água dentro da central".

### Nota Complementar nº. 3

Jânio Quadros legislou sobre radiodifusão com rara prodigalidade durante seu curto governo. Sua vassoura moralista não se preocupou apenas com biquinis e brigas-de-galo. Começou por varrer todas as concessões que Juscelino Kubitschek havia outorgado, já no final de seu período presidencial, revogando-as pelo Decreto nº. 50.263, apenas três dias após sua posse.

Além dos decretos 50.666 e 50.840, citados no capítulo, mais seis foram baixados, entre eles:

1. Decreto 50.450, de abril, que regulou a projeção de filmes e propaganda comercial na televisão, obrigando a projeção de um filme nacional para dois estrangeiros.

2. Decreto nº. 50.518, de maio, que tratava da fiscalização e controle da entrada de filmes destinados à cinema e televisão.

3. Decreto nº. 50.134, de agosto, que estabelecia a censura prévia para os programas destinados ao rádio e à televisão. Estabeleceu também a censura prévia para programas em língua estrangeira e a obrigatoriedade da exibição do certificado de censura antes da apresentação dos programas de televisão.

Enfim, com estes decretos, Jânio achou por bem decidir, a seu contentamento, sobre os rumos da cultura brasileira transmitida pelos meios de comunicação de massa.



(As informações sobre os decretos constam do livro de Gaspar Vianna, já citado)

Nota Complementar n<sup>o</sup>. 4

Sobre este projeto, existem duas versões.

1. Segundo Prado Kelly (DCN, Seção, Suplemento, 13.12.57 - pág. 15), o substitutivo do Senador Cunha Melo foi elaborado, na verdade, por técnicos do Ministério da Viação e Obras Públicas, especificamente, por técnicos da CTR, numa Comissão presidida pelo então presidente da CTR, Gen. Lauro Augusto Medeiros. Este fato é confirmado por Gaspar Vianna que também explica que vários ante-projetos foram elaborados na CTR nas gestões dos seguintes presidentes: Edmundo Brandão, Líbero Miranda, Lauro Augusto de Medeiros e Olímpio Mourão Filho. Estes ante-projetos também são citados por Josemar Vallim no decorrer do seu depoimento e constam do corpo do trabalho.

2. Citando a publicação "AESP em Revista " (n<sup>o</sup>. 3, 1966, pág. 5) Vianna afirma que "Segundo registro da Associação das Emissoras de São Paulo, AESP, o Senador Cunha Melo considerou de forma simples e democrática todas as sugestões que o empresariado de radiodifusão lhe apresentou. Esclareceu, ainda, que, embora tenha recebido várias emendas, o projeto manteve suas principais diretrizes, 'inclusive a adoção de nove dos dez pontos fundamentais defendidos pela Associação das Emissoras de São Paulo e pela Associação Interamericana de Radiofusão. Somente não foi mantido o item que proibia a publicidade comercial nas emissoras governamentais'." (Vianna, Gaspar, op.citado, pág. 136)

Nota Complementar n.º 5

Do depoimento do Gen. Alencastro e Silva:

" Eu vou contar uma estória que marca de maneira indelével o poder político da radiodifusão:

O Presidente Juscelino assume a presidência da República e coloca o seu conterrâneo e amigo, General Mourão Filho, mais tarde um dos líderes da Revolução de 1964, na Comissão Técnica do Rádio, o órgão que dava a concessão e fiscalizava os serviços. Passam-se três meses de Governo Juscelino quando é anunciado pelo jornal O Globo e a Rádio Globo que o Deputado Carlos Lacerda iria falar, fazendo uma análise do Governo Juscelino. O General Mourão Filho, havia assumido a presidência da CTR com a recomendação de que o Deputado Carlos Lacerda não poderia falar no rádio nem na televisão (recorde-se o suicídio de Vargas, a crise de 1954). Então, o General Mourão telefona para o Doutor Roberto Marinho e diz à ele que tinha lido no jornal que o Deputado Carlos Lacerda iria falar no rádio e tinha ficado muito preocupado, porque a palavra do Deputado Carlos Lacerda era muito importante, devia ser uma palavra dita com muita perfeição e os transmissores deveriam estar muito bons. Por isso, ele ia mandar fazer uma inspeção técnica para ver se tudo estava de acordo com a concessão. O Dr. Roberto Marinho, nessa santa inocência de um administrador que não é técnico

(grifo meu), disse: - O senhor pode mandar o pessoal aqui General.

Terminada a conversa, o Dr. Roberto Marinho chama o seu Diretor Técnico e avisa sobre a inspeção.

- Não podem vir Dr. Roberto.

- Por que não podem vir?

- Porque não tem nada de acordo com a concessão.

Então, o Dr. Roberto Marinho telefona para o General Mourão e diz: - Olha, nós decidimos que o Deputado Carlos Lacerda não vai falar.

- Mas a decisão é de vocês. O Governo não se importa que ele fale, mas quer que o faça num equipamento que esteja de acordo com a concessão.

- Pois não, está certo, nós compreendemos isso.

- Mas é o senhor que assume a responsabilidade.

Para encurtar o caso, passaram-se cinco anos de um Governo que deixou a tradição mais democrática neste país e o Deputado Carlos Lacerda não ocupou uma única vez o microfone, nem a televisão".

#### Nota Complementar n<sup>o</sup>. 6

Em discurso proferido no Plenário da Câmara, sobre o programa da UDN, em algumas passagens, Carlos Lacerda refere-se à questão dos veículos de comunicação e às dificuldades encontradas pela oposição para a utilização

destes. Os trechos mais contundentes do discurso estão aqui transcritos:

" Sr. Presidente, desde logo, cumprindo o propósito que aqui anunciamos, incorporo nos Anais desta Casa, na esperança de que por este modo, talvez, a cortina de silêncio imposta à Oposição no rádio possa romper-se, permitindo ao povo tomar conhecimento do programa que a União Democrática Nacional acaba de aprovar, o pronunciamento doutrinário do meu Partido que fundamenta nessa doutrina, a sua política objetiva.(...)

Estamos num tipo curioso de democracia no qual os comunistas têm plena liberdade de falar ao rádio, como comprovadamente vemos a cada passo, não um, mas vários, não vários, mas numerosos elementos comunistas, criptocomunistas ou simpatizantes comunistas terem franco acesso ao rádio, inclusive nas emissoras oficiais. Por outro lado, também se pode usar o rádio para pregar o assassinio de líderes da União Democrática Nacional, como durante toda uma semana fez, em emissoras do Rio Grande do Sul, o Sr. Prefeito Leonel Brizola. O incitamento à violência, a pregação ao assassinio político são feitos pelo rádio livremente, francamente, desabusadamente, sem que qualquer providência, já não direi repressiva ou preventiva, mas, ao menos, de neutralização dessa atividade mais que subversiva, seja tomada pelo Governo Federal. Mais ainda: vamos entrar num ano de campanhas eleitorais já praticamente iniciadas, porque, desde o Presidente desta Casa ao líder da Maioria, estão todos a fundo empenhados em

campanhas eleitorais nos seus respectivos Estados. Pergunto eu: que belas eleições vamos ter e como vamos justificar este regime que aí está, como dar-lhe o nome de democracia, a começar pelo Distrito Federal, quando o seu Prefeito nomeado tem acesso quotidiano à televisão e ao rádio para justificar tudo o que considera do interesse de sua administração: aumento de imposto, acordo com os vereadores, doação de terrenos da Prefeitura a particular, abrangendo, inclusive, o Campo de Santana que foi um dos recentes presentes deste Papai Noel antecipado da Câmara dos Vereadores; (...)

Hoje, no Brasil, a Constituição é diariamente violada cada vez que o Presidente Juscelino Kubitschek ocupa sozinho o microfone. Cada vez que seu Prefeito vai à televisão, está violando a Constituição, porque está impedindo seus opositores de discutirem seus pontos de vista. Cada vez que o Sr. José Maria Alkmin, nessa compreensiva sociedade com o concessionário Assis Chateaubriand ocupa as televisões e as rádios para demonstrar o indemonstrável, para provar o nada provável, isto é, que o custo de vida baixou, S. Exa. não está apenas afrontando as dificuldades das donas de casa, não está apenas seguindo aquele curso irreprimível, aquela tendência incontida que, ao que parece, lhe é inata, da sua incompatibilidade com a verdade; ele está fazendo mais, porque está negando a seus concidadãos a possibilidade de desafiá-lo e, no debate, no diálogo democrático, ficar ou não comprovada a veracidade e a justeza das suas afirmações.

No Brasil, o que já não existe, não é apenas a liberdade de opinião, forma superior, ainda que indispensável da preparação popular para a democracia; é a simples liberdade de informação, forma vestibular, primária, preliminar, que aqui se cancelou, pois, na palavra dos homens que não pertencem ao Governo, que não são deles concessionários nem contratantes, a palavra, em suma, dos homens que não dependem para fazer lucros, de contratos ou favores governamentais, está cancelada, está proibida no rádio, a não ser sob censura da Mesa da Câmara e do Senado, em ocasionais discursos que por exceção são daqui irradiados.(...)

Sr. Presidente, creio que não haverá justificativa de ordem moral ou política capaz de sustentar-se, por um minuto ao menos, diante deste fato concreto: desde a véspera da nossa chegada ao Brasil - por coincidência, quero crer, pois não pensaria nunca me prestassem tamanha homenagem os donos do rádio e da televisão - estamos, não somente eu, mas meus companheiros todos, salvo uma que outra excessão ou favor ocasional, impedidos de usar o rádio e a televisão. Tudo mais que se diga, discussões de júri de província, exame de escola do interior, tese acadêmica de grêmio literário, citações de autores dos subúrbios da jurisprudência, tudo isto, Sr. Presidente, cai, desfalece e se esvai diante desta realidade incontestável: enquanto o nobre Deputado Vieira de Melo pode fazer pelo rádio, desde já, a sua fulgurante campanha de futuro Governador da Bahia, não pode um companheiro nosso,

candidatando-se, se for o caso, a qualquer posto equivalente ao seu, disputar-lhe nem o Governo da Bahia, nem o de qualquer outro Estado. Mas S. Exa., ao que parece, sente-se muito bem nesse regime, com a sua democracia para seu uso exclusivo, a democracia portátil que leva em seu bolso".

### **CAPITULO III - A HISTÓRIA DA TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL DO CÓDIGO BRASILEIRO DE TELECOMUNICAÇÕES**

O Código Brasileiro de Telecomunicações, aprovado como Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962 pelo Congresso Nacional, marca o início efetivo da implantação do Sistema Brasileiro de Telecomunicações.

As discussões em torno do Código começam em 1957 e se dividem em duas fases: a primeira, que vai de 1957 à 1961, e a segunda, quando a discussão é retomada e consegue chegar à votação final, no período de 1961 e 1962.

#### **III.1. Primeira Fase: de 1957 à 1961**

O projeto que instituiu o CBT deu entrada na Câmara dos Deputados, proveniente do Senado Federal, em novembro de 1957, recebendo, na Câmara, o número 3.549/57.

Todavia, antes desta data, já havia tramitado no Congresso projetos de lei que tinham por objetivo regulamentar a área de radiodifusão, mas que nunca chegaram a ser votado. Os projetos que haviam por ali tramitado eram os seguintes:

1º - "Código Brasileiro de Radiodifusão", projeto nº 3/47, resultante dos estudos e de reuniões e convenções nacionais de especialistas, e de conferências internacionais, como a do México, e apresentado em 20 de março de 1947 pelo Deputado Berto Condé, seu primeiro signatário.



2º. - O da Comissão Mista de Leis Complementares, projeto nº. 1.236/48 enviado para exame à uma Comissão Especial.

3º. - O do Deputado Armando Falcão, projeto nº. 3.658/53, revogatório dos decretos-leis números 8.356 de 1945 e 8.543 de 1946 e apresentado em 24 de setembro de 1953.

4º. - O do Deputado Bilac Pinto, projeto nº. 3.958/53, regulando a liberdade de pensamento por meio da radiodifusão e apresentado em 10 de dezembro de 1953.

5º. - O do Senador Marcondes Filho, projeto nº. 36/53, com o título de "Código Brasileiro de Radiodifusão" e apresentado ao Senado Federal em 11 de dezembro de 1953, cujo substitutivo, do Senador Cunha Melo, foi o que deu entrada na Câmara<sup>1</sup>.

Sobre estes projetos, Nicolau Tuma, que foi eleito Deputado Federal em primeira legislatura em 1958, conta que, quando chegou à Câmara dos Deputados, recebeu do Presidente da Comissão de Transportes, Comunicação e Obras Públicas (à época, a Comissão responsável pelo exame de matérias relacionadas à área de comunicações), Deputado Nelson Omena, os vários projetos sobre radiodifusão que tramitavam na Comissão, pedindo-lhe, já que era seu amigo e conhecia seu interesse pelo assunto, que fosse o relator do projeto na Comissão.

---

1. DCN, Seção I, Suplemento, 12.12.57. págs. 24 à 42

" Recebi o projeto original do Berto Condé, um outro projeto que regulamentava somente o rádio e a televisão, do deputado e depois Ministro do Supremo Tribunal Federal, Prado Kelly e centenas de emendas e projetos pequenos. Juntei tudo aquilo e durante anos a fio, trabalhando à noite, aos sábados e domingos (eu residia num hotel no Rio de Janeiro), comecei a tecer aquela verdadeira teia de aranha que mais tarde Murilo de Mello Filho chamou de 'um verdadeiro trabalho de chinês', para poder fazer de um mosaico, alguma coisa que fosse realmente uma lei, um código, que abrangesse não apenas o rádio e a televisão, mas todas as telecomunicações: o telefone, o telégrafo, o telex, e abrindo perspectiva, inclusive, para os satélites".

Entre os projetos a que se refere Tuma, estava o 3.549/57 do qual se originou o CBT. Este projeto, por sua vez, já era um substitutivo apresentado pelo Senador Cunha Melo à um outro projeto, o do Senador Marcondes Filho. Tendo o substitutivo do Senador Cunha Melo sido aprovado no Senado, é enviado à Câmara dos Deputados que, como Casa revisora (já que a autoria era do Senado), deveria se pronunciar sobre a matéria. Neste sentido, é encaminhado à Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas, onde vai parar nas mãos de Tuma.

Entretanto, ao mesmo tempo em que o projeto 3.549/57 chega à Câmara, tramitava na Casa o projeto 3.300 do Deputado Prado Kelly que tratava da regulamentação do Serviço Federal de Radiodifusão. Havendo, pois, dois projetos em andamento versando sobre a mesma matéria, por uma questão de regimento comum às duas Casas, decidiu a Mesa da Câmara que o projeto 3.300 seria anexado ao do Senado,

remetendo-os para a apreciação das diversas Comissões que deveriam dar seu parecer a respeito da Anexação.

Entre os dois projetos, existiam diferenças consideráveis, não só de amplitude - uma vez que o do Senador Cunha Melo abrangia as comunicações em geral, enquanto o de Prado Kelly restringia-se à questão da radiodifusão - mas também no que concerne à organização do setor pelo Estado.

Resumidamente, os dois projetos tratavam dos seguintes aspectos:

**A - PROJETO 3.549/57, do Senador Cunha Melo<sup>2</sup>**

Previa que os serviços públicos de telecomunicações eram de competência legislativa e executiva da União (Art. 4), dando porém autonomia aos Estados para que organizassem os serviços de telefonia por fio e resguardando os serviços interurbanos para execução da União (Art. 4 @ 1<sup>o</sup>. e 2<sup>o</sup>.).

Em relação à organização das telecomunicações, instituía o Conselho Nacional de Telecomunicações, subordinado diretamente ao Presidente da República (Art. 6) que seria composto de 6 membros, representantes dos Ministérios da Marinha, da Guerra, da Aeronáutica, da Viação e Obras Públicas, da Educação e Cultura, e da Justiça e Negócios Interiores, bem como, de um técnico em telecomunicações e um bacharel em direito. Estes dois últimos cargos e o de Presidente do Conselho, de escolha do Presidente da República (Art. 6).

---

2. Idem, integra do projeto 3.549/57

Ao Conselho competia, resumidamente, a ordenação em geral de tudo quanto se referisse aos assuntos de telecomunicações no país, sua fiscalização, a adequação das legislações supervenientes e dos tratados e convenções internacionais sobre o assunto, resguardando ao Presidente da República a competência sobre "decretos de concessão e de autorização por prazo determinado e de declaração de caducidade, decadência, prescrição e cassação e os demais casos expressos do Presidente da República" (Art. 8, @ 2º).

Em relação à execução dos serviços públicos, determinava que "os serviços de telecomunicações serão explorados pela União, diretamente ou mediante autorização ou concessão (Art. 18) outorgadas pelo Presidente da República através de decreto". Estas autorizações e concessões poderiam ser feitas à estrangeiros residentes no país, salvo os casos de empresas de radiodifusão e televisão, exclusiva de brasileiros natos, conforme a Constituição de 1946.

### **B - PROJETO 3.300, do Deputado Prado Kelly<sup>3</sup>**

O Projeto de Prado Kelly tratava da questão da radiodifusão apenas, e não da telecomunicação. Em lugar do Conselho Nacional de Telecomunicação, criava o Conselho Nacional de Radiodifusão como órgão normativo e administrativo do setor. Em termos gerais, se tecnicamente o projeto 3.300 era mais restritivo, por outro lado, subordinava a matéria muito mais ao Legislativo e à uma representação expressiva da sociedade civil. O Conselho Nacional de Radiodifusão proposto, era constituído de

---

3. *Idem*, íntegra do projeto 3.300/57

representantes, não só do Governo mas de numerosas Associações, Federações, Confederações e Conselhos diversos (previa até mesmo um representante da UNE) e de profissionais e trabalhadores ligados à área de radiodifusão de alguma forma. Determinava também que as concessões para o serviço de radiodifusão seriam precedidas de concorrência pública nos termos definidos pelo Conselho e sancionadas pelo Presidente da República.

O Projeto Prado Kelly, referia-se, na verdade, muito mais às garantias dos direitos de expressão e informação através da radiodifusão que, até aquela data, não havia sido regulamentada pelo Poder Legislativo. Na justificação do projeto apresentada pelo parlamentar, ele retrata toda a estória da radiodifusão em seu aspecto jurídico, atendo-se, particularmente, às questões de liberdade de opinião, direito à informação e defendendo veementemente uma democratização do setor que sempre estivera atrelado ao Presidente da República.

Enviados, pois, os dois projetos às diversas Comissões que deveriam dar seu parecer a respeito da anexação, todas se pronunciavam favoravelmente, alegando para isso, entre várias outras razões, que o projeto vindo do Senado tinha uma dimensão mais ampla e mais abrangente, uma vez que tratava da telecomunicação em geral.

A Comissão de Transporte, Comunicações e Obras Públicas teve como relator o Deputado Benedito Vaz que, em seu parecer, cita, além da questão da abrangência, o fato de que o projeto do Senado representava o interesse comum "da maioria e da minoria bem como de técnicos e interessados no assunto". Afirma o parecer que "esta Comissão também não deverá perder de vista o fato de que o atual projeto nº 3.549 surgiu no Senado por iniciativa do Senador Cunha Melo, cujo substitutivo foi adotado pela Comissão de Transportes,

Comunicações e Obras Públicas daquela Casa do Congresso Nacional, em 30 de outubro de 1957, sendo o respectivo parecer unânime"<sup>4</sup>.

Quando da elaboração do substitutivo Cunha Melo ao projeto de Marcondes Filho, a Comissão Técnica do Rádio foi consultada a respeito do substitutivo e assim se pronunciou:

"Após exame do texto do substitutivo que acompanhou o ofício supracitado, a Comissão Técnica de Rádio tem a declarar o seguinte:

a) que o substitutivo em exame merece o pronunciamento favorável da CTR uma vez que foi calcado em subsídios por ela oferecidos, trabalho elaborado em conjunto com outra Comissão Especial, também dirigida pelo então Presidente da CTR, General Lauro Augusto de Medeiros e composto dos seguintes membros (segue-se a lista dos membros que compuseram a comissão).

b) que o substitutivo, tanto jurídica como tecnicamente perfeito, atende aos interesses nacionais, tendo mesmo obtido o apoio dos representantes de quase a totalidade dos concessionários do serviço de radiodifusão do país".

Prosseguindo em seu parecer, afirma o relator Benedito Vaz que "por outro lado, temos lido na imprensa manifestações de apoio dos concessionários de serviços de telecomunicações ao substitutivo Cunha Melo. Assim, esse substitutivo já não é mais o trabalho exclusivo de um legislador. Representa obra comum de todas as correntes partidárias com assento no Senado. Vale dizer, Maioria e

---

4. Idem.

Minoria, situação e oposição. É um trabalho comum que recebeu valiosos subsídios dos técnicos."<sup>5</sup>

Uma vez aprovado na Câmara a anexação dos dois projetos, eles vão para discussão no Plenário e, tendo recebido 94 emendas, voltam à Comissão de Transporte, Comunicações e Obras Públicas no final de 1957. Em 1958, Tuma recebe os projetos, emendas e tudo que havia sobre o assunto tramitando na Câmara.

As fichas de tramitação da Câmara dos Deputados só indicam, até 1961, dois pronunciamentos a respeito da matéria. O primeiro, no dia 23 de março de 1960, quando o Deputado Pedro Vidigal acusa Nicolau Tuma de ter "engavetado" o projeto. Tuma responde que já havia começado a datilografia do parecer<sup>6</sup>. O segundo pronunciamento, do dia 30 de março do mesmo ano, quando o Deputado Rondon Pacheco encaminha requerimento de urgência para a tramitação do Projeto.

Depois desta data, as fichas de tramitação só voltam a tratar do assunto em 1961, após a mudança do Governo e da capital para Brasília.

### **III.2. Segunda Fase: de 1961 à 1962**

Após a mudança da capital para Brasília e a eleição de Jânio Quadros para Presidente da República, o Código Brasileiro de Telecomunicações volta a tramitar no Congresso Nacional. E, a partir de 1961, ele toma um impulso repentino que o transforma em matéria de constantes debates

---

5. Idem.

6. Anais da Câmara dos Deputados, 03.10.61. pág. 211

na Câmara, apesar de, ali, ter se arrastado desde 1957. Esse ritmo acelerado pode ser explicado pelo momento político e econômico do país e pelos diversos interesses em jogo, já devidamente argumentado nos capítulos anteriores: mas também explica-se pela ação de alguns deputados que vão interferir no andamento do projeto, seguindo-lhe os passos, até sua promulgação em Lei. Dente eles, os deputados Fernando Santana (PTB-BA e atualmente do PCB), Nicolau Tuma (UDN-SP) e Barbosa Lima Sobrinho (PS-DF).

Em 1961, por uma questão de distribuição das presidências das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, a Comissão de Transportes, Comunicação e Obras Públicas coube ao Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e, por indicação da liderança, Fernando Santana foi eleito seu presidente. Providenciou então o desarquivamento e a retomada de todos os projetos que transitavam na Comissão para que tivessem andamento legal ou fossem arquivados em definitivo. Neste levantamento, reaparece o Projeto do CBT que andava pelo Congresso sem ter voltado para discussão em plenário desde a legislatura anterior.

A Comissão começa novamente a trabalhar sobre o Projeto tentando apressar seu andamento e marca o dia 27 de junho para o início dos debates. Porém, cabia também às Comissões de Constituição e Justiça e a de Finanças dar parecer sobre o projeto antes dele entrar em discussão no Plenário. Para acelerar o andamento, Fernando Santana providencia a impressão do substitutivo, que já havia sido elaborado por Nicolau Tuma no ano anterior, através de uma repartição autárquica, já que a Câmara não tinha condições de imprimir o trabalho a tempo de enviá-lo para as outras Comissões, antes do início dos debates. Assim, a 02 de maio de 1961, os 120 exemplares conseguidos foram distribuídos à todas as lideranças e ao maior número possível de Deputados. Afirma Fernando Santana:



" Esta impressão foi feita tendo ao lado, em coluna dupla, o substitutivo do Deputado Nicolau Tuma e, à direita, em coluna simples, a remissão, não só ao projeto inicial do Senador Cunha Melo, mas também, ao projeto do Deputado Prado Kelly e às 94 emendas que à este projeto foram oferecidas quando em debate no Plenário da Casa. O exame deste trabalho permitia que cada um de nós, ao ler um artigo do substitutivo, ficasse imediatamente informado de que, ou esse artigo era de autoria do Relator, ou pertencia ao projeto do Senado, ou ao projeto Prado Kelly, ou à uma das 94 emendas que a ele foram submetidas, ou mesmo às subemendas do Relator. Este trabalho facilitava muito o exame do projeto e na carta-circular que enviamos junto com ele a todos os deputados, dizíamos que aquilo era remetido para que o congressistas pudesse examinar, estudar, e que oportunamente a Comissão de Transportes convocaria para um debate no recinto daquela Comissão"<sup>7</sup>.

No dia 23 de junho de 1961, a Comissão telegrafa a todos os deputados que tinham recebido os exemplares, avisando que exatamente no dia 27 começariam as discussões do Parecer Tuma na Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas.

No dia da primeira reunião, quando o Relator Nicolau Tuma dá início à leitura do substitutivo por ele preparado, Fernando Santana comunica que o Plenário havia aprovado o regime de urgência para o projeto. O pedido de

regime de urgência significava um prazo de 48 horas para as Comissões apresentarem seus pareceres. A Comissão de Transporte resolve, então, organizar uma sub-comissão que aprova, por unanimidade, em reunião no dia 30 de junho o substitutivo Tuma para ser levado à discussão em Plenário<sup>8</sup>.

No dia 06 de julho, entra em discussão Única no Plenário da Câmara dos Deputados, o Projeto 3.549-57, recebendo após a discussão, mais 99 emendas que, somadas às 94 emendas da legislatura anterior, totalizavam 193 emendas. Volta então às Comissões de Transporte, Comunicações e Obras Públicas, de Constituição e Justiça, e de Finanças, para que elas dessem parecer sobre as emendas.

### III.2.1. A Comissão Especial

No momento em que o projeto, com as 193 emendas, volta às Comissões para exame e parecer, uma intervenção do Deputado San Tiago Dantas vai permitir a tramitação mais rápida do Código, nos termos em que desejava a Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas.

Segundo Fernando Santana, San Tiago Dantas sabia da importância que o Código representava para o país e achava que, se ele fosse passar por todas as Comissões a que

---

8. A sub-comissão era constituída pelos seguintes deputados: Saturnino Braga, Hélio Ramos e Paiva Muniz: relatores. Alcery Cordeiro, Armando Rollemberg e Bias Fortes: assessores. À reunião do dia 30 de junho que aprovou por unanimidade o parecer do Relator Nicolau Tuma, estiveram presentes: pelo PSD: Saturnino Braga, Hildebrando de Gois, Armando Storni, Celso Murta, Geraldo Vasconcelos e Coelho Mascarenhas. Pela UDN: Vasco Filho, Nicolau Tuma, Corrêa da Costa, Epílogo de Campos. Pelo PTB: Fernando Santana, Walter Simões, Paiva Muniz. Pelo PR: Hélio Ramos. Pelo PSP: Souza Leão e Lourival Almeida. Pelo PDC: Stéfano Mikilita.

necessariamente seria submetido, se prosseguisse na tramitação ordinária, ele fatalmente seria distorcido. Sugeriu então, baseado no regimento interno, a formação de uma Comissão Especial composta de deputados representantes de todas as Comissões por onde deveria passar o Código.

Segundo Barbosa Lima Sobrinho, a tramitação ordinária seria uma maneira quase que de assegurar a eternidade da elaboração do Código:

" porque dificilmente se chegaria à uma conclusão depois de ouvidas todas as comissões pelas quais deveria passsar o projeto. Mas o San Tiago Dantas, prevalecendo-se da circunstância de haver no regimento da Câmara um artigo que permitia a elaboração de uma Comissão Mista que tornaria dispensável o pronunciamento das outras Comissões, propôs, então, que se criasse uma Comissão Especial".

Fernando Santana explica que, na época, tanto ele quanto Barbosa Lima e Nicolau Tuma tinham um grande relacionamento com as lideranças, o que permitiu que pedissem aos líderes dos partidos que indicassem, para fazer parte da Comissão Especial, os deputados que os três já haviam escolhido numa "seleção muito particular":

"Não tivemos a preocupação de escolher ninguém que tivesse, digamos, posições ideológicas, ou que fosse marcadamente dessa ou daquela corrente política. O que presidiu a escolha desses diversos membros das várias comissões, que iriam ser convidados para constituir a Comissão Especial, foi a preocupação de escolher homens que tivessem espírito público. Nós achávamos que, com

espírito público, dentro de uma discussão honesta, permaneceria sempre o interesse nacional".

Assim, no dia 18 de julho de 1961, reunia-se pela primeira vez a Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de dar parecer sobre o Projeto 3.549/57. Esta Comissão reuniu-se em sessões quase permanentes, durante mais de quinze dias. Realizaram-se doze reuniões com a presença de todos os seus membros, afora outras informais que a Comissão fazia para discutir certos pontos sobre os quais ainda não tinham chegado a um consenso.

No dia 02 de agosto de 1961, entra para votação em Discussão Única o Projeto 3.549-C/57 tendo parecer com substitutivo da Comissão Especial às emendas de Plenário. Aprovado sem debates, sem nenhum destaque, o projeto é encaminhado ao Senado Federal.

De acordo com Fernando Santana, foram os deputados Nicolau Tuma, Barbosa Lima Sobrinho e ele próprio, que levaram o projeto ao Senado "porque nós achávamos a lei muito importante e fomos pessoalmente levar os autógrafos ao Primeiro Secretário".

### **III.2.2. O lobby das Multinacionais**

O lobby das multinacionais do setor de telefonia começou a funcionar desde as primeiras discussões sobre o Código na Câmara dos Deputados. Ameaçadas pelo monopólio estatal sobre as telecomunicações, uma das linhas mestras da lei, elas começam a fazer pressão sobre o Congresso. Afirma Fernando Santana que, durante as discussões, a Comissão

tinha permanentemente um número muito grande de pessoas assistindo aos debates, o que não era usual.

" Nunca tinha visto um projeto de lei tão concorrido. Mandei então um funcionário verificar quem eram as pessoas presentes, e chegamos à conclusão que noventa por cento eram homens representantes das empresas interessadas na manutenção do que existia no sistema de telecomunicações brasileiro. Então, eu pedi que eles todos se retirassem, fechei as portas, argumentando que aquela lei não podia ser discutida como estava sendo, publicamente, pois tinha implicações de Segurança Nacional.

De início, eles frequentavam muito os corredores do Congresso, mas a pressão que nós fazíamos no Plenário era tão grande que eles passaram a fazer seu quartel general no Hotel Nacional. De lá, eles se comunicavam com as pessoas que queriam aqui no Congresso. Mas isso não deu resultado na Câmara; pode ter dado algum, no Senado, mas na Câmara, a lei foi aprovada por unanimidade. Eu considero que o CBT foi a lei mais antiimperialista que já se fez nesta Casa. E aprovada por unanimidade. O trabalho político que se fez em toda a Câmara e em todos os partidos foi de tal ordem, que essas empresas não conseguiram abrir nenhuma brecha para as vantagens que estavam pretendendo. Quando elas sentiram que a lei seria aprovada realmente, e que nós não iríamos pagar nada por dar ao Brasil o direito exclusivo de explorar as telecomunicações, com o que houvesse de mais moderno em tecnologia, eles, então, nos propuseram encampar algumas empresas. Nossa

resposta foi negativa e reafirmamos que, uma vez cumpridos os prazos de concessões, e de permissões a Nação não iria renová-los"

Se, na Câmara, o lobby das multinacionais encontrou os deputados coesos em relação à questão do monopólio de Estado, no Senado, elas conseguiram influenciar um pouco mais os políticos e perturbar o andamento dos trabalhos.

Em agosto de 1961, quando o projeto do Código, aprovado pela Câmara, já estava no Senado para discussões, os Senadores receberam um Memorial em nome da Federação das Associações de Empresas de Telecomunicações do Brasil que criticava as decisões da Câmara e apelava para os Senadores que, segundo o memorial, " sintetizam no Congresso o comedimento das elites mais experientes, mais afeitas à meditação, livres das paixões perigosas, no sentido de nos permitirem uma dissertação mais ampla a respeito do substitutivo mencionado"<sup>9</sup>.

O memorial foi denunciado na Câmara por Fernando Santana como manobra da Tele-Brasil, lembrando que estas mesmas pressões já tinham sido feitas quando da tramitação do projeto na Câmara, sobretudo, junto às bancadas dos Estados que estavam organizando suas próprias empresas de telefonia. Estes Estados sentiam-se receosos que a lei os proibisse de levar adiante a organização destas empresas, apesar de nada constar no texto do Código que afirmasse a impossibilidade dos Estados de implantar empresas de telefonia.

Santana é reticente quando, na entrevista, é questionado sobre as diferenças de opinião entre Senado e Câmara a respeito da nacionalização das telecomunicações. Diz que o Senado, à época, "se comportou de uma maneira não

muito favorável à nacionalização" e propenso a "deixar as coisas como estavam". Isso acabou por introduzir algumas modificações no projeto que, na opinião de Santana, "não prejudicaram, mas que, de qualquer modo ...".

Estas modificações a que se refere Santana tratam especificamente dos artigos 42 e 10 do Código, que o memorial da Telebrasil acusava de inconstitucionais. O artigo 10 versava sobre a competência da União sobre as telecomunicações, e o artigo 42, sobre as formas de financiamento público (o autofinanciamento) para as empresas que desejassem expandir seus serviços. O artigo 42, que vai gerar polêmicas, acabou por ser suprimido da lei, integralmente, pela Comissão do Senado, e segundo Vallim, "acredito que tenha sido por pressão das concessionárias".\* Esta questão será retomada no próximo capítulo.

É também a pressão das multinacionais sobre o Senado que vai gerar um episódio com o Conselho de Segurança Nacional, durante a presidência de Jango, que por pouco não impede a aprovação da lei segundo os princípios que tinham sido estabelecidos na Comissão Mista de deputados e aprovados na votação da Câmara dos Deputados. O episódio está narrado, na continuação deste capítulo.

### III.3. A tramitação no Senado

No Senado, foi o projeto encaminhado para uma Comissão sob a presidência do Senador Cunha Melo (autor do substitutivo de 1957) sendo Relator Geral, o Senador

---

\* Informação prestada à autora por Josemar Vallim. Não consta do Depoimento prestado ao Centro de Memória e História Oral das Telecomunicações.

Gilberto Marinho. O Relator da Câmara, Deputado Nicolau Tuma, segundo consta dos Anais<sup>10</sup> acompanhou duas reuniões da Comissão, mas provavelmente em caráter informal, pois, somente no dia 02.10.61, o Deputado Barbosa Lima Sobrinho formulou a questão de ordem, através da qual pedia que a Mesa da Câmara se entendesse com a do Senado para que o projeto pudesse ser acompanhado por membros da Comissão da Câmara.

A questão formulada por Barbosa Lima Sobrinho era a seguinte: Pelo artigo 39 do Regimento Comum que reportava sobre os projetos emendados de uma Câmara, "sempre que a Câmara revisora devolver o projeto à Câmara iniciadora com emendas, a Comissão ou as Comissões da última que tiveram de opinar a respeito, oficiarão à revisora, comunicando-lhe, com o mínimo de 5 dias de antecedência, a sessão em que discutirão a matéria". Dizia ainda o artigo 39:

" @ 1º. A Câmara revisora designará no máximo três membros, inclusive o relator do vencido na comissão correspondente, para comparecerem à reunião constante deste artigo, os quais poderão discutir as emendas, sem direito a voto.

@ 2º. Se se tratar de projeto de código, as emendas serão submetidas ao parecer de uma comissão mista da qual farão parte os relatores do projeto em cada uma das Câmaras.

@ 3º. Para efeitos do parágrafo anterior, a Câmara revisora, ao devolver o projeto à iniciadora, comunicar-lhe-á os nomes dos membros da Comissão Mista"<sup>11</sup>.

---

10 Anais, 193º. Sessão, 03.10.61

11. Anais, 192º. Sessão, 02.10.61 - pág. 141 à 142



Acolhida a questão de ordem, a Mesa da Câmara designa Nicolau Tuma, Barbosa Lima Sobrinho e Fernando Santana para, de acordo com o artigo 39, acompanhar no Senado, o Projeto do Código Brasileiro de Telecomunicações. O ofício que designava os três deputados para acompanhar a tramitação no Senado, foi entregue pessoalmente por Tuma e Santana ao Primeiro Secretario, Senador Cunha Melo.

Depois disso, só no dia 7 de novembro ocorreu a primeira reunião do Senado para discussão do chamado Projeto do Código Brasileiro de Telecomunicações, à qual comparecem Nicolau Tuma e Fernando Santana, que afirma:

"Ao chegarmos ao Senado, já o Relator havia lido o seu parecer. Pedimos vista do parecer do Relator e o Senador Cunha Melo denegou nosso pedido, alegando que nosso propósito não encontrava justificativa. Invoquei então o Art. 39 e seu § 2º como elementos de base para o pedido de vista. É que, tratando-se de código, segundo o § 2º, a comissão não é especial e sim mista, com participação dos relatores da Câmara e do Senado. Mesmo assim, o Senhor Senador Cunha Melo, fazendo tábula rasa do Regimento, resolveu a questão de ordem contrariamente à nossa solicitação. Permitiu apenas que fosse relido o parecer e que nós o discutíssemos mas sem nenhum direito, nem de voto nem de vista"<sup>12</sup>.

Na entrevista, o Deputado Fernando Santana relata a história com os detalhes que não constam do registro dos

---

12. Anais da Câmara dos Deputados, 226º Sessão, 08.10.61

Anais. Segundo Santana, eis como se passou o incidente com o Senado:

" Pelo regimento comum das duas Casas, o Senado deveria officiar ao Presidente da Câmara, com 05 dias de antecedência, o início dos debates em torno do Código, e isso nós íamos verificar. E o Cunha Melo, que era o Primeiro Secretário, dizia que não nos afobássemos que ele comunicaria a tempo. Mas por isso ou por aquilo, eu ficava meio preocupado e constantemente ia ao Gabinete. Lá um dia, fui ao gabinete e o secretário do Senador disse que eles estavam já reunidos, tratando da questão do código. Mas como, eu disse, se é uma Comissão Mista?"

Barbosa Lima Sobrinho tinha viajado para o Rio para ver a família e tinha acertado com Santana que, quando chegasse o ofício do Senado à Câmara marcando o dia da primeira reunião, ele fosse avisado que viria do Rio imediatamente. Como pelo regimento o ofício tinha que vir com 05 dias de antecedência, daria tempo de sobra para ele voltar à Brasília e participar dos debates da Comissão Mista do Senado.

Sabendo que a Comissão estava se reunindo sem o necessário aviso à Mesa da Câmara, Santana corre à Câmara e procura Tuma que estava participando de uma votação nominal no Plenário, e seguem os dois para a reunião do Senado.

" Mas aí não deu, porque o Senador Cunha Melo fez uma verdadeira traição. Ele tomou uma medida inteiramente contrária a todos os dispositivos do regimento comum. Ele reuniu a Comissão como quiz, deliberou e aprovou o

relatório que ele quiz, e acabou com o CBT. Eu entrei com o regimento comum na mão, citei o artigo, e o Cunha Melo respondeu que realmente o artigo estava certo mas que não tinha sido citado o caput (no ofício enviado da Câmara ao Senado indicando os 3 deputados para participarem da comissão, que deveria ser Mista, das duas casas). Eu disse: isso é uma justificação de rábula. Chamei ele de rábula. Com muito esforço nosso, ele permitiu que o relator fizesse a leitura novamente para que nós pudéssemos apreciar o projeto. Foi o máximo que ele permitiu".

Quando o Senador Gilberto Marinho, o relator, leu o parecer do Senado, Santana e Tuma perceberam que toda a legislação feita na Câmara tinha sido derrubada, e voltou a prevalecer, exclusivamente, o projeto original do Senador Cunha Melo que não inovava coisa alguma e que mantinha as concessões como eram antes, até "abrindo mais espaço para as empresas estrangeiras", segundo Santana. Os dois deputados protestam e tentam manter a reunião até o mais tarde possível para que não saísse publicado, no Diário Oficial do dia seguinte, o parecer aprovado pela Comissão do Senado.

" Então, nós procuramos falar o máximo possível. Eu comecei a falar às cinco horas da tarde e fui até as oito horas da noite, e Tuma só acabou de falar às dez e meia. Mesmo assim, no outro dia, a lei estava publicada, de acordo com o parecer deles, no Diário da União. Fizemos tudo para retardar, para não sair a publicação. Mas a coisa tava tão bem armada que, apesar de nós termos permanecido no Senado até quase onze horas, no outro dia já saiu no Diário Oficial, derrubando inteiramente o projeto do código e

renovando aquela porcaria do Senador Cunha Melo que era a permanência das empresas internacionais no setor. Aí, eu fui ao Senador Aluísio Carvalho Filho, que era da Bahia e Presidente da Comissão de Justiça, e pedi que ele formulasse uma questão de ordem, porque o Senador Cunha Melo tinha decidido contra todos os princípios do regimento comum".

Santana tentava com isso, fazer com que voltasse tudo à estaca zero e as reuniões da Comissão recomeçassem, de acordo com o que dispunha o Regimento comum, isto é, com a participação dos 3 deputados que tinham direito à voto. A questão de ordem deveria apontar a irregularidade do procedimento do Senador anulando o que havia sido decidido na Comissão e reiniciando todo o processo legal novamente.

" O Senador Aluísio não aceitou apresentar a questão de ordem, aliás, o que me decepcionou muito, alegando questões de amizade. Ele pediu que procurássemos um Senador do Pará, do PTB, que era médico e amigo meu, Paulo Fender. Mostramos à ele tudo que o Senador Cunha Melo como Presidente da Comissão tinha feito e que estava em desacordo com o Regimento Comum e, além do mais era um ato de traição nacional. Neste momento que eu estava conversando com o Senador Paulo Fender o Senador Cunha Melo é quem estava presidindo a reunião".

Receosos de que Cunha Melo arrumasse alguma forma de rechaçar a questão, esperaram que ele deixasse a presidência da Mesa. Pouco tempo depois, o Senador Auro de Moura Andrade, que era Presidente do Senado na ocasião, reassumiu a presidência da Mesa, e Paulo Fender levantou a questão de ordem.

Diz Santana que Auro de Moura Andrade ficou "vermelho" e respondeu: "Acolho a questão de V.Exa. e oportunamente darei decisão". Esta decisão, anulou tudo que havia sido feito no Senado até aquele momento, e a comissão presidida por Cunha Melo pediu demissão. Compôs-se então uma nova Comissão, sob a presidência de Barbosa Lima Sobrinho, e tendo como Relator, o Senador Caiado de Castro.

Conta Fernando Santana:

" Na primeira reunião, o Senador Caiado de Castro pediu a opinião do Conselho de Segurança Nacional. Nós tínhamos toda a documentação (a da tramitação do Código) onde estavam os ofícios do Presidente da Câmara pedindo que o Ministério da Guerra, da Marinha, da Aeronáutica, o EMFA e o DCT, indicassem representantes, porque a Câmara considerava o CBT uma lei que envolvia Segurança Nacional. Então, esses órgãos todos designaram representantes oficialmente, e a elaboração do Código foi feita com a assessoria permanente desses militares. Eu fiz ver isso ao Senador Caiado de Castro e disse que achávamos desnecessário uma nova consulta porque tudo aquilo já tinha passado pelo Conselho de Segurança Nacional. Mesmo assim, ele insistiu que queria um parecer. Aí, para não se criar uma briga logo de saída, nós concordamos, e o presidente Barbosa Lima Sobrinho fez um ofício ao Conselho de Segurança Nacional remetendo os autógrafos da lei e pedindo que ele desse o parecer. Mas eu creio que, aí, nós erramos, porque deveríamos ter dito naquele ofício - que não foi dito - que apesar daquele pedido, que

era feito por exigência do relator, o ex-general Caiado de Castro, a lei, durante o seu processo de elaboração, tinha sido acompanhada por representantes de todos esses órgãos. Mas nós não fizemos isso.

Como já havia acontecido aquela malandragem do Senador Cunha Melo, depois de alguns dias, a preocupação começou a rondar a nossa cabeça. Achamos que devíamos falar com o Secretário do Conselho de Segurança Nacional.

Nenhum de nós tinha relação com o Secretário. O Senador Fausto Cabral - que era do Ceará e que era um dos Senadores que lutava pela aprovação do Código, com o qual estava de acordo - era muito amigo do Secretário, o General Amaury Krueel".

Fausto Cabral acompanhou então os 3 deputados ao gabinete do General Amaury Krueel expondo a situação e perguntando pelo parecer do Conselho que ainda não tinha chegado ao Senado. O General pediu à um auxiliar seu, Coronel Facob que trouxesse a cópia do ofício que ele tinha remetido com o parecer do Conselho ao Senado.

"Aí, o Coronel Facob respondeu o seguinte: 'General, como o senhor sabe, o expediente aqui no Palácio, hoje, ficou muito tumultuado com a chegada do Presidente do Uruguai amanhã, e nós não tivemos condições de mandar o ofício hoje'. O Coronel foi então apanhar o documento original que não tinha sido enviado ainda. O General leu o parecer do Conselho e, aí, travou-se um debate que durou até quase 10 horas da noite.

Na época, o General Kruel era o Secretário do Conselho e da Casa Militar. Quando muda o Governo, estes postos de comando mudam muito. Esta lei foi elaborada ainda no Governo de Jânio Quadros. A Assessoria que nós tivemos foi deste pessoal, e o Jango não mudou a assessoria do Código, mas o Conselho mudou. Quando o Senado foi apreciar a lei, já havia caído o Jânio, e o Jango tinha tomado posse. O Secretário do Conselho era então o Kruel, e ele pediu que o Conselho elaborasse o parecer. E o parecer era totalmente contrário ao espírito do Código. O nosso debate com o General foi, primeiro, provar que o parecer entrava em choque com os interesses do país. Pedimos a ele: 'General, achamos que o senhor foi educado dentro de princípios que no sistema militar é aquilo que se chama lealdade, liberdade. Então, eu quero lhe falar com a mais absoluta lealdade, e o senhor não pense que nisso vai algum desejo de ofendê-lo. Mas, como brasileiro, digo-lhe o seguinte: se o Senhor mandar esse parecer que foi lido aqui, o senhor vai prestar o maior desserviço ao país'.

A discussão com Kruel prolongou-se, mas, no final, o General acolheu os argumentos dos deputados e, parabenizando-os pelos conhecimentos que demonstraram sobre uma lei de caráter tão técnico como o Código, concordou em elaborar um novo parecer. Sobre este novo parecer, conta Fernando Santana como se deu a interferência dos deputados:

"Aí, ele (O General Kruel) saiu um pouco e eu pedi ao Fausto Cabral que consultasse o General Kruel se ele não gostaria de receber

subsídios para a elaboração de um novo parecer. Quando ele voltou, o Fauto colocou isso e o General aceitou. Nós saímos às 10 horas da noite do Palácio, viemos aqui para a Câmara, prá Comissão de Transporte, prá fazer a elaboração do subsídio. Dividimos o trabalho: uma parte para o Tuma, outra para Barbosa Lima Sobrinho e outra para mim. Redigimos e depois fizemos a compatibilização do documento prá não haver idéias que se contrapusessem. Demos a redação final e passamos para a datilógrafa. Saímos daqui às 5 ou 6 horas da manhã, fomos prá casa dormir, e voltamos à tarde para a Sessão. O General tinha marcado para que o procurássemos às 17:30 no dia seguinte. Fomos novamente lá. Quando chegamos, o Coronel Facob nos recebeu e disse que o General continuava no aeroporto porque o avião do Presidente do Uruguai tinha atrasado. Perguntou se nós queríamos deixar alguma coisa e respondemos que não. Fomos, então, à casa do próprio Krueel, e lá deixamos o envelope lacrado, nas mãos da senhora dele para entregar a ele, pessoalmente".

Santana na entrevista faz uma brincadeira com a história dizendo que, se não fosse a vinda do Presidente do Uruguai e o consequente atrazo no envio do ofício com o parecer do Conselho, não teríamos tido o Código.

"Foi graças a essa premonição - pois nós todos estávamos preocupados com a demora - e graças a vinda do Presidente do Uruguai que não foi mandado, naquela data, o ofício, o que nos permitiu discutir com o General ainda em cima do texto original e não da cópia. Porque depois de mandar o parecer eles não iam voltar atrás, e,



aí, nós estávamos completamente destruídos no Senado. O General, patrioticamente se convenceu que estava errado, que os interesses nacionais não estavam realmente preservados naquele parecer e que ele ia fazer um outro".

O Parecer enviado pelo Conselho ao Senado, segundo Santana tinha muita coisa do subsídio escrito pelos três deputados na madrugada.

" Tanto assim que o parecer veio praticamente, totalmente favorável aos dispositivos do Código e não como o outro que era inteiramente contrário. Lido o novo parecer, suspendemos a reunião para continuarmos o debate no outro dia. O General Caiado de Castro pediu demissão e foi eleito um novo relator, um Senador de Minas Gerais, Nogueira da Gama. Aí, caiu a sopa no mel, porque esse Senador fazia parte também do grupo que defendia o código".

#### III.4. A votação da Lei 4.117

A partir do episódio com o Conselho Nacional, o Código volta novamente a caminhar até sua aprovação final, na madrugada do dia 27 para o dia 28 de novembro de 1962.

Mas, antes de sua aprovação pelo Congresso, o Código sofreu 52 vetos por parte do Presidente João Goulart, a maioria deles, no sentido de dar uma orientação mais estatizante à lei, no que se refere às telecomunicações. Também o setor de radiodifusão sofreu vários vetos por parte da Presidência da República, destacando-se os artigos que tratavam dos prazos de concessão e renovação de canais e o

capítulo referente às infrações e penalidades imputadas às empresas. Esses vetos atingiram duramente o empresariado de radiodifusão que, com a supressão na lei dos trechos vetados pelo Presidente, achavam-se novamente ameaçados em seus direitos, sem o amparo legal que o projeto do Código lhes proporcionara para a expansão de suas atividades e, mais uma vez, à mercê das disposições legais emanadas do Executivo. Os radiodifusores organizaram-se, então, numa verdadeira cruzada contra os vetos de João Goulart, montando um poderoso lobby junto a Senadores e Deputados, no intuito de derrubar as sanções presidenciais.

Mas os vetos de Goulart atingiram também um acordo que já havia sido feito entre os três segmentos diretamente vinculados ao projeto do Código: a classe política, os empresários e os militares, porém, mais especialmente, entre Legislativo e radiodifusores.

É Fernando Santana quem explica este acordo:

" Quando nós elaboramos o CBT, já havia no Brasil estas redes mais desenvolvidas, como os Diários Associados e a Globo que começava a tomar impulso. Para se elaborar esta lei, que tinha um caráter nacionalista - ela se destinava a ter o controle da Nação sobre o problema das telecomunicações - houve necessidade de se armar, aqui na Câmara, um esquema ou um grande acordo. Qual era o acordo? O acordo era que as telecomunicações seriam feitas pela União, diretamente. Isso definiu a filosofia da lei. Bom, mas tinha a parte do rádio e da televisão. Para que nós conseguíssemos vencer a pressão das multinacionais, que faziam uma pressão muito violenta, nós precisamos fazer um acordo a nível nacional. O acordo é que a Nação teria o

controle absoluto das telecomunicações, mas daria concessões de rádio e televisão, a brasileiros natos somente, ficando o Estado também com direito de instalar estações de rádio e televisão como existe hoje a TV Educativa. Mas ficou a garantia do setor privado continuar tendo concessões para rádio e TV dadas pela União".

E foi para garantir este acordo que o Senador João Calmon, ligado aos Diários Associados, reuniu em Brasília, no Hotel Nacional, durante a semana de apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional, os empresários de radiodifusão. Nesta ocasião, eles fundaram a ABERT, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, com a finalidade de defender os interesses da iniciativa privada. Segundo José Antonio Marques,

" Deputados reunidos com radiodifusores de todo o país, centenas deles, chegaram à conclusão que, de fato, se prevalecessem os vetos do então Presidente João Goulart, seria impossível ter-se uma radiodifusão, e todos os vetos foram derrubados. A ABERT foi criada justamente com a finalidade de, primeiro, responder com argumentos positivos aos vetos apostos à Lei 4.117 e, depois, para o futuro, manter unidas as emissoras na defesa de seus ideais, de suas prerrogativas e evitar sempre essa nuvem que se chama estatização"

Sobre o movimento liderado por Calmon, Fernando Santana afirma que ele foi também uma forma de garantir o acordo que havia sido feito:

" Ora, nós achávamos que era muito mais importante você nacionalizar e colocar na mão do Estado, o que era essencial: a transmissão de dados, as telecomunicações. Então o João Calmon fez um lobby simplesmente para garantir aquele grande acordo. Eu mesmo que era amigo do Presidente Goulart lutei contra os vetos dele prá poder ser mantido o acordo que se tinha feito aqui. Foi a primeira vez na história do Brasil que se derrotou todos os vetos do Presidente da República. Os vetos foram derrubados não porque nós estivéssemos contra. Eu, por exemplo, concordava com muitos vetos. Mas nós tínhamos um acordo aqui que havíamos feito a nível de todos os partidos, de todas as correntes, e este acordo tinha que prevalecer. Eu era amigo do Goulart e partidário dele, mas tive que lutar contra o Presidente do mesmo modo que os outros".

A noite do dia 27 de novembro tornou-se uma data memorável no Congresso Nacional. Pela primeira vez, todos os vetos de um Presidente, apostos à uma lei, eram derrubados, e o texto aprovado pelo Congresso foi o que ele havia elaborado.

Diz Hugo Dourado:

" As telecomunicações nasceram de um parlamento democrático e progressista, num Governo que respeitava as decisões do Parlamento. A Câmara, na sua coragem democrática e de independência, sobretudo, derrubou por unanimidade os vetos. E em consonância com essa independência, um Executivo democrático aceitou o fato, sancionou a lei e fê-la vigorar na sua

plenitude, dentro de todos os cânones e princípios estabelecidos naquela norma jurídica que emanava daquele parlamento".

### III.5. Considerações sobre o Capítulo III

Os depoimentos de Fernando Santana e José Antonio Marques confirmam, com detalhes, o que foi afirmado no capítulo II sobre os interesses dos políticos e dos empresários nacionais de radiodifusão, a respeito da necessidade de uma legislação para as telecomunicações.

O Código era o resultado do acordo, a nível político, estabelecido entre estes dois segmentos, e que foi tão bem urdido que conseguiu derrubar todos os vetos da Presidência, sendo aprovado por unanimidade e na íntegra, o texto escrito e aceito pelo Congresso Nacional.

O que não fica explícito e precisa ser destacado, é o lugar que os militares ocuparam neste acordo. E é no depoimento de Santana que se encontra o posicionamento do segmento militar.

Como já foi dito, os engenheiros militares eram os únicos com conhecimento técnico sobre a questão das telecomunicações. Já vinham há alguns anos, pelo menos desde 1949, quando Edmundo Brandão criou a Comissão Mista de civis e militares para estudar o assunto, tentando dar ao setor uma organização sistêmica, um planejamento a nível nacional que pudesse viabilizar as telecomunicações no Brasil.

Ora, Fernando Santana, Nicolau Tuma, Barbosa Lima Sobrinho, bem como outros deputados, como Saturnino Braga, San Tiago Dantas, Ulysses Guimarães, Oliveira Brito,

participaram dos debates sobre o projeto de Lei desde o início, discutindo com os assessores militares destacados para acompanhar a elaboração do projeto do Código, todos os aspectos do tema. Eles conheciam em profundidade a tecnologia de comunicações; tinham estudado, debatido e estavam convictos da importância que representava para o país estatizar as telecomunicações. Havia pois, assumido a posição dos assessores militares, e é em nome dessas posições que tecem o acordo a nível político entre Legislativo e empresários.

Portanto, o pacto entre partes englobava os três segmentos e não apenas os radiodifusores e os políticos. Aliás, o acordo é firmado justamente para contemplar o aspecto tecnológico defendido pelo segmento militar e que não era a preocupação primordial, nem do Legislativo nem dos radiodifusores. Estes dois setores convergiam na proposta de legislar sobre a liberdade de informação. A questão tecnológica, a implantação das telecomunicações como Sistema Nacional, corria paralela aos outros interesses e foi o esforço pessoal de alguns deputados e assessores militares que garantiu uma ampla legislação, que englobava todos os aspectos das comunicações. O próprio Vallim confirma em seu depoimento que a parte referente à radiodifusão, foi inteiramente elaborada pelo Legislativo e de responsabilidade exclusiva deles, sem nenhuma interferência por parte dos militares.

O fato mais importante a destacar na tramitação e aprovação do Código é justamente este entendimento entre os três segmentos. Considerando-se o período histórico em que decorreu o projeto, o Código Brasileiro de Telecomunicações surge como um momento de rara plenitude democrática do país.

Os anos de 1960 à 1963 (quando saiu o decreto de regulamentação do Código) foram, seguramente, os anos mais

conturbados da história do país. Neste curto período de tempo, a Capital Federal foi transferida para uma outra cidade, um Presidente renunciou ao cargo, seu vice quase não tomou posse, instalou-se um regime parlamentarista que durou apenas poucos meses, e é restaurado o presidencialismo através de um plebiscito, depois de desfeitos quatro Gabinetes. Além disso tudo, estávamos ainda às vésperas da tragédia do golpe de 64.

E foi nesse contexto que tramitou o Código: uma lei de 129 artigos, construída atendendo à três segmentos diversos da sociedade e por ela apoiada, enquanto resposta aos anseios nacionalistas da população. Por maiores que tenham sido as divergências entre os vários interesses em jogo durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional, todos os depoentes, todos os atores desta história são unânimes em afirmar que o Código correspondeu às necessidades do setor e às expectativas da sociedade como um todo. E a prova cabal destas afirmações foi a derrubada dos vetos apostos por um Presidente que, aliás, também defendia os interesses nacionalistas e que, justamente por sua postura democrática, sanciona a lei pelo Congresso Nacional, tomando em seguida as providências para que ela fosse cumprida.

## CAPITULO IV: A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE TELECOMUNICAÇÕES

### IV.1. Introdução

O corpo deste trabalho, o que era necessário relatar para fechar as hipóteses de trabalho, está contido nos três capítulos precedentes.

Neste capítulo importa considerar o que separa os objetivos propostos para a implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações pelo CBT e a forma com que este sistema acabou sendo implantado por força da conjuntura histórica do país.

O Código, aprovado no final de 1962, foi regulamentado pelo Decreto nº. 52.026, de 20 de maio de 1963, portanto, ainda na vigência do governo João Goulart. As primeiras providências para a implantação do sistema foram tomadas por Jango: a instalação do CONTEL e o início da constituição da EMBRATEL e da elaboração do Plano Nacional de Telecomunicações, PNT. Mas logo depois, instalou-se o regime militar que acabou por mudar significativamente os princípios que nortearam a Lei 4.117. E aqui, é preciso ressaltar a diferença entre os "princípios" e os "objetivos" do Código.

No que tange à implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações, o que diz respeito ao seu aspecto tecnológico, aos objetivos definidos pelo Código, é inegável que eles foram cumpridos conforme tinha sido previsto e pretendido pelos segmentos interessados. Mais que isso, os objetivos foram superados em larga escala, até porque, o avanço tecnológico dos últimos 20 anos tornou a Lei 4.117



totalmente obsoleta e defasada da realidade das telecomunicações no país. O setor de telecomunicações transformou-se na "menina dos olhos" dos governos pós-64 e pode ser considerado, sem sombra de dúvida, um dos setores em que o regime militar alcançou maior grau de eficiência e maior sucesso junto à sociedade.

O que mudou radicalmente foram os princípios que nortearam a legislação e que acabaram transformando as telecomunicações em mais um braço especializado do Governo, diretamente submetido ao Executivo; justamente um dos pontos mais combatidos durante as discussões do projeto do Código.

O setor foi centralizado em um ministério criado para este fim, o Ministério das Comunicações, que substituiu o CONTEL, que era um colegiado, como órgão decisório máximo, tornando todas as decisões a respeito das telecomunicações produto direto dessa estrutura. Completando o quadro centralizador foi criada posteriormente a TELEBRÁS como holding dos sistema de telefonia, com empresas associada instalada em cada estado da Federação. A EMBRATEL passou a ser sua subsidiária, o antigo DCT foi transformado em empresa submetida ao Ministério das Comunicações, a ECT, e o DENTEL passou a ser um departamento do Ministério.

Se na elaboração do Código o contexto histórico do país impôs uma "razão política" que norteou seus princípios e objetivos, na implantação definitiva do Sistema, o momento histórico impôs uma "razão técnica" que definiu os rumos das telecomunicações no país, ou como diz Paulo Ramos" no campo político, a Revolução desprezava a política partidária e entregava aos técnicos a busca das soluções para os problemas de desenvolvimento do país."

Esta segunda fase, da implantação definitiva do SNT, já submetido à centralização do Ministério das

Comunicações, não é mais assunto deste trabalho e existem igual ou maior número de documentos e depoimentos sobre esta fase, a serem consultados, e que fugiriam aos limites propostos aqui.

Entretanto, entre a promulgação do Código e a centralização do sistema no Ministério das Comunicações, existe uma fase de transição entre os dois períodos. Os pontos mais importantes, porque ainda se referem ao Código, são o assunto deste capítulo. Trata-se, sobretudo, de pequenos fatos que foram esquecidos no decorrer da história e que aqui são retomados.

#### **IV.2. As linhas mestras do CBT**

As linhas mestras que definiram o conteúdo principal do CBT podem ser englobadas em 3 pontos principais:

- a) O estabelecimento do monopólio da União sobre as telecomunicações;
- b) A criação de estruturas administrativas para planejar, implantar e dirigir o Sistema Nacional de Telecomunicações.

. Com este intuito, a Lei criava o Conselho Nacional de Telecomunicações, CONTEL, uma empresa pública destinada a executar os serviços, a EMBRATEL, e previa a arrecadação do Fundo Nacional de Telecomunicações, FNT, que propiciaria os recursos necessários à implantação do Sistema.

- c) A manutenção da radiodifusão sob o domínio do capital privado nacional mediante concessões dadas pela União. Dis -

criminava também as obrigações e penalidades para este setor.

#### IV.2.1. O monopólio estatal

O que definiu o caráter da Lei, foi o capítulo II, que no artigo 10 estabelece que:

"Compete privativamente à União:

I - Manter e explorar diretamente:

- a) os serviços dos troncos que integram o Sistema Nacional de Telecomunicações, inclusive suas conexões internacionais;
- b) os serviços públicos de telégrafos, de telefones interestaduais e de radiocomunicações, ressalvadas as exceções constantes desta lei, inclusive quanto aos da radiodifusão e ao serviço internancional;"

No artigo 11 afirma que compete à União, fiscalizar os serviços de telecomunicações concedidos, permitidos ou autorizados pelos Estados ou Municípios, garantindo, no entanto, à União, a subordinação de todo o Sistema Nacional de Telecomunicações, segundo as normas gerais especificadas na Lei e as que seriam fixadas pelo CONTEL. Não impediu, no entanto, e não era este o objetivo na época, que os Estados e Municípios tivessem a possibilidade de organizar e manter seus próprios serviços telefônicos, diretamente ou mediante concessão, desde que dentro dos padrões fixados para o SNT e à ele subordinado. A

exclusividade da União foi preservada, apenas, à exploração dos troncos principais que interligariam todas as regiões do país, e à coleta e distribuição do serviço público internacional.

Segundo Barbosa Lima Sobrinho, o monopólio das linhas troncos, deixava um campo enorme para debates:

" Como havia inúmeros interesses municipais, não nos parecia possível naquele momento, saber de que maneira na própria elaboração do Código, já se poderia regular a presença de todos os órgãos e desses interesses municipais. Então, esse seria um assunto para o CONTEL resolver, dentro da estrutura que tinha sido criada. Agora, com o monopólio das linhas troncos, nós evitamos, de certa maneira, a presença de empresas estrangeiras porque nós achávamos que, nesse domínio das telecomunicações, havia um ponto muito importante que era o da Segurança Nacional, que não poderia existir quando todos os segredos de um país estivessem ao alcance de uma companhia estrangeira que, por acaso, explorasse serviços telefônicos ou serviços telegráficos. Tanto que, em consequência do Código, tornou-se impossível também a continuação do telégrafo inglês e das outras companhias estrangeiras que vinham funcionando no setor.

Foi também um aspecto do Código de Telecomunicações, o seu interesse nacionalista, para constituir todos os resguardos necessários, para dar ao domínio das comunicações, aquele segredo e aquela segurança que precisa ter, a bem dos interesses nacionais.

A preocupação em torno do Código não foi criar um Código autoritário que dificultasse a vigilância e o pronunciamento da oposição; ao contrário, nós integrávamos a oposição dentro da própria estrutura do CONTEL. Nós não evitamos a possibilidade de entendimento com os municípios. não há nada nesse ponto fechando esse entendimento.

Aquele problema também dos telefones, de uma maneira geral, o Código não estabeleceu uma proibição total para esse entendimento com os municípios. A verdade é que, nas linhas gerais, tinha-se que prever a transformação da técnica. A tecnologia ia ser, por assim dizer, o mestre de cerimônias que iria inspirar todas as soluções. (...) O Código realmente não foi um estorvo ao progresso tecnológico. Esses estorvos podem ter vindo da regulamentação porque, inclusive, ela deixava de lado o aspecto que nós considerávamos importantíssimo: que o Código tinha sido elaborado para um regime liberal, democrático, enquanto que através da regulamentação, ele deixou de ser um Código para um regime liberal para se tornar um Código eminentemente autoritário."

#### **IV.2.2. O CONTEL, a EMBRATEL e o FNT**

O capítulo IV do Código, criava o CONTEL, diretamente subordinado à Presidência da República, com competência e organização definidas na própria lei.

O Conselho era formado por membros indicados pelos Ministérios da Justiça e Negócios Interiores, Educação e Cultura, Relações Exteriores, Indústria e Comércio; participavam três representantes dos três maiores partidos políticos (desde que estes partidos não estivessem todos apoiando o Governo, pois, neste caso, o partido de menor expressão seria substituído pelo maior partido de oposição), e os diretores da EMBRATEL, do DENTEL (que era a secretaria executiva do CONTEL) e do DCT. O Presidente do CONTEL era de escolha do Presidente da República.

Ao CONTEL, como órgão máximo do setor, cabia todas as decisões a respeito de telecomunicações no país, detalhadas em 35 alíneas no artigo 29.

A criação da EMBRATEL\* (esta denominação não era usada na Lei que não especificava como deveria ser chamada a empresa pública a ser criada) no artigo 42 ficava decidida mediante a autorização concedida ao Poder Executivo para "constituir uma entidade autônoma sob a forma de empresa pública, de cujo capital participariam, exclusivamente, pessoas jurídicas de direito público interno, bancos e empresas governamentais, com o fim de explorar industrialmente serviços de telecomunicações, postos nos termos da presente lei sob o regime de exploração direta da União.

@ 1º. A entidade a que se refere este artigo ampliará progressivamente seus encargos, de acordo com as diretrizes elaboradas pelo Conselho Nacional de Telecomunicações, mediante:

---

\* Cf. Nota Complementar

- a) transferência por decreto do Poder Executivo de serviços hoje executados pelo Departamento de Correios e Telégrafos.
- b) incorporação de serviços explorados mediante concessão ou autorização à medida que estas sejam extintas;
- c) desapropriação de serviços existentes na forma de legislação vigente."

Barbosa Lima Sobrinho enfatiza o aspecto democrático da criação dos dois órgãos:

" Com a criação do CONTEL e da EMBRATEL, que foram projetos legislativos, projetos da Câmara, nós imaginamos que os dois deveriam ter bastante solidez, representar diversas correntes. Não apenas interesses e correntes do próprio governo, mas também, vozes e possibilidades de crítica da oposição, para que esses dois órgãos pudessem, daí por diante, como que superintender todo o trabalho de elaboração do verdadeiro Código de Telecomunicações que seria aquele que, na prática, seria realizado. Foi a orientação que nós tomamos e da qual não temos razão para nos arrepender, porque achamos que esses dois poderes tinham nos dado, inclusive, condições de liberdade. (...)

Evitamos, de fato, uma regulamentação excessiva porque nos parecia mais importante que houvesse uma estrutura suficientemente complexa e forte para atender a todos os problemas que nós sabíamos que iam surgir. Nós estávamos dando apenas o ponto de partida para o

desenvolvimento do tema das telecomunicações. (...) Não foi uma solução autoritária o Código de Telecomunicações. Ele abria margens imensas à participação de todas as correntes políticas, de todos os pronunciamentos da opinião pública nacional, porque nos parecia que também esse pronunciamento seria indispensável para a eficácia dos dispositivos que estavam sendo adotados. Foi essa orientação que nós procuramos consignar no projeto, abrindo margem para um debate que seria o de saber, exatamente, a função real do CONTEL e da EMBRATEL, para resolver problemas que não deveriam constar de uma regulamentação, porque a realidade é demasiado complexa para caber nessas minúcias que são imaginadas através dos regulamentos."

Quanto ao Fundo Nacional de Telecomunicações, criado pelo artigo 51, ele deveria ser recolhido durante 10 anos e posto à disposição da EMBRATEL. O FNT era o produto da arrecadação de sobretarifas, que seriam estipuladas pelo CONTEL sobre qualquer serviço de telecomunicações prestados pelo DCT, por empresas concessionárias, e não poderia exceder a 30% sobre o total das tarifas. O Fundo representou a mecânica legal encontrada para resolver o eterno problema da falta de recursos disponíveis no orçamento da União que permitisse a implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações.

#### **IV.2.3. A radiodifusão**

Os artigos 32 e 33 garantiam à União a execução dos serviços de radiodifusão, diretamente ou mediante concessão, autorização ou permissão. Os prazos de concessão



e autorização foram delimitados em dez anos para rádio e quinze para televisão. As concessões deveriam ser precedidas de edital publicado pelo CONTEL e a outorga era prerrogativa do Presidente da República, depois de ouvido o Conselho.

Entre os requisitos para a concessão de canais de radiodifusão, constava do artigo 38, alínea a, que os diretores e gerentes deveriam ser brasileiros natos, e os técnicos encarregados da operação dos equipamentos transmissores deveriam ser brasileiros ou estrangeiros com residência exclusiva no país, admitindo-se, no entanto, em caráter excepcional e com autorização expressa do Conselho de Telecomunicações, a admissão de especialistas estrangeiros mediante contrato, para estas últimas funções.

Para José Antonio Marques,

" a grande novidade do CBT foi eliminar, em parte, o favorecimento na outorga de concessões e permissões do serviço de radiodifusão. O Código estabeleceu que todas as outorgas seriam antecedidas da publicação de edital, dizendo o local onde seriam instaladas as novas estações, a frequência, a potência, etc. Então, havia uma concorrência aberta para que todos pudessem obter uma concessão, e permitia também que o interessado apresentasse um estudo de possibilidade técnica de instalação de emissoras, o que anteriormente não havia. Pela apreciação desse estudo, era feita então uma seleção, mediante a verificação daqueles que haviam cumprido todas as exigências do edital."

As garantias para a radiodifusão ficavam explícitas no capítulo V e VII. Este último tratava das Infrações e Penalidades e, segundo Tuma, "as formas de

concessões e as sanções impediam que a cassação pudesse ser arbitrária". Clóvis Ramalhete define o Código como "uma grande conquista ao intento dos homens de rádio de um lado, e do outro, dos políticos parlamentares que fizeram o projeto de lei em que, com a ação do Governo, dos governados, do poder concedente, em função dos concessionários, encontrou-se uma linha média de consenso e ergueu-se um primeiro monumento jurídico que é esse Código, no qual se estabeleciam os direitos e as responsabilidades".

#### IV.3. A nacionalização das concessionárias

A Lei 4.117, é preciso salientar, não previa a concentração de todos os serviços de telecomunicações nas mãos do Estado. Ela permitia que as concessões continuassem a existir a nível estadual e municipal, outorgadas por esses poderes. No entanto, a exploração dos troncos principais eram exclusivos da União, e a criação da EMBRATEL previa que a empresa fosse absorvendo aos poucos os serviços das concessionárias, conforme fossem expirando os prazos de concessão.

E o mais importante, o que realmente definia o espírito da lei, era a implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações que integraria todos os serviços, inclusive as concessões autorizadas pelos Estados e Municípios e as internacionais, ao Plano Nacional de Telecomunicações preparado pelo CONTEL. As concessionárias ficavam submetidas à fiscalização do CONTEL que tinha poderes para determinar as condições de tráfego mútuo, a redistribuir taxas daí resultantes, e baixar as normas e especificações a serem obedecidas na operação e instalação desses serviços, inclusive para fixação das tarifas. (art. 30).

O Capítulo VIII da Lei, que tratava das taxas e tarifas, estipulava no artigo 101 que os critérios para determinação das tarifas seriam baixados pelo CONTEL sendo que nenhuma tarifa entraria em vigor sem sua autorização. Estas tarifas deveriam obedecer a três condições: a) cobertura das despesas de custeio; b) justa remuneração do capital; c) melhoramentos e expansão dos serviços.

No artigo 102 determinava que " a parte da tarifa que se destinar a melhoramentos e expansão dos serviços de telecomunicações de que trata o artigo 101, letra C, será escriturada em rubrica especial na contabilidade da empresa".

Estes dois artigos, o 101 e o 102 causaram muita polêmica e deveriam ter sido complementados pelo artigo 42 que constava do Projeto da Comissão da Câmara dos Deputados e que, simplesmente, sumiu da lei quando ela foi apreciada na Comissão do Senado. Estes três artigos montavam uma fórmula que permitiria ao Governo a nacionalização gradual das concessionárias, através da obtenção do controle acionário paulatino das empresas.

O artigo 42, apresentado pelo Deputado Menezes Cortes (UDN), e que segundo Vallim foi de sua autoria, previa a questão do autofinanciamento, ou seja, o financiamento público ou dos usuários para expansão dos serviços. Três itens estipulavam as normas de como seriam feitos estes financiamentos, destacando-se o que dizia que os títulos públicos emitidos pelo poder concedente (União, Estado ou Município) seriam adquiridos por eles, em partes iguais às dos usuários. Estas ações ou quotas da empresa concessionária subscritas pelo Poder concedente, não poderiam ser transferidas à particulares e antes de recorrer ao financiamento, deveria ser feito o tombamento físico e contábil do patrimônio da concessionária que desejava fazer

a expansão, de forma que o capital novo não pudesse ser associado em condições desvantajosas ao capital da concessão.

Segundo Vallim,

" a expansão do serviço local deveria ser feito por uma alíquota tarifária destinada a melhoramentos de expansão, mas imobilizados em favor da concessionária porque seria além da justa remuneração de capital. Deveria constituir uma espécie de capital morto, com o propósito de ir transformando a concessionária numa administradora, uma vez que a concessionária deveria ter o imobilizado e a operação. Se o imobilizado passasse a ser do usuário, de uma fundação que representasse o poder concedente, ela teria apenas a parte administrativa transformante, de concessionária em administradora, e, assim, caso ela fosse implantada, ela teria o seu contrato de administração cassado, sem precisar indenizar o autofinanciamento, que foi regulado pelo Artigo 42 em propostas de Menezes Cortes (desapareceu da lei, até hoje eu não consegui explicação, a não ser algumas que eu não posso adiantar porque teria que incriminar alguém). (...) O autofinanciamento seria subscrito pelo poder concedente, para que o poder concedente passasse a ter o comando acionário, porque pulverizado como ficou, o poder acionário ficaria sempre na mão daqueles que detinham uma maior parte de ações compactamente. Embora a maioria pudesse ser transferida ao público, o público não tinha um representante, que poderia e deveria ser o

poder concedente. De forma que a estatização estaria sendo uma conquista sem investimentos.

No entanto, uma medida apressada do Governo do Rio Grande do Sul, encampano a Companhia Telefônica Nacional - CTN pelo valor histórico, fez com que os acontecimentos se precipitassem e o Presidente da República fosse aos Estados Unidos rolar a dívida, como é de hábito desde o Império, e teve que se comprometer a adquirir o controle acionário de todas as empresas, pagando pelo justo valor, após a auditoria técnico-contábil. Foi honesto, mas não foi esclarecido, uma vez que a lei dava meios para se conseguir adquirir o controle acionário não pagando em dinheiro mas numa certa espera que a própria lei deu a mecânica."

Dois pontos do depoimento de Vallim são importantes no contexto desse trabalho: a questão do controle acionário e o episódio da Companhia Telefônica Nacional, CTN.

O primeiro refere-se ao papel desempenhado pelo capital estrangeiro e como o problema estava sendo tratado naquele período.

A questão era centro de um acirrado debate no país que formava um espectro de opiniões que ia desde a chamada "esquerda positiva" - que se colocava a favor de medidas de controle governamental sobre o capital estrangeiro - até aos que ficaram conhecidos por "industriais esclarecidos" - favoráveis à uma interferência limitada do governo. Na verdade, estas posições estavam mais identificadas com o "centro, mas, no final de 61, na vigência do sistema

Parlamentar, as posições mais à esquerda encontravam maior respaldo público. "Em novembro de 1961, a Câmara dos Deputados votou uma lei restringindo as remessas de lucros. O dispositivo que maior controvérsia despertou referia-se ao tratamento a conceder aos lucros reinvestidos, excluindo essencialmente tais investimentos da definição de 'capital-base' sobre o qual as remessas de lucros poderiam ser calculadas. Getúlio criticaria acerbamente a inclusão dos lucros reinvestidos no capital básico, e o fim deste sistema era, desde então, a meta principal dos deputados nacionalistas liderados pelo petebista Sérgio Magalhães, que encaminhou a lei na Câmara dos Deputados"<sup>1</sup>.

Quando a lei foi para o Senado, as medidas propostas pela Câmara foram suavizadas, mas, ao voltar para a Câmara, esta, rejeitou as emendas do Senado, reintroduzindo as disposições mais duras sobre o reinvestimento e conseguindo a aprovação da lei. "A lei havia levantado uma tempestade de discussões entre economistas e homens de negócio, e sua aprovação, juntamente com a inflação contínua e a instável situação política, fez com que os investidores estrangeiros protelassem mais aplicações de capitais no Brasil"<sup>2</sup>.

Apesar deste fato histórico não ser citado por nenhum depoente, explicitamente relacionado às telecomunicações, ele revela claramente a disposição e a força da ala nacionalista da Câmara que conseguiu a aprovação da lei, mesmo sem ser maioria. Percebe-se que os três artigos (101, 102 e o 42 que sumiu da lei) do Código que referem-se ao problema do capital estrangeiro reinvestido, no caso das comunicações, no item que trata de melhoramentos e expansão dos serviços, foram diretamente

---

1. SKIDMORE, Thomas. op.citado, pág. 277

2. Idem, pág. 278

influenciados pelos debates da época. Saliente-se ainda que, desde 1957\*, Sérgio Magalhães vinha atacando as multinacionais do setor de telecomunicações a propósito do pagamento de taxas e tarifas devidas aos cofres públicos, conseguindo sua vitória, na lei de 1961. O fato também vem confirmar, mais uma vez, a influência da ideologia nacionalista na formulação do Código.

O segundo ponto no depoimento de Vallim é a encampação da CTN pelo então Governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, que é, até hoje, bastante controversa. Os depoimentos consultados levantaram alguns detalhes desconhecidos que, se por um lado não são decisivos para esclarecer em definitivo o que ocorreu, por outro lado, trazem à história novos fatos que merecem ser relatados, já que vão influenciar, diretamente, a implantação da estrutura administrativa das telecomunicações após a aprovação do Código, e, provavelmente, o próprio Código.

#### **IV.3. O episódio da CTN**

Historicamente, o episódio da encampação da CTN ficou conhecido, sobretudo, pelas pressões que o Governo Brasileiro sofreu por parte dos Estados Unidos em favor das multinacionais de serviços públicos que operavam no país.

Em fevereiro de 1962, Leonel Brizola expropriou a CTN, que era subsidiária da ITT, pelo seu valor histórico, provocando um sério conflito diplomático entre Brasil e Estados Unidos.

---

\* Cf. Anexo III

Em abril de 1962, Goulart, em viagem aos EUA, "conversou com o Presidente Kennedy sobre a compra das companhias de serviços públicos brasileiras de propriedade norte-americana e sobre a aplicação do capital da venda em determinadas indústrias no Brasil. Esperava-se que esta fórmula permitiria ao investidor norte-americano retirar-se dos investimentos considerados politicamente ultra-sensíveis, assim como, sem interesse financeiro, sem privar o Brasil do capital estrangeiro que poderia ser muito mais útil à economia brasileira, assim como, lucrativo para seus proprietários norte-americanos"<sup>3</sup>.

Nesta mesma época, Calos Lacerda, eleito Governador da Guanabara em 1960, e que durante sua campanha eleitoral havia prometido dotar a cidade com serviços telefônicos modernos, tentava entrar em entendimentos com a CTB, subsidiária da Light Canadense, por sua vez, ligada ao Grupo Morgan, de capital americano.

Em janeiro de 1963, toma posse como Ministro da Fazenda de Jango, San Tiago Dantas, que orientava uma política de compra das concessionárias estrangeiras de serviço público que desagradava a opinião nacionalista. Ao tomar posse, San Tiago Dantas, "anunciou que tais empresas seriam nacionalizadas somente com completa garantia de que o resultado da venda seria reinvestido em outras empresas no Brasil. Esta fórmula havia sido utilizada para resolver o caso da subsidiária da ITT no Rio Grande do Sul, em 1962. As negociações para um acordo semelhante com a maior empresa de utilidade pública no Brasil de propriedade estrangeira, estavam sendo agora realizadas - a American and Foreign Power Company, que calculava seus interesses no Brasil em bem mais de 100 milhões de dólares."<sup>4</sup>

---

3. Idem, pág. 297

4. Idem, pág. 298



O episódio com a ITT criou um atrito tão sério com os EUA que Robert Kennedy, quando veio ao Brasil em 1963, "fez acompanhar suas pressões em favor dessa multinacional americana, da ameaça de um corte na cooperação econômica. Isso obrigou o regime brasileiro a se render às demandas da ITT, dando-lhe uma tão alta soma por suas 'propriedades que haviam sido nacionalizadas, as quais se achavam em precárias condições, que se tornou piada, tanto no Senado quanto entre analistas da política externa, discutir o que a simples menção de Kennedy intervir diretamente na vida política brasileira havia conseguido'."<sup>5</sup>

Segundo Skidmore, as negociações de Lacerda no Rio de Janeiro com a CTB não foram exatamente negociações, afirmando que o Governador "decidiu cortejar a opinião nacionalista à sua moda: anunciou que expropriaria a companhia telefônica do Rio de Janeiro, propriedade de grupos canadenses. Num esforço para impedir outros atos de caráter unilateral, por parte de políticos locais, o Governo Federal apressou-se em negociar um entendimento geral com as empresas de utilidade pública de propriedade estrangeira."<sup>6</sup>

O episódio com a CTN no Rio Grande do Sul, e os problemas com Lacerda no Rio de Janeiro, obrigaram o Governo Federal a intervir na CTB. Assim como Skidmore, muitos depoentes afirmam que a intervenção na CTB foi resultado das atitudes de Lacerda.

Para Alencastro e Silva, a posição inicial de Lacerda "era a de encampar ou assumir

---

5. DREIFUSS, René Armand - "1964: A CONQUISTA DO ESTADO". 2ª. edição.. Ed. Vozes, 1981, pág. 100. Citando J. Rnippers Black " United States Penetracion of Brasil" Manchester Univ. Press, 1977, pág. 79

6. SKIDMORE, Thomas. op.citado, pág. 278

o controle acionário da então CTB naquilo que diz respeito aos serviços do Rio de Janeiro. A diretoria da Light, do Grupo Brazilian Traction, que era detentora do controle acionário da antiga CTB, preocupa-se com a posição do Governador Carlos Lacerda e Antonio Galloti vem à Brasília e obtém, do então presidente João Goulart, a intervenção do Governo Federal na CTB. Com isso, afastou a encampação da CTB pelo Governo do Estado da Guanabara. O Governador, em face desse novo quadro, decidiu, em cumprimento de sua plataforma de Governo, mostrar que tinha competência para resolver problemas telefônicos e criou uma companhia para atender a área suburbana e rural do Estado da Guanabara, que correspondia, à época, à 89% da superfície do Estado."

Lacerda cria então a CETEL pela Lei 263/63.

Um outro argumento é levantado por Carlos Affonso Figueiras que afirma:

"A CTB havia sofrido intervenção política pelo Governo Federal, sob o argumento de assegurar a segurança das comunicações, pseudamente ameaçadas pelo Governo do Estado da Guanabara. Era Governador então, Carlos Lacerda, e o Governo Federal achou que havia possibilidade de Lacerda tomar conhecimento, ou fazer escuta, ou grampear telefones de interesse do Governo Federal. E, assim, decretou a intervenção na Companhia Telefônica."

Gustavo Borges é quem dá maiores detalhes sobre a intervenção do Governo Federal na CTB e de como estavam sendo feitos os entendimentos entre Lacerda e a CTB no Rio de Janeiro que, segundo Borges, eram realmente negociações e não tentativas de encampação:

" Depois de vários níveis de negociações, chegou-se ao consenso pelo qual o Estado da Guanabara assumiria o controle da rede de todo o sistema CTB servindo ao então Estado da Guanabara. Encerrados os trabalhos, e aprovados os textos, eles foram remetidos para a datilografia final e foi adiada, por uns dois ou três dias, a assinatura formal por parte do Governador do Estado e por parte do Sr. Antonio Galotti, na época, presidente do Grupo Light. Para surpresa nossa, principalmente do Governador do Estado, Carlos Lacerda, o Sr. Antonio Galotti não mais compareceu para assinar o documento e, aos poucos, fomos tomando conhecimento que ele partira para Brasília e, durante vinte dias, estimulou, provocou enfim, um esforço subre comum para convencer o Presidente João Goulart a intervir na CTB, com o objetivo específico de não permitir que o Governador Carlos Lacerda cumprisse sua promessa eleitoral. O Presidente João Goulart hesitou, relutou bastante em tomar essa medida, pois o seu cunhado, Brizola, como Governador do Rio Grande do Sul, encampara, para sumariamente confiscar, a CTN, que era operada pelo circuito americano. De modo que o Governo Federal estava em situação muito estranha e contraditória: no Rio Grande do Sul, o confisco sumário de uma empresa estrangeira do país; no Rio de Janeiro, uma intervenção federal para impedir que outro

Governador fizesse uma coisa semelhante, só que politicamente perfeita, já que o Estado da Guanabara iria comprar a empresa. Então, ocorreu esse fato curioso: no Rio Grande do Sul, uma empresa era confiscada, e na Guanabara, uma empresa estrangeira era protegida pelo mesmo partido e pelo mesmo grupo político.

Curiosamente, eu acho importante esse depoimento, porque o que consta oficialmente são os "considerandos" do Decreto do Presidente João Goulart que, finalmente, transformou a intervenção em encampação da CTB. Se partimos desse Decreto, ele alega uma séria de mentiras, coisas que não existiam, um falso interesse nacional que é exatamente o oposto da justificativa dele. Alegava por exemplo que era do interesse do Governo Federal manter a unidade do sistema CTB que era uma única empresa operando em quatro estados diferentes. Ora, era claro, natural e óbvio que um dia as comunicações, a telefonia principalmente, no Brasil, fossem desenvolvidas e que cada estado teria sua operadora regional. Isso era um solução tão óbvia, tão evidente que, naturalmente, iria acontecer depois da revolução, quando o Governo Federal criou a TELEBRÁS como uma 'holding' e obrigou a CTB a se repartir em quatro empresas cada uma correspondendo a um Estado.

Enfim, o verdadeiro motivo, tenho absoluta certeza de estar correto, da intervenção da CTB e posterior encampação, mediante o pagamento bastante vultoso ao Grupo Light, foi causado apenas por motivos políticos,

e há quem diga que o que levou o Presidente João Goulart a tomar essa atitude foi um argumento de um auxiliar dele de que, se caísse nas mãos do Governador Lacerda, a CTB, os telefonemas do Palácio do Catete, do Palácio das Laranjeiras, enfim de todos os órgãos federais que ainda continuavam no Rio de Janeiro, seriam gravados pela polícia do Governador Lacerda e, por conseguinte, essa Companhia Telefônica não poderia sair das mãos do Governo Federal. Isso também é um argumento inépto, uma vez que ninguém faz gravações telefônicas oficialmente, por intermédio do Presidente da telefônica. As gravações, mesmo as dos serviços oficiais de espionagem, são feitas clandestinamente. Ninguém diz o que está acontecendo".

Independentemente de quais foram as razões reais que levaram o Governo Federal a intervir na Companhia Telefônica Brasileira, o fato é que ela foi feita, e a situação de intervenção se prolongou até 1966. Neste ano, o Presidente Castello Branco, pelo decreto 50.006, de 15 de março, autoriza o Ministério da Fazenda a dar garantia do Tesouro Nacional à operação de crédito no valor de US\$ 96.315.787,00 a ser contratada entre a Brazilian Traction Light and Power Company e a EMBRATEL, para a aquisição da CTB.

Sobre a compra da CTB, Figueiras diz que ela só foi efetuada depois de tensa disputa com diferentes grupos privados liderados pela LTB - Lista Telefônica Brasileira, que desejavam facilidades para aquisição sob o argumento de não-estatização.

" O acervo da CTB em todas as cidades onde era concessionária foi, integralmente,

adquirido pelo Governo Federal para pagamento em prazo determinado. Para a expedição do Decreto 50.006, tornou-se até necessário afastar o então Presidente do Conselho Nacional de Telecomunicações, porquanto ele mantinha pensamento contrário à totalidade dos conselheiros e, por isso, ele sabotava a decisão, encorajando a ação dos grupos privados interessados. Então, veja só: os grupos não tinham capital para adquirir; o montante pedido pela Telefônica foi levantado por uma comissão: noventa e seis milhões de dólares, e o grupo não tinha isso. Então, eles queriam pagar a prazo, com as próprias tarifas. O CONTEL, por unanimidade, estava contra esse pedido, mas seu presidente, para não estatizar as telecomunicações, queria que se facilitasse a compra para esse grupo.

O mais interessante é que todo capital da aquisição da CTB foi pago em parcelas, com total transferência do acervo e obrigação da BRASCAN, que representava o grupo de acionistas da CTB. Esse montante foi aplicado no Brasil, mas não necessariamente em telecomunicações. Assim, por exemplo, com esse dinheiro foi construído o Hotel Sheraton, e foram feitas fábricas de cimento no Brasil. Eram 96 milhões de dólares integralmente pagos dentro do prazo fixado, sem outro dispêndio, além das importâncias anexadas pela tarifa. Era um ótimo negócio porque você entrava somente com a responsabilidade e a tarifa pagava por si mesmo. Assim, eu também gostaria de ter feito parte de um grupo privado que tivesse tido a facilidade de receber isso quase que de mão beijada.

Um outro depoimento, o de Roberto Grubhofer, traz à tona, mais uma faceta deste episódio. Ele afirma que no Paraná, por esta época, crescia a pressão para que a telefônica do Estado fosse estatizada. A empresa pertencia à CTN, do grupo ITT, que citou as condições para a compra:

" A condição era obter uma indenização pelo Paraná e pela parte do Rio Grande do Sul, senão a ITT não venderia a empresa telefônica do Paraná. O acordo também devia prever que esta companhia desse como fiador o Governo Federal. O Governo afiançou, houve o contrato de transferência e, quando chegou no período de vencimento das prestações, o Governo do Estado do Paraná não tinha recursos. Então, o Governo Federal cumpriu a sua fiança e pagou à ITT nove milhões de dólares. O Estado passou então a ser devedor, não mais da ITT, mas, do Governo Federal. Nesse tempo foi criada também a EMBRATEL, e o Governo Federal aumentou o capital da Companhia e pediu o dinheiro em ações. Com estes nove milhões de dólares convertidos em ações, o Governo Federal era o maior capital registrado e tornou-se o acionista majoritário da TELEPAR que hoje é uma empresa mista, mas o maior capital é do Governo Federal."

Banas contrapõe, a estes depoimentos, informações sobre como foi efetuada a liquidação dos empreendimentos das multinacionais do setor de eletricidade no Brasil. Segundo o autor, as concessionárias se desinteressaram por uma eventual expansão de suas empresas na América Latina, optando por aplicar seus capitais novos em melhores oportunidades que o mercado norte-americano oferecia. "A Bond & Share tomou a iniciativa de liquidar seus

empreendimentos, frequentemente contra a vontade manifesta dos governos locais, que não possuíam os meios materiais para comprá-los e muito menos assumir a responsabilidade por novos investimentos que se faziam necessários para a expansão das usinas. <sup>7</sup> NO Brasil, quando a Bond & Share resolveu se retirar do setor de eletricidade, o esquema de expansão já estava montado e não acarretou maiores problemas.

"Já no caso da transferência do controle da Light & Power, a situação era mais complexa, pois o patrimônio superava de longe o da Bond & Share (US\$ 1 bilhão), e a folga de caixa de Brasília não era suficiente para fazer face a compromissos financeiros de tais dimensões. Mas, por outro lado, era fundamental para o Governo Federal agir com presteza, porque, entretantes, o controle da Light havia passado para os irmãos Bronfman, que imprimiam às suas atividades um forte cunho especulativo. Ora, recusando-se sistematicamente a investir, eles poderiam constituir um elemento de bloqueio à expansão do potencial de geração de eletricidade no país.

E, contrariando as previsões, a solução chegou quase que sub-repticiamente. O Brasil obteve acesso ao mercado financeiro dos 'offshore-center' das Bahamas, Londres e das Ilhas Cayman, podendo, em consequência, levantar empréstimos em volumes nunca antes imaginados. Só que, infelizmente, existe o outro lado da moeda: foi durante aqueles anos eufóricos que se criou a base do endividamento externo do país.

Naturalmente, o assunto da compra da Ligth era delicado demais para filtrar-se na opinião pública, sempre alerta quando se tratava de temas vinculados às

---

7. BANAS, Geraldo. op.citado, pág. 27



multinacionais. Especialmente tratando-se da maior delas. Foi aí que entrou o jeitinho brasileiro, facilitando as coisas. A operação processou-se da seguinte forma: o Tesouro Nacional passou a endossar, sistematicamente, os empréstimos levantados pela Light no mercado de financiamentos 'offshore'; só que as aplicações não eram feitas no Brasil, mas sim, no Canadá."<sup>8</sup>

Foi somente quando a dívida chegou à soma de US\$ 700 milhões que a discussão a respeito da compra da Light começou a ser discutida abertamente. A informação de que a transação envolveria entre US\$ 300 e US\$ 400 milhões foi divulgada pela imprensa mas não foi feita qualquer menção ao que já tinha sido pago aos irmãos Bronfman, pelo período de dois anos, sob forma de garantia de empréstimos. "Desse modo, o preço final, em torno de US\$ 1 bilhão (excelente para os canadenses) foi liquidado de forma suave. Uma parte dos interesses originais do Grupo Bronfman no Brasil transformou-se em participação em outras atividades, que passaram a ser controladas pela holding Brascan."<sup>9</sup>

---

8. Idem. pág. 28

9. Idem. pág. 29

**NOTA COMPLEMENTAR**

Sobre a criação da EMBRATEL, três depoimentos relatam como ocorreu a discussão em torno do assunto por ocasião dos debates na Comissão da Câmara dos Deputados.

**1. Depoimento de Fernando Santana:**

" o Debate em torno do projeto de lei na Comissão Especial teve como um dos aspectos mais discutidos, o Plano Nacional de Telecomunicações. De acordo com o projeto redigido pela Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas, este Plano deveria ficar sob a responsabilidade do DCT - Departamento de Correios e Telegráfos, à época, vinculado ao Ministério da Viação e Obras Públicas. No entanto, os deputados que compunham a Comissão, em sua maioria não confiavam no trabalho desenvolvido pelo DCT, tido como órgão desorganizado e corrupto. Depois de uma discussão acirrada, os membros da Comissão pensam então em criar logo a EMBRATEL, já que não concordavam que o DCT fosse responsável pela área de Telecomunicações. Esse nome me pareceu muito apropriado a essa empresa. Nós tivemos o cuidado de constituí-la evitando que qualquer pessoa física fosse dela acionária ou participasse com direitos e ações, porque temíamos que a participação individual pudesse permitir que alguns 'testas de ferro', através de empresas estrangeiras, conseguissem possuir um grande número de ações e viessem a ter o controle da EMBRATEL no futuro. Então, segundo o Código, somente o Governo Federal, os Governos Estaduais e os Governos Municipais e os bancos oficiais poderiam deter ações dessa empresa, o que garantiria, de qualquer modo, a permanência nacional da EMBRATEL".

## **2. Depoimento de Afonso Figueiras:**

" O marco da nacionalização da telefonia interestadual deu-se em junho de 1961, durante a discussão da Câmara dos Deputados da Lei 4.117. Havia um grupo de deputados nacionalistas, liderados pelo Deputado Fernando Santana, que era presidente da Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas. Esse grupo objetivava todas as sugestões oferecidas pelos assessores do Poder Executivo, designados para dar a colaboração na redação do Código.

O antigo Departamento de Telefones Urbanos e Interurbanos de Brasília - DTUI - havia concluído o trecho de microondas entre BSB e Goiânia. Então, o Diretor de Telégrafos do DCT que estava designado para assessorar em nome do executivo, o legislativo, usando um dos aparelhos de telex da Câmara dos Deputados, entendeu-se com o seu gabinete no Rio de Janeiro, diligenciando os atos regulamentados para início das operações do circuito. Foram expedidos os atos e certificados de licença, via telex, e o circuito principiou a funcionar, interligando a Companhia Telefônica de Goiás com o DTUI de Brasília, que explorava a rede urbana da cidade, o qual, por sua vez, estava ligado ao Rio de Janeiro através de microondas, que funcionava de forma precária, mas já estava funcionando.

Os jornais de Brasília, no dia imediato, publicaram uma declaração emanada da estação da Radional, segundo a qual, ela fecharia sua estação de Goiânia naquela data, por falta de tráfego. Então, ela caiu assim, sem intervenção, porque os nacionalistas queriam votar no Código, que o Brasil deveria desapropriar, encampar, nacionalizar desta maneira. Eles eram nacionalistas e

queriam a nacionalização de fato, como tinha sido feita pelo Brizola no Rio Grande do Sul.

O processo que nós advogávamos era colocar o sistema em funcionamento que o outro cairia, como de fato caiu. O circuito de microondas derrubou inteiramente a Radional, e ela, de livre e espontânea vontade, resolveu extinguir sua estação, porque o tráfego era todo dirigido para o sistema DTUI.

Então, a simples notícia de jornal foi exibida ao Deputado Fernando Santana que, muito inteligentemente, percebeu então que as razões que nós apresentávamos na ocasião eram muito válidas, e se declarou convencido de que a implantação de meios eficientes da telecomunicações seria suficiente para o encerramento espontâneo das atividades das concessionárias estrangeiras. Aí ele concordou com a criação da EMBRATEL, para montar um eixo principal no trecho de maior demanda que era o trecho Rio-São Paulo, a primeira prioridade. Depois, ligou-se o eixo Belo Horizonte - Salvador, por microondas. Isso começou a funcionar, a drenar todo o tráfego, e, à proporção que isto ia acontecendo, a Radional pedia cancelamento. E um belo dia, ela pediu uma reunião e ofereceu a venda, para o Governo Brasileiro, do acervo das estações.

A EMBRATEL chegou a adquirir algumas estações da Radional. Era um material já antigo que ficaria sem validade com a chegada das microondas, mas que naquele intervalo de tempo, devia ficar funcionando para manter, pelo menos, um vínculo político com os Estados que, de outra maneira, ficariam inteiramente desligados do país.

Então, nessa ocasião cessaram todas as sessões e o Código foi aprovado sem maiores percalços. Esse grupo nacionalista do Congresso era muito atuante e insistia

naquela tese de desapropriação que eu mencionei, como acontecera no Rio Grande do Sul."

### **3. Depoimento de Gustavo Borges:**

" NO Congresso, ao procurarmos introduzir no então CBT o artigo relativo à EMBRATEL, encontramos muitos obstáculos por parte de vários congressistas, socialistas 'avançados' ou, declaradamente 'comunitas', que pretendiam forçar uma estatização total e completa no país, uma vez que nós seríamos obrigados a desembolsar vultuosíssimas importâncias em moeda estrangeira para indenizar as concessionárias que aqui se achavam. A solução lógica seria criar a EMBRATEL para ter a infra-esturtura toda na mão, sob o controle dos brasileiros. E, após implantada a EMBRATEL, gradualmente serem absorvidas as concessionárias, de preferência quando expirassem as suas concessões, e, por conseguinte, sem nenhuma despesa para o país. Chegou-se à um consenso, depois de cerca de quase um mes de discussões. Foi aprovado o nosso ponto de vista e só foi criada naquela época, a EMBRATEL, deixando para mais tarde a criação e absorção das empresas de atuação local e regional".

## CONCLUSÃO GERAL

Na conclusão refaz-se de maneira esquemática, o caminho percorrido pelo Código, agora deixando de lado as estórias e os detalhes para permitir uma visão de conjunto que revele as estruturas. Os principais atores e alianças por eles constituídas.

A gênese do Código e, portanto, do sistema Nacional de Telecomunicações, se dá concomitantemente em dois segmentos distintos: do radiodifusores e o dos engenheiros militares. A construção da idéia de uma legislação para o setor acontece na mesma época: segunda metade da década de 40. Recordemos que Vallim aponta que o primeiro ante-projeto do Código é o preparado pela Comissão Mista composta na CTR durante a gestão de Edmundo Brandão, em 1949. E em 1946, os "homens do rádio", como se dizia ainda naquele tempo, entregam ao deputado Berto Condé, o primeiro ante-projeto para um Código de Radiodifusão, através de Nicolau Tuma, amigo de Condé.

Tanto de uma parte como de outra, isto é, tanto por parte dos radiodifusores quanto dos militares, sucedem-se vários ante-projetos para regulamentar o assunto, sempre cindidos em duas áreas distintas: a de radiodifusão no sentido de liberdade de opinião e informação, e buscando sempre a garantia para uma estruturação empresarial do setor: a tecnológica, a cargo dos engenheiros militares que propugnavam a implantação sistêmica da nova tecnologia.

As duas maneira de abordar o assunto desembocavam no Congresso Nacional de uma ou outra forma, mas jamais chegavam a bom termo malgrado todas as tentativas de ambos os lados. A questão então, é: por quê em determinado

momento, ou seja, em 1960, estes projetos finalmente conseguem ir adiante?

O trabalho apresenta duas respostas ligadas à conjuntura política-econômica do país naqueles anos: o interesse dos radiodifusores e o interesse da classe política. Aponta também duas circunstâncias definitivas: a construção de Brasília e o receio do Legislativo, às vésperas de eleições, dos decretos de Jânio, e que representavam também o temor de todos os segmentos quanto aos rompantes de autoritarismos do poder executivo que sempre estivera presente na história das comunicações no Brasil.

O trabalho propõe ainda que superpondo-se aos fatos imediatos estava o nacionalismo e o desenvolvimentismo juscelinista que tomava conta da sociedade brasileira na época e que foram a força motor que impulsionou a idéia de legislar o setor e que servia como sustentação para os argumentos de todos os segmentos interessados.

Neste ponto, é preciso sublinhar o papel dos engenheiros militares versus o nacionalismo. O sentimento nacionalista era, na época, muito forte entre boa parte dos militares brasileiros e chegara mesmo a causar uma profunda cisão no Exército brasileiro, pela primeira vez na sua história, no início da década de 50 com uma questão que ficou conhecida como as eleições do Clube Militar. O nacionalismo somado ao desenvolvimentismo juscelinista da época vai reforçar os argumentos técnicos - a razão técnica - dos engenheiros, cujos principais expoentes, na história do Código, são Vallim e Figueiras. eles vão subsidiar com suas idéias o trabalho de telecomunicações sistêmicas.

O importante a ressaltar sobre estes conceitos apresentados e desenvolvidos pelos militares é que o

conceito de Segurança Nacional que consta do Código, e que atravessou toda sua elaboração, prende-se à noção de soberania nacional e não ao conceito de Segurança Nacional, compreendido e utilizado pelos militares pós-64 e que está ligado à Doutrina de Segurança Nacional e aos postulados impostos pela Escola Superior de Guerra. Como o conceito de Segurança Nacional se modificou entre as décadas de 50 e a época do golpe de 64 é uma parte da história militar que não cabe neste trabalho. Mas é bastante claro e fácil de perceber, pelos vários depoimentos e pelas discussões na Câmara, que quando se falava em Segurança Nacional estava-se falando da soberania da Nação, sobretudo, contra a intromissão estrangeira nos negócios internos. No caso das telecomunicações, falava-se de Segurança Nacional como forma de se contrapor à entrada e permanência das multinacionais no setor e como sustentáculo de uma posição nacionalista que propuganava a implantação do Sistema Nacional de Telecomunicações sob o domínio brasileiro.

Se o capítulo II mostra os antecedentes imediatos do Código e explica o porquê dele só ter andamento a partir de 1960, ainda assim fica um hiato que é esclarecido no capítulo III.

Se tudo estava a favor do andamento do Código, no entanto, o que realmente vai permitir que ele seja não só encaminhado mas que chegue a ser votado e aprovado são as articulações estabelecidas a nível político no Congresso Nacional pelos três deputados: Nicolau Tuma, Barbosa Lima Sobrinho e Fernando Santana. Algumas dessas articulações devem então ser realçadas nesta parte da história.

A negociação política não atendeu a nenhuma razão ideológica em particular. Isto está sobejamente demonstrado em várias passagens da entrevista de Santana, em particular quando ele afirma que a escolha dos deputados que



participaram da Comissão Mista foi "muito particular" e que atendeu a um único objetivo: o de escolher homens com "Espírito público".

Demonstrado fica também por fatos como o de que os três deputados que acompanharam toda a tramitação do projeto sejam de correntes políticas inteiramente diversas: Tuma era da UDN, partido da oposição, e tinha chegado à Câmara dos Deputados através de sua atuação no rádio; Barbosa Lima Sobrinho pertencia, na época, ao PSB - Partido Socialista Brasileiro, mas acima de qualquer posição partidária, Barbosa Lima Sobrinho é um homem público marcado pela postura liberal e representa a própria história da imprensa no Brasil; finalmente, Fernando Santana que na época pertencia ao PTB, partido que, junto com o PSB, formava a coalisão partidária que sustentava o Governo. Mas, o mais importante na figura de Fernando Santana é que ele sempre pertenceu aos quadros do Partido Comunista Brasileiro tendo sido cassado no período pós-64 e indiciado em vários inquéritos, entre eles o do ISEB. E o próprio Santana fala na entrevista que, apesar de ser amigo pessoal do Presidente João Goulart e concordar com vários dos vetos apostos pelo Presidente à Lei, durante a votação final, vota contra suas posturas pessoais e contra o Presidente da República, seu amigo, para sustentar o acordo que haviam tecido no Congresso Nacional e que permitiu a aprovação do Código, de acordo com as articulações que haviam sido feitas na tramitação.

É importante notar ainda que estes três deputados encarnavam os três segmentos que deram nascimento e andamento ao Código. Nicolau Tuma representava os radiodifusores, até mesmo por profissão. Barbosa Lima Sobrinho representava a tradição do pensamento liberal da imprensa brasileira; e Fernando Santana, o deputado ligado ao Partido Comunista, é quem vai representar durante os

debates na Câmara a razão técnica dos engenheiros militares dos argumentos da Segurança Nacional que ele leva a plenário através de uma citação de um livro do General Lyra Tavares, entre outros vários fatos que constam do trabalho.

Aqui, cabe ainda uma observação que não consta do corpo do trabalho. Na conversa que tive com Vallim, ele me declarou que por esta época foi acusado de comunista e segundo suas próprias palavras "quase perdi os galões". Também em um dos Diários do Congresso Nacional consultados existe uma passagem em que um deputado, ao referir-se ao DCT, afirma que ali só havia comunistas.

Outro ponto a ser ressaltado são as várias articulações encetadas pelos três deputados para que o Código tivesse andamento. É através de caminhos políticos bem traçados e que foram verdadeiros jogos de cintura que os deputados conseguem levar até o fim o projeto do Código. Essas articulações tornaram-se, por vezes, episódios ao estilo capa e espada, como o que ocorreu com o General Krueel, Chefe da Casa Militar. Ou aquele que acontece no Senado em que uma questão de ordem, feita na hora certa e de maneira precisa, permite que não seja aprovado o texto elaborado para o CBT pela Senado com base no interesse das multinacionais. Neste caso, uma simples questão de ordem, o item de um Regimento Interno vai derrubar toda a construção e o lobby das multinacionais no Senado.

Foram estas pequenas estórias, estes atos cotidianos lembrados, estes rastros que foram deixados pelo caminho, esta poeira da História com H que me interessaram. Foi envolvida com os detalhes e me debruçando sobre a cotidianidade, sobre o rotineiro e sobre tudo que é pequeno e que estava esquecido nos documentos e na memória dos atores que construí esta estória. Mas tenho certeza que

ela modifica, e muito, a visão da grande história e das grandes idéias.

## A N E X O I

DCN - Seção II - Suplemento - 12.12.57

JUSTIFICAÇÃO DO PROJETO 3.300, apresentada pelo Deputado PRADO KELLY

## I PARTE

O Deputado Prado Kelly, depois de fazer um levantamento dos decretos presidenciais relativos à radiodifusão, desde os primeiros de Getúlio Vargas (os de nº. 2.045 e 2111), e ressaltando sempre o conteúdo autoritário da história da legislação de radiodifusão, critica o Governo JK que havia baixado uma portaria que afetava diretamente os empresários e o legislativo. Parte do texto da parte I da Justificação, diz o seguinte:

" Na gestão atual, caracterizou-se o retrocesso com a portaria nº. 899 de 9 de outubro de 1956 (Diário Oficial da mesma data, pg. 19.250), em que o Ministro da Viação, a pretexto de reprimir transmissões contrárias à moral, atribui ao poder concedente ditar, em vez do Legislativo, normas condicionadoras do exercício da liberdade de opinião, e vedou às estações radiodifusoras 'irradiarem qualquer manifestação, ainda que reprodução de artigos ou discursos que importem ou possam importar na subversão da ordem pública, em incitamento a greves que possam provocar a animosidade entre as classes armadas ou, delas, contra as instituições civis; a instigação à desobediência coletiva ao cumprimento da lei; ou que contenham injúria ou desrespeito à autoridade constituída' (art. 1º.), não respondendo os infratores na forma das leis processuais perante a Justiça,

mas arvorando-se o governo em juiz subjetivo das culpas, com a faculdade de suspender ou rescindir a concessão, nos termos da seguinte norma:

Art. 2º. A infração ao disposto no art. 1º, sujeita a empresa a suspensão de sua estação por prazo não excedente de 30 dias e, em caso de reincidência, à rescisão da concessão".

Este "ukase" que eliminou de uma penada a mais estimável garantia democrática, a do pensamento livre, não se pejou de afrontar as próprias prerrogativas do Congresso proibindo a divulgação de discursos que, nem no estado de sítio, podem ser censurados por outro Poder; e, em consequência da nova orientação, antecipou-se o governo a incluir nos contratos, como condição *inter partibus*, para a concessão respectiva, a seguinte cláusula (de nº III na relação anexa ao Decreto nº 40.045, de 27.09.56, em D.O., Seção I, de 09.10.56, pg. 19.217):

'A concessionária é obrigada a:...

r) não irradiar qualquer noticiário, entrevistas, discursos, ainda que de parlamentares (proferidos dentro ou fora de qualquer das Casas do Congresso) que importem ou possam importar em incitamento à desordem; ou possam provocar animosidades entre as classes armadas ou delas contra as instituições civis, ou a instigação de desobediência coletiva ao cumprimento da lei; que possam induzir empregados ou empregadores à cessação ou suspensão do

trabalho; que importem em injúria aos poderes públicos ou aos seus agentes; sob pena de caducidade da concessão por Decreto do Poder Executivo'.

Na parte III da Justificação, Prado Kelly esclarece sobre a origem do Projeto do Senador Marcondes Filho, afirmando:

" À guisa de informações sobre o projeto Marcondes Filho, o atual Ministro da Viação enviou ao Senado em 20 de junho último, um anteprojeto de lei, com o fim declarado de 'regulamentar as disposições constitucionais sobre as telecomunicações' e definir ao mesmo tempo 'a política nacional em matéria de tanta relevância'. O objetivo principal do novo texto é, uniformizando serviços de natureza desigual como se verá adiante, 'criar um órgão superior para incumbir-se de supervisionar, orientar e fiscalizar permanentemente a execução dos serviços de telecomunicação no país, como ocorre em outros países, pois que se trata de matéria complexa envolvendo interesses os mais variados e, especialmente, os ligados à segurança nacional'.

Reivindica o Ministério a primazia na solução do assunto, como já a reivindicara em 1947 com o dizer que a matéria (a do projeto n<sup>o</sup>. 3 daquele ano) 'apresenta aspectos de ordem técnica, de tal sorte que sua legislação não deve escapar sem inconvenientes ao estudo prévio dos órgãos técnicos do Governo'. Esqueceu-se, porém, agora como em passado próximo, que essa questão é, a bem dizer, de lei orgânica chamada

a complementar, conforme se demonstrará (...) \* princípios constitucionais para regular a existência da sociedade política. O ânimo com que se elaboraram leis e regulamentos da ditadura permanece, mal disfarçado hoje como antes, na reivindicação administrativa a que já acudiu criticando-a, o ilustre sr. Afonso Arinos no parecer referido e aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara. Fê-lo conclusivamente nestes três tópicos: I 'A competência do Congresso para assuntos como o de que trata o projeto, é cabal nos termos dos artigos 5<sup>o</sup>, n.XV e 67 da Constituição Federal, lei que rege e limita a ação de todos os poderes. Não há dúvida que tal iniciativa é concorrente com a do Poder Executivo, mas o Congresso estaria se anulando se ficasse à espera da iniciativa do Executivo da propositura de quaisquer leis exceto quando a competência dele for privada pela Constituição ou quando, como já se tem dado, o próprio Congresso resolva em casos específicos solicitar ou aguardar aquela iniciativa': II. ' O fato também alegado da matéria ser subordinada às convenções internacionais não diminui em nada e, antes, acentua a conveniência da iniciativa do Congresso, eis que é a competência exclusiva do Poder Legislativo resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebrados com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República (Constituição art. 66)'. III. 'O que presisamos é defender dentro do Poder Legislativo as prerrogativas e a jurisdição que o povo nos conferiu, pois a democracia é

---

\* Texto truncado no original.

sempre ferida de morte quando os representantes do povo começam a abandonar seus próprios direitos que também são deveres nas mãos de outros poderes do Estado'.

A interferência do projeto oficial, nem alcança o objetivo que se propôs, nem pode ser considerado em termos de iniciativa para a formação da lei. Não alcança o objetivo de exprimir uma 'política do governo' porque, embora falando em seu nome, o faz com total esquecimento da pessoa do Presidente da República estranho às informações que aliás não lhe foram pedidas quando só ele, em rigor, exerce o Poder Executivo nos termos categóricos do art. 78 da Constituição; os Ministros o auxiliam (art. 90), mas não o substituem (art. 79). Não pode ser considerada como 'projeto de lei' porque além de lhe faltar a solidariedade do Chefe do Estado, único habilitado fora do Congresso a apresentá-lo (Const. art. 67) a proposição teria curso preferencial na Câmara baixa e não na Câmara alta conforme prática secular no Brasil reafirmada no § 3º do cit. art. 67: 'A discussão dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República começará na Câmara dos Deputados'.

Mas à tese unitária do ante-projeto não se negará pelo menos, o reflexo de um pensamento dominante na administração do país, e como tal, deve ser encarada e estudada para removermos antecipadamente as objeções em que ela repousa".

Prado Kelly continua então sua Justificação, defendendo com base em autores consagrados de Direito e na



legislação brasileira em vigor, o direito do Congresso Nacional legislar sobre a matéria, demonstrando que só ao Parlamento cabe tal competência, independente de ser a matéria de teor eminentemente técnico. Defende, do mesmo modo, a diferença na natureza jurídica da radiodifusão e das telecomunicações nos seguintes termos:

"Mas a radiodifusão se diferencia das outras espécies de radiocomunicações por algumas características próprias:

- a) a natureza especial do serviço público assim realizado;
- b) a influência direta e imediata na formação da opinião nacional, notadamente no poder de propaganda política;
- c) a qualidade de 'meio' ou 'veículo' para a expressão do pensamento livre, garantido institucionalmente;
- d) a satisfação pelo Estado da necessidade pública de 'informação';
- e) a contra-prestação ('dever') do Estado aos direitos públicos subjetivos de 'educação', de 'participação' na vida cultural, de fruição das artes e de gozo dos benefícios do progresso científico.

Kelly pasa então a demonstrar cada uma dessas características e, quando na parte VIII da justificação fala sobre a liberdade de informação, referindo-se às possíveis restrições cabíveis legalmente na matéria, afirma:

"Mas entre essas restrições jamais terá guarida, em nenhum país livre, como abusivamente vem tendo no Brasil, a restrição da palavra parlamentar. Tem o povo o direito de ouvi-la;

têm as Câmaras a obrigação de faze-la escutada. Para que ela repercuta, a Constituição tornou invioláveis os membros do Congresso por suas opiniões e por seus votos (art. 44); nem a censura excepcional do sítio pode trancar-lhes a voz, segundo proclamou a Justiça em decisões memoráveis. É que a noção 'parlamento' não se coaduna com a subtração dos seus atos ao juízo do povo, o qual, ainda quando impedido de falar, não fica degradado a ponto de ignorar o que dizem e fazem os que deliberam por ele".

## ANEXO II

DCN 13/12/57 - Seção I, Suplmento, pág. 24

Deputado Sérgio Magalhães, na justificação da emenda n<sup>o</sup>. 7 apresentado aos projetos 3.300 e 3.549.

O princípio dominante na legislação brasileira sobre a matéria em estudo tem sido o da competência exclusiva da União na instalação e execução dos diferentes serviços de radiocomunicação no território nacional, não obstante a luta dos grupos econômicos concorrentes do Telégrafo nacional. Por isso, o presente substitutivo representa a reafirmação e a atualização de leis aprovadas pelo Congresso Nacional, sem envolver qualquer despreço ao projeto do eminente Deputado Prado Kelly. Ao contrário, o seu projeto foi devidamente considerado e integrado no substitutivo, com exclusão de pequenos detalhes. A falha do referido projeto, ao nosso ver, consiste em destacar de um todo (as radiocomunicações) uma parte (a radiodifusão) e legislar sobre a parte na suposição de que não há interdependência legal e técnica nos serviços de telecomunicações. Estes formam um sistema, cujo equilíbrio requer a articulação ou o entrosamento dos diferentes órgãos dentro dos princípios da Convenção Internacional de Telecomunicações e dos dispositivos da legislação brasileira. Como consequência lógica da aprovação do projeto n<sup>o</sup>. 3.300 teríamos outra lei estendendo as disposições sobre a radiodifusão às demais radiocomunicações e, depois, outra lei estendendo essas disposições às demais telecomunicações. Isso representaria no decorrer do tempo, a revogação da legislação nacionalista. Os nossos receios não são infundados. São interessados no assunto todos os grupos ligados a produção e à distribuição da corrente elétrica, ao fabrico e ao comércio do material eletrotécnico e de telecomunicações, à exploração e à execução dos diferentes

serviços, como telegrafia e radiotelegrafia, telefonia e radiotelefonía, radiodifusão, além dos cabos submarinos e das comunicações clandestinas. A ação desses grupos há mais de meio século, consiste em desmoralizar o Departamento dos Correios e Telégrafos, em impedir o seu desenvolvimento para evitar o controle estatal que dia a dia mais se torna necessário. O argumento de que a repartição oficial é incapaz de manter um serviço de telecomunicações de acordo com o progresso atual é improcedente. A radiodifusão, por exemplo, não foi introduzida pelos intelectuais nem por particulares, mas sim, por iniciativa oficial e pelos técnicos do Telégrafo Nacional. Foram eles que construíram os primeiros aparelhos receptores de galena e com válvulas. Sempre se dedicaram voluntariamente às mais árduas experiências e investigações.

O substitutivo que temos a honra de apresentar é uma cópia autorizada do Decreto legislativo nº. 3.296 de 10 de julho de 1917, cuja ementa diz o seguinte:

" Declara serem da exclusiva competência do Governo Federal os serviços radiotelegráfico e radiotelefônico no território brasileiro".

Modificar este decreto para se apossar das radiocomunicações como monopólio privado, passou a ser o objetivo do grupo inglês denominado "The Western Telegraph Company". Nesse sentido passou a desenvolver sua luta com o Telégrafo Nacional. E logrou êxito usando a tática do ataque direto. Assim, o decreto legislativo nº. 4.262 de 13 de janeiro de 1921, revogou os parágrafos 1º. e 2º. do artigo 3º. do Decreto nº. 3.296 e mandou conceder à Agência Americana a faculdade de instalar e utilizar uma estação radiotelegráfica ultra potente, receptora, em sua sede nesta Capital e outra expedidora, mais tarde, em local apropriado do litoral.

Os dispositivos revogados estabeleciam o seguinte:

- 1º . Estas estações deverão ser ligada às do Telégrafo Nacional por cujo intermédio se coletará e distribuirá o serviço radiotelegráfico internacional, do e para o Brasil, de modo que ao Governo caiba a respectiva taxa terminal em vigor.
- 2º . Da prerrogativa que lhe confere a disposição contida neste artigo só poderá usar o Governo depois das conclusões adotadas a respeito pela Comissão Panamericana Internacional convocada para 1917 em Washington, pela recente conferência de Buenos Aires.

Afastado, assim, o dispositivo que impede a exploração da radiotelegrafia pela Radiobrás (Companhia Radiotelegráfica Brasileira) conseguiu a Western, dois meses depois, a concessão desejada por 45 anos, para a Radiobrás (Decreto nº 14.712, de 07/03/21).

Seguindo a mesma política da Western, tratou a Radiobrás de fechar as portas que lhe foram abertas fazendo revigorar os parágrafos 1º e 2º do art. 3º do citado Decreto 3.296 de 10 de julho de 1917, por meio de um dispositivo introduzido na Lei Orçamentária nº 4.793 de 7 janeiro de 1924, com a seguinte redação:

. Art. 210. Continuam em vigor os parágrafos 1º e 2º do art. 3º do Decreto Legislativo nº 3.296 de 10 de julho de 1917, ficando revogado o art. 1º do Decreto nº 4.262 de 13 de janeiro de 1921, até que o Governo regularmente o serviço internacional, regulamento que será submetido à aprovação do Congresso Nacional antes de entrar em execução.

Conseguiu então a Radiobrás ficar isenta de recolher aos cofres públicos a taxa terminal além de pretender assegurar para si o monopólio das radiocomunicações internacionais.

Já vinha a All America (que pertence ao consórcio ITT) recusando-se ao recolhimento das taxas terminais que por obrigação contratual era ela obrigada a fazer ao Tesouro Nacional por intermédio da Repartição Geral do Telégrafos. Idêntico procedimento, seguiram a Italclable e a Western.

Tentou-se então acabar com esse abuso na Lei nº 5.353 de 30 de novembro de 1927 que extinguiu as isenções e reduções de imposto alfandegário e deu outras providências.

Nessa época já havia o capital norteamericano declarado guerra ao capital inglês, sendo vítima o telegrafo nacional e o Tesouro.

De um lado tínhamos o Rádio Internacional e a All America, e de outro, a Radiobrás e a Western, sendo que o grupo Light já se aproximava da casa financiadora da ITT, a Casa Morgan. (Sobre a luta da International Telephone And Telegraph Corporation - ITT - para se apossar das comunicações na América do Sul ver o livro "Trustes e Cartéis" de Richard Lewinson).

Cumprindo o acordo que entre si fizeram de considerar o Brasil como seu condomínio, os dois grupos obtiveram, no mesmo dia, as concessões desejadas pelos Decretos 19.246, 19.247 e 19.248, todos de 13 de junho de 1930.

Para ser mantido o monopólio da União no serviço interior e pagas as taxas terminais na forma do Decreto nº 3.296 de 1917, foi expedido o Decreto nº 20.047 de 1931, e o regulamento aprovado pelo Decreto número 21.111 de 1932.

Os dois grupos econômicos - o inglês e o americano - decididos a tomar todas as radicomunicações, investiram contra esses decretos auxiliados por poderosa advocacia administrativa. E obtiveram o decreto nº 23.807 de 29 de janeiro de 1934 que suspendeu a vigência do art. 3º @ 1º do Decreto nº 3.296 de 1917, dispensando assim, provisoriamente, as companhias radiotelegráficas e de cabos submarinos de entregar ao Governo a taxa terminal sobre telegramas.

Os dois grupos continuariam, porém, cobrando do público as taxas terminais que são, aliás, previstas pela

legislação internacional, sem as recolher ao Tesouro Nacional.

Desde 1934 a radiotelefonia do DCT vinha funcionando satisfatoriamente apesar da sabotagem da Cia. Telefônica Brasileira que sonegava as ligações em seus aparelhos. Pois bem, a Rádio Internacional resolveu passar por cima das leis vigentes e pleitear a exploração desses serviços nas mesmas cidades em que os vinha explorando o Departamento de Correios e Telégrafos. O fato é que os transmissores oficiais foram paralisados e as cabines destinadas ao público foram lacradas. A Rádio Internacional passou a explorar a radiotelefonia interior nas mesmas cidades onde o DCT tinha as suas instalações imobilizadas. Somente em 1946 se restabeleceu a radiotelefonia do DCT mas a Rádio Internacional já dominava em trinta cidades brasileiras. Tudo sem revogação do Decreto nº. 3.296 de 1917.

Para resolver a questão do recolhimento ao Tesouro Nacional das taxas terminais, foi baixado o Decreto - lei nº. 3.713, de outubro de 1941, determinando o recolhimento de taxas terminais cobradas pelas empresas concessionárias e permissionárias de telegrafia, radiotelegrafia, telefonia, etc.

Entravam novamente em ação os grupos interessados, surgindo outro Decreto-lei, o de nº. 4.525 de julho de 1942, tornando sem efeito a dispensa da entrega ao Governo da taxa terminal, reduzindo-a, porém, de 1,25 franco-ouro, para 0,30, sendo que para as empresas norte-americanas a redução foi para 0,15. O mesmo Decreto-lei adotou várias medidas



desfavoráveis ao DCT e aos usuários. Apesar de tudo isso, ainda conseguiram o Decreto-lei 9.000 de março de 1946, com novos favores.

Por todos esses motivos, procuramos revigorar o Decreto nº 3.296 de 1917, atualizando-o no presente substitutivo. (Sérgio Magalhães, como líder do bloco).

## ANEXO III

DCN - 13/12/57 - Seção I, Suplemento - pág. 20

Sérgio Magalhães. na justificativa de emenda nº. 2 apresentada ao artigo 18º. do projeto 3.549-A de 1957

"Exploram o serviço interior de telégrafos e de radiocomunicação, em virtude de leis exceção, do favoritismo e da imoralidade administrativa, as seguintes companhias estrangeiras:" All America Cables Incorporated", "Rádio Internacional do Brasil" e outras do consórcio "Internacional Telegraph & Telephone Inc."(I.T. & T.), financiado e controlado pela Casa Morgan; a "Companhia Telefônica Brasileira", do grupo Light, que de canadense só tem o nome, pois também é controlada pela Casa Morgan; a "Companhia Radiotelegráfica Brasileira", dirigida pela Bond and Share, RCA Victor, Dupont etc; a "Companhia Telefônica Nacional", subsidiária da I.T. & T. (Casa Morgan); "The Western Telegraph Company Limited", empresa controlada pela Inglaterra; "Companhia Italiana dei Cavi Telegrafici Sottomarini (Italcable)", e outras de radiocomunicações telefônicas, todas subsidiárias, e de telégrafos, através de concessionárias da I.T. & T. ou da Bond and Share.

Para se ter uma idéia da situação dessas empresas, basta examinar a da Western que obteve o privilégio, com uma série de favores, de explorar cabos submarinos durante 60 anos (a contar de 26 e abril de 1873) e cujo contrato (cláusula 17º.) estabelece:

" No caso de caducidade desta concessão, nos termos já declarados, ficará o Governo Imperial inteiramente livre e habilitado a transferi-la a qualquer empresário, sem que a

Companhia possa reclamar coisa alguma a título de indenização, salvo a faculdade de dispor do material que lhe pertencer, sendo preferido o Governo, se quiser adquiri-lo ou por ajuste com a Companhia, ou pelo preço fixado por arbitramento; o que também se observará quando cesse o privilégio por ter decorrido o prazo de 60 anos".

E a cláusula 18<sup>o</sup>. estabelece:

" Se a companhia tiver alguma das linhas em estado de funcionamento quando se verifique o caso de caducidade ou houver terminado o prazo da concessão, poderá continuar a usar da referida linha por mais 40 anos, além dos 60 da concessão, sem contudo ter nenhum privilégio. (v. Decreto n<sup>o</sup>. 5.270 de 26/04/1983 e Decreto n<sup>o</sup>. 3.307, de 06/06/1899).

Observe-se que terminado o prazo da concessão em 1933, começou em 1934 uma luta sem trégua contra o Departamento dos Correios e Telégrafos, luta em que as empresas norte-americanas e a empresa inglesa têm sido muito de perto auxiliadas por expoentes da administração e do Governo.

Diante da situação precária em que se encontra as empresas particulares estrangeiras, concorrentes do Departamento de Correios e Telégrafos no serviço interior, e do fato dessa situação, mesmo precária, ter sido conseguida através de leis de exceção, do favoritismo e da imoralidade administrativa, que não têm força para derrubar uma lei geral como é o Decreto Legislativo n<sup>o</sup>. 3.296 de 10/07/1917, achamos procedente e perfeitamente aceitável a emenda que propomos.

Tanto mais, quanto é certo que uma companhia de capitais nacionais teve sua concessão cassada e suas instalações sequestradas, com fundamento nos seguintes considerandos:

. 1º - "que a lei nº 3.296, de 10 de julho de 1917, reservou ao Governo Federal a competência exclusiva para execução de serviços de radiotelegrafia e de radiotelefonía no território nacional (art. 1º, parágrafo único), só admitindo concessão a terceiros, nacionais, para execução desses serviços, com o fim exclusivo de estabelecer comunicações inter-oceânicas e inter-territoriais com estações congêneres em outros países (art. 3º); e que, de acordo com o disposto no parágrafo 2º do artigo 3º da citada lei, o Governo só poderia usar da prerrogativa para a outorga de concessões a terceiros, conferida no mesmo artigo, depois da conclusões adotadas pela Conferência Radiotelegráfica convocada para 1917, em Washington; mas que, não se tendo realizado essa conferência, o mencionado parágrafo 2º, do artigo 3º, foi revogado pelo decreto legislativo nº 4.262, de 13 de janeiro de 1921, que em seu artigo 2º mandou conceder à "Agência Americana" faculdade para exploração de serviço radiotelegráfico internacional";

. 2º - " que a concessão dada a "S.A. Agência Americana", nos termos do decreto nº 15.841 de 14 de novembro de 1922, não se funda em lei geral, mas em dispositivo legal de exceção, sob o pretexto de que em caso de utilização ou requisição das suas estações pelo Governo, a nenhuma indenização teria direito a concessionária";

. 3º - "além disso, que pelo artigo 74 da lei nº 4.555, de 10 de agosto de 1922 "a faculdade de que trata o artigo 2º da lei nº 4.262, de 13 de janeiro de 1921, compreende também a telefonia sem fio, dentro dos limites do território

nacional", o que importa em conceder à "Agência Americana" e somente a ela, a faculdade de explorar o serviço radiotelefônico interior, ficando assim derogada em favor da mesma sociedade, o princípio geral fixado na lei nº. 3.296, de 10 de julho de 1917, que só admite concessões a terceiros para o serviço internacional; e que desse modo, a "S.A. Agência Americana" logrou obter privilégio de fato, para execução do serviço radiotelefônico dentro do território nacional, desde que a lei não faculta a outorga de concessões dessa natureza à outras empresas";

. 4º. - "que a mesma sociedade logrou ainda, obter em dispositivo de lei orçamentária, a prorrogação, por dois anos, de todos os prazos fixados no seu contrato de concessão, bem como a ampliação e modificação de condições estabelecidas no mesmo contrato (art. 237 da lei nº. 4.793, de 7 de janeiro de 1924), já tendo antes obtido do Poder Legislativo uma prorrogação de prazo (decreto nº. 16.158, de 2 de outubro de 1923); que a "S.A. Agência Americana" obteve ainda que o prazo fixado na cláusula V do seu contrato fosse novamente prorrogado por mais dois anos (Decreto nº. 17.361, de 23 de junho de 1926)";

. 5º. - "ainda que o artigo 2º. do decreto legislativo nº. 5.186, de 9 de junho de 1927, permitiu "aos concessionários dos serviços radiotelefônicos para comunicações interestaduais, o emprego da radiotelegrafia com o mesmo objetivo". O que só se aplicava à "S.A. Agência Americana" única concessionária de serviço radiotelegráfico interestadual que em consequência desse dispositivo se tornou também concessionária de serviço radiotelegráfico interior, tendo sido assinado, nesse sentido, o termo de 7 de novembro de 1927, de acordo com o aviso número 739-G de 27 de outubro do mesmo ano, do ministro da Viação e Obras Públicas";

. 6º.- "que com a outorga da concessão, nos termos do artigo 2º do decreto legislativo nº 4.262 de 13 de janeiro de 1921, e do art. 74 de decreto legislativo nº 4.555, de 10 de agosto de 1922, modificada e ampliada posteriormente por sucessivos dispositivos legais de caráter especial e de exceção, obteve a "S.A. Agência Americana" uma situação privilegiada que lhe permitia executar, não só o serviço radiotelegráfico internacional, em concorrência com outras empresas nacionais, como os serviços radiotelegráfico e radiotelefônico no interior do país, o que outras empresas não poderiam executar";

. 7º. - "que a "S.A. Agência Americana" logrou essa situação de favor prevalecendo-se, como é notório, da influência que exercia nos meios governamentais, em consequência dos benefícios de ordem partidária que prestava aos detentores do poder, por meio de seu serviço de imprensa - o que aliás, se evidencia da série de dispositivos tumultuários a seu favor, os quais não consultam, de forma alguma, o interesse público, nem o da União, não tendo sido objeto de estudos por parte do legislativo, nem tão pouco do Executivo";

. 8º. - "por outro lado, que a última prorrogação de prazo obtida pela "S.A. Agência Americana" (cit. decreto de 23 de junho de 1926) foi dada "sob condição de que a concessão seria intransferível" demonstrando que o próprio Governo, concedendo-a reconhecia que aquela sociedade gozava de uma situação excepcional e de favores extraordinários, tanto assim que julgou de bom alvitre impedir, com essa ressalva, que tais favores pudessem vir a ser objeto de transações vantajosas para a concessionária ou de transferência a estrangeiros";

. 9º. - "entretanto, que diante da impossibilidade que lhe foi assim criada, de transferir a sua concessão, os diretores e principais acionistas da "S.A. Agência

Americana" lograram burlar essa condição de intransferibilidade, constituindo uma outra sociedade com nome semelhante, "Agência Americana de Informações Jornalísticas S.A." - e, entregando a terceiros, na mesma ocasião, a direção da primeira dessas sociedades, que passou, assim, a ser explorada por outros elementos, reduzida a pouco mais de um quarto a participação dos primitivos acionistas (atas no Diário Oficial de 20 de setembro de 1930), págs, 18.093 a 18.101)";

• 10º - "portanto, que feita a revisão dos vários atos que constituem a concessão outorgada à "S.A. Agência Americana", se verifica que essa concessão contravem ao interesse público e à moralidade administrativa, o que aliás, a simples enunciação desses atos manifesta". (V. Decreto nº 19.843 de 10 de abril de 1931 e Decreto nº 19.520, de 23 de dezembro de 1930).

Ora, quando da cassação da concessão à Agencia Americana, já se haviam beneficiado das mesmas leis de exceção as empresas norte-americanas "Raiobrás" e "Radional", a quem convinha arredar da concorrência a "Agencia Americana". Contra as empresas estrangeiras nada foi feito. Ao contrário, vêm elas sendo sucessivamente cumuladas de inúmeros favores no serviço interior, cuja posse total e definitiva depende de afastar da concorrência o Telégrafo Nacional Brasileiro. Para isso, é indispensável consolidar numa lei geral todas as leis de exceção de que são beneficiárias e substituir por essa nova lei geral, a antiga lei geral em vigor (Decreto legislativo número 3.296, de 10/07/1917). É o que conseguirão com o projeto de lei ora em discussão se não for aceita a presente emenda".

(Sala das Sessões, de dezembro de 1957 - Sérgio Magalhães, como líder do bloco).

## BIBLIOGRAFIA

As fontes utilizadas para a pesquisa deste trabalho foram: documentos e publicações oficiais, depoimentos do Projeto "Centro de Memória e História Oral das Telecomunicações", entrevistas pessoais à autora e a bibliografia que está indicada em notas de rodapé.

### I DOCUMENTOS IMPRESSOS

#### 1. Arquivo.

. Cópias dos microfilmes das fichas de tramitação do Projeto n<sup>o</sup>. 3.549, de 29.11.57, da Câmara dos Deputados. Fichas de números 023660 à 023704. Depositadas na Seção de Sinopse da Câmara dos Deputados.

#### 2. Documentos.

- . Decreto n<sup>o</sup>. 50.666 de 30.05.61
- . Decreto n<sup>o</sup>. 50.840 de 23.06.61
- . Decreto n<sup>o</sup>. 1.023 de 17.05.62
- . Decreto n<sup>o</sup>. 58.006 de 15.03.66
- . Lei n<sup>o</sup>. 4.117 de 27.08.62
- . Decretos n<sup>o</sup>. 50.026 de 20.05.63
- . Decreto-Lei n<sup>o</sup>. 236 de 28.02.67



### 3. Publicações

. Diário do Congresso Nacional (DCN) e Anais da Câmara dos Deputados.

- Anais, Sessão de 29.11.57 - págs. 119 à 130
- Anais, Sessão de 06.12.57 - págs. 450 E 451
- DCN Seção I, de 04.12.57 - págs. 10.348 á 10.351
- DCN Seção I, Suplemento, de 24.12.57 - págs. 24 à 42
- DCN Seção I, Suplemento, de 13.12.57 - págs. 15 à 35
- DCN Seção I, de 18.12.57 - págs. 11.056 à 11.059
- DCN Seção I, de 16.12.57 - págs. 11.042 à 11.043
- DCN Seção I, de 25.03.60 - págs. 1.856 à 1.858
- DCN Seção I, de 26.06.61 - págs. 4.443 e 4.444
- Anais, 101<sup>o</sup>. Sessão, de 05.07.61 - pág. 762
- Anais, 102<sup>o</sup>. Sessão, de 06.07.61 - pág. 04 e 05
- DCN Seção I, Suplmento, de 07.07.61 - págs. 31 à 46
- DCN Seção I, de 05.07.61 - pág. 4.855
- Anais, 106<sup>o</sup>. Sessão, de 07.07.61 - págs. 390 e 391
- Anais, 106<sup>o</sup>. Sessão, de 07.07.61 - págs. 412 á 417
- DCN Seção I, de 26.07.61 - pág. 5.091
- DCN Seção I, de 01.08.61 - págs. 5.216 e 5.217
- Anais, 127<sup>o</sup>. Sessão, de 01.08.61 - págs. 05 à 25
- Anais, 129<sup>o</sup>. Sessão, de 02.08.61 - págs. 244 à 271
- Anais, 141<sup>o</sup>. Sessão, de 16.08.61 - pág. 111
- Anais, 142<sup>o</sup>. Sessão, de 17.08.61 - pág. 199
- Anais, 192<sup>o</sup>. Sessão, de 02.10.61 - págs. 141 à 142
- Anais, 193<sup>o</sup>. Sessão, de 03.10.61 - págs. 208 à 217
- Anais, 226<sup>o</sup>. Sessão, de 08.11.61 - págs. 617 à 619
- Anais, 239<sup>o</sup>. Sessão, de 18.11.61 - págs. 485 à 487
- DCN Seção II, de 05.09.62 - págs. 1.963 à 1.965
- Anais, 180<sup>o</sup>. Sessão, de 16.11.62 - págs. 247 à 250
- DCN Seção I, de 21.11.62 - págs. 6.311 à 6.314
- DCN Seção II, de 21.11.62 - págs. 2.373 à 2.376

- DCN, de 27.11.62 - págs. 203 à 219
- DCN, de 28.11.62 - págs. 221 à 225

## II. DOCUMENTAÇÃO ORAL

. Depoimento - pertencem ao Projeto "Centro de Memória e História Oral das Telecomunicações" que se encontram na Biblioteca do Ministério das Comunicações em Brasília, DF. Do total de 403 depoimentos foram selecionados 13, citados no trabalho, que são:

- 01 - PAULO ALVES LOURENÇO RAMOS - Depoimento nº.19  
Coronel do Exército, engenheiro da área de telecomunicações. Foi do DENTEL - Departamento Nacional de Telecomunicações - da CTB e atuou também em empresas privadas.
- 02 - JOSEMAR DA COSTA VALLIM - Depoimento nº. 7  
Oficial da Aeronáutica, da área de comunicações. Foi assessor na Câmara dos Deputados quando da elaboração do CBT. Pertenceu também à CTR - Comissão Técnica de Rádio e ao EMFA - Estado Maior das Forças Armadas.
- 03 - CARLOS AFFONSO FIGUEIRAS - Depoimento nº.26  
Oficial do Exército, engenheiro de telecomunicações . Foi Diretor dos Telégrafos, no DCT - Departamento de Correios e Telégrafos. Assessor na Câmara dos Deputados a elaboração do CBT. Foi também membro do CONTEL - Conselho Nacional de Telecomunicações.
- 04 - JOSÉ CLÁUDIO BELTRÃO FREDERICO - Depoimento nº.8  
Primeiro Presidente do CONTEL pós-Revolução de 64. Almirante formado em Engenharia Eletrônica, Engenharia Nuclear e em Comunicações.

- 05 - GUSTAVO EUGENIO DE OLIVEIRA BORGES - Depoimento n<sup>o</sup>. 20  
Diretor Geral do DCT. Oficial da Aeronáutica com curso de Comunicações Militares. Foi Secretário de Segurança Pública do Estado da Guanabara. Acompanhou a elaboração do CBT na Câmara dos Deputados.
- 06 - JOSÉ ANTONIO DE ALENCASTRO E SILVA - Depoimento n<sup>o</sup>. 134  
Oficial do Exército, foi Presidente da TELEBRÁS, por vários anos e sempre atuou na área de telecomunicações.
- 07 - FERNANDO SANTANA - Depoimento n<sup>o</sup>. 02  
Deputado do PTB pela Bahia na época da elaboração do CTB. Um dos seus principais articuladores, era presidente da Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da Câmara dos Deputados, responsável pela preparação e discussão do Código. Pertenceu também às outras Comissões formadas para estudar o Código e acompanhou toda a sua tramitação até a sua aprovação final. Hoje, é Deputado do PCB pela Bahia.
- 08 - BARBOSA LIMA SOBRINHA - Depoimento n<sup>o</sup>. 06  
Era, na época, Deputado Federal pela UDN do antigo DF. Participou junto com Nicolau Tuma e Fernando Santana da elaboração do CBT na Câmara e foi também um dos seus principais articuladores.
- 09 - NICOLAU TUMA - Depoimento n<sup>o</sup>. 05  
Um dos primeiros locutores de rádio do Brasil, era Deputado Federal da UDN por São Paulo na época da elaboração do CBT. Foi também um dos principais articuladores tendo acompanhado toda a tramitação do Projeto. Foi o Relator Geral do Código.

- 10 - CLOVIS RAMALHETE - Depoimento nº. 23  
Advogado, foi um dos fundadores da ABERT - Associação Brasileira de Estações de Rádio e Televisão. É Consultor Jurídico da ABERT há muitos anos.
- 11 - HUGO LISBOA DOURADO - Depoimento nº. 10  
Advogado, foi Vice-Presidente do CONTEL, pertenceu à CTR e sempre atuou na área de telecomunicações.
- 12 - JOSÉ ANTONIO MARQUES - Depoimento nº. 13  
Advogado, foi Conselheiro do CONTEL, e Consultor Jurídico da CTR. foi Presidente da Comissão que elaborou o ante-projeto do Decreto-Lei 236 de 1967. É Consultor Jurídico da Rede Globo.
- 13 - ROBERTO FREDERICO GRUBHOFER - Depoimento nº. 253  
Foi Diretor Gerente da CTN - Companhia Telefônica Nacional e Diretor da TELEPAR - Telecomunicações do Paraná, empresa do sistema TELEBRÁS.

## 2. ENTREVISTAS

1. Entrevista com o Deputado Fernando Santana realizada e transcrita pela autora. Está no Anexo IV.
2. Entrevista com Josemar Vallim. Esta entrevista não foi feita pessoalmente e sim por telefone para esclarecer e confirmar alguns dados que estavam incompletos no Depoimento do Vallim para o Centro de Memória e História Oral das Telecomunicações". Portanto, não foi transcrita.