

## Da Segurança Nacional à Insegurança Jurídica nas Telecomunicações: o Código Brasileiro de Telecomunicações, 45 Anos Depois

Octavio Penna Pieranti <sup>1</sup>

### Introdução

Desde 1962, quinze Presidentes da República, incluindo os interinos, alternaram-se no poder. No mesmo período, a moeda brasileira mudou de nome sete vezes, em meio a idas e vindas do Cruzeiro que teimava em resistir. O Brasil modernizou-se e, com ele, as Comunicações. Em 1962, o país – ou melhor, uma ínfima parte dele - sonhava vagamente com o que viriam a ser Telebrás, Embratel e Radiobrás. A estação de Tanguá e os satélites Brasilsat I e II fariam parte de uma infra-estrutura distante. A transmissão em frequência modulada não se impunha no rádio brasileiro e a televisão aventurava-se em preto, branco e tons de cinza. Em 1962, depois de nove anos de discussão, foi promulgado o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT).

Muito já se aludiu a esse marco como reflexo de um raro – raríssimo – consenso no âmbito da Comunicação. Trata-se de meia verdade: como frisa o ex-ministro das Comunicações Quandt de Oliveira em artigo neste dossiê, o CBT nasceu como fruto de um entendimento entre empresários dos setores de telefonia, ainda explorado em regime privado, e de radiodifusão, que, nos anos anteriores, chegaram a trabalhar pela aprovação de dois códigos, um para cada setor. Em época de força reduzida de segmentos organizados da sociedade civil no âmbito da Comunicação, a ruptura com o aparente consenso dos empresários deu-se por parte do Presidente João Goulart, que, como evidenciado em artigo anteriormente publicado nesta revista (PIERANTI; MARTINS, 2007), estabeleceu 52 vetos à lei, a maioria dos quais enfocando uma ampliação da capacidade de intervenção do Poder Executivo nas telecomunicações. Em votação histórica, cada um dos 52 vetos foi derrubado, em votação nominal, pelo Congresso Nacional.

---

<sup>1</sup> Jornalista, doutorando em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e mestre em Administração Pública pela mesma instituição. Autor de *Políticas Públicas para Radiodifusão e Imprensa* (Ed. FGV, 2007) e organizador e autor de *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo* (Ed. FGV, 2006). E-mail: octavio.pieranti@fgv.br

Consenso é termo que marca a história do CBT. De marco aplaudido, passou, em poucos anos, a alvo consensual de ataques. De acordo com Herz (1988), após a promulgação do decreto-lei 236 em 1967, que modificou o marco original, em meados da década de 1970 o regime militar começou a ensaiar profundas mudanças no CBT. Mutilado, o documento sofreu sua principal transformação em 1997, quando, visando à privatização das empresas telefônicas, uma nova lei revogou todos os dispositivos do CBT referentes à telefonia e à transmissão de dados. O Código passava, então, a restringir-se à radiodifusão – rádios em ondas médias, curtas, tropicais e frequência modulada e televisão em fase de pré-digitalização.

A atual acusação de anacronismo, outro dos consensos que envolvem o CBT, respalda-se na simples evidência de inovações tecnológicas surgidas desde 1962. Mesmo que essas sejam cruciais para a motivação das críticas a que se submete o marco, entende-se, aqui, que tão importante é a mudança de princípios por que passaram o país e as telecomunicações nas últimas quatro décadas e meia. É objetivo deste artigo avaliar essa transformação, sob a ótica da Segurança Nacional.

### **A Ideologia da Segurança Nacional**

Surgida na primeira metade do século XX, a ideologia da Segurança Nacional ganhou força nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, em um cenário marcado pela silenciosa Guerra Fria, capaz de dividir o mundo em dois blocos. Uma primeira crítica a essa assertiva pode referir-se ao entendimento do conceito de Segurança Nacional como uma ideologia. Apesar de ser uma crítica plausível, seu questionamento implicaria em fuga ao tema central a este artigo, bem como não seria possível debatê-la a contento no espaço disponível. Aqui, entende-se como ideologia um conjunto de idéias de um determinado grupo de pessoas, de certa forma representativo da totalidade de uma amostra (no caso, a nação), refletindo objetivos e diretrizes específicos.

Mais importante para este trabalho é salientar o fundamento da Segurança Nacional, depreendido, em parte, do próprio termo. Ao se evocá-lo, presumia-se que a nação depende de regras específicas para a garantia de sua segurança; por oposição, significa que, não respeitadas essas regras, o país e, conseqüentemente, seus cidadãos, encontram-se em situação de

insegurança. O problema passa a ser quais regras são essas, quem deve defini-las e de quem se deve defender a nação.

A terceira parte do problema pode ser respondida de forma objetiva. Em um contexto de bipolaridade como o da Guerra Fria, não é difícil concluir que um bloco deve defender-se do outro, do que deriva um pilar da ideologia em questão: acreditava-se em um estado de guerra permanente, tomando por base a aparente perenidade do inimigo. Assim, por mais que houvesse mudanças de governantes ou reformulações de políticas, essas eram situações pontuais, que em nada reduziam a fragilidade do adversário.

Guerras presumem derrotas e vitórias, a depender da perspectiva, consumadas pela mudança de regime e de orientação política nos contextos nacionais. Como frisa Comparato (1981), para inviabilizar essa hipótese era preciso não apenas defender-se do bloco adversário, como também de seus aliados – propensos de serem derrotados – e de si próprio – já que a influência do inimigo fazia-se sempre presente -, criando um cenário natural apenas à lógica *orwelliana*.

Em outras palavras, era preciso defender a nação de inimigos, de amigos e de si próprio, já que no âmbito nacional poderiam estar incrustadas forças ligadas ao bloco adversário. Se ninguém era *a priori* confiável, em quem se deveria confiar? Apenas no ente que, representando a sociedade e, em tese, escolhido ou aceito por ela, poderia defendê-la, ao apontar caminhos para a garantia da Segurança Nacional – ou seja, os diferentes governos à frente da máquina estatal.

Note-se que a ideologia da Segurança Nacional não se restringia apenas a regimes autoritários – como não o era o governo de João Goulart, quando se promulgou o Código Brasileiro de Telecomunicações -, porém encontra mais eco nessas situações. Não havendo oposição oficial (caso de regimes totalitários) ou sendo seu espaço de atuação formal ou informalmente reduzido (como no caso brasileiro a partir de 1964), cabe apenas ao governo decidir quais são as regras e setores essenciais à Segurança Nacional.

As comunicações, reunindo comunicação de massa, telefonia e transmissão de dados, encaixavam-se nesse âmbito, sinteticamente, por dois motivos. O primeiro é a necessidade de se dispor de meios de comunicação eficientes para a coordenação de um ataque ou de uma defesa – prováveis em um contexto de guerra permanente. O segundo é a capacidade dos meios de comunicação de massa de difundir ideologia estrangeira (e inimiga), não consoante com os valores nacionais defendidos (WRIGHT, 1960).

Escamoteada por esses motivos, jaz a retórica que apregoa o Estado como único ente capaz de reconhecer quais valores são efetivamente nacionais e que, portanto, devem ser protegidos. Os meios pelos quais isso se processa diferem em função do grau de autoritarismo do regime vigente e de seus interesses, já que esses não raro eram encarados como de interesse da própria nação e, conseqüentemente, cruciais à Segurança Nacional. Assim, sempre em alusão a ela, foram adotados procedimentos diversos no sentido de tentar regular as comunicações, como uso de licitações e concessões para traçar diretrizes, restrições ou aceitações de oligopólios e monopólios e a adoção das comunicações como pilar de estratégias de desenvolvimento e de políticas públicas – submetendo-as à lógica da Segurança Nacional (BELTRÁN, 2002).

### **A Ideologia da Segurança Nacional no Brasil**

Pelo menos desde a década de 1950, militares de altas patentes lecionavam cursos e proferiam palestras sobre Segurança Nacional na Escola Superior de Guerra (ESG) no Rio de Janeiro. O público era diversificado, mas compreendia principalmente outros militares e, em menor medida, civis que alcançavam postos de destaque em suas instituições profissionais. Um dos expoentes da Escola, à época, era Golbery do Couto e Silva, que se tornaria fundador do Serviço Nacional de Informações (SNI) e, depois, ministro-chefe da Casa Civil do governo de Ernesto Geisel, outro dos palestrantes da ESG.

De acordo com Golbery, ao Estado caberia o combate a ameaças contra a sociedade, os governantes e o aparelho burocrático, ou seja, cabia ao Estado garantir a segurança de todos os habitantes da nação e instituições a ela essenciais. Garantir a Segurança Nacional seria fundamental para atingir o que o autor chamou de Objetivos Nacionais Permanentes (ONP), etapas a serem percorridas com vistas ao desenvolvimento do país. Em uma situação de ameaça, o Estado deveria dispor de prerrogativas para agir sem limitações, visto que a Segurança Nacional encontrava-se acima de direitos individuais:

“(...) não há de fato – nem poderia haver em sã consciência – quem negue no Governo a responsabilidade total e, pois, o direito incontestável de agir, orientando, mobilizando, coordenando, para tal fim, todas as atividades nacionais. E a concentração maior de poder que daí resultar, em mãos dos delegados da vontade do povo, a ampliação da esfera de atribuições reservada ao Poder Executivo, as restrições impostas aos próprios direitos de cidadania na forma prevista nos textos constitucionais são corolários iniludíveis de toda situação de reconhecida gravidade para a Segurança

Nacional – a aplicação de tais corolários comportando, como é evidente, grande margem de flexibilidade que lhes permita convenientemente adequar-se ao progressivo aumento ou relaxação das tensões externas ou internas que se estejam a manifestar” (COUTO E SILVA, 1981, p. 22-23).

Assim como no âmbito externo, no interno as comunicações também eram reconhecidas como de interesse nacional e centrais à segurança do país, já antes da Segunda Guerra Mundial. Em 1931, o Decreto 20.047 estabeleceu, em seu artigo 12, que o serviço de radiodifusão é de interesse nacional. A principal finalidade desse serviço era a promoção da educação, papel reforçado pela Lei 2.597 de 1955, que versa sobre zonas estratégicas para a defesa do país. Em seu artigo 6º, meios de comunicação como rádio, televisão, telefone e telégrafo eram reconhecidos como de interesse para a Segurança Nacional, mesmo caráter, por exemplo, das indústrias de armas e munições, das fábricas de explosivos e da exploração de energia elétrica.

É simbólica a reunião de serviços aparentemente tão díspares como de interesse para a Segurança Nacional. Obviamente não se pode dizer que os meios de comunicação de massa oferecem, de forma direta, o mesmo nível de letalidade que armas e explosivos, porém cabe frisar que o Estado reconhecia em ambos uma possível ameaça ao *status quo*. Outra possível interpretação, que não se opõe à anterior, é o entendimento da comunicação como serviço público tão essencial ao dia-a-dia da sociedade quanto a energia, também mencionada na referida legislação.

A Lei 2.597 foi revogada por completo apenas em 1979, já no ocaso do regime militar, o que permite afirmar que legalmente suas considerações acerca da Segurança Nacional foram por ele recepcionadas. Não bastasse a anuência em relação a esse marco legal, diversas manifestações de representantes do regime militar seguiram-se nessa linha, como, por exemplo, a do então Presidente da República, Arthur da Costa e Silva, para quem “mais comunicações é mais segurança, mais bem-estar, maior velocidade na penetração da civilização contemporânea nos distantes e silenciosos rincões de nossa Pátria” (MATHIAS, 1999, p. 162).

Ainda que mais enfática durante o regime militar, a associação entre comunicação e Segurança Nacional já se processava mesmo durante a vigência de governos democráticos, a julgar pelo marco legal citado. Em 1962, com a promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações, essa relação voltou a se manifestar.

## **O Código Brasileiro de Telecomunicações e a Segurança Nacional**

Mesmo que Segurança Nacional e Código Brasileiro de Telecomunicações já fossem próximos desde o nascedouro do segundo, essa relação viria a intensificar-se durante o regime militar, conforme claramente explicitado pelo decreto-lei nº 236, de 1967, que viria a alterar dispositivos do CBT. Para uma análise mais precisa desse documento, assim, julgou-se necessário sua releitura face às mudanças impostas pelo decreto-lei.

Em publicação anterior (PIERANTI, 2007), foi abordado o papel que os militares já desempenhavam no âmbito das Comunicações quando da promulgação do CBT. Desde as primeiras décadas do século XX, eles estudavam o setor com afinco, impulsionando, em 1959, a criação das Armas de Engenharia e de Comunicações do Exército Brasileiro. A capacitação dos militares no setor refletia-se nos órgãos reguladores e superava em muito a preparação dos civis, visto que o *know how* desses encontrava-se disperso em mais de 600 concessionárias regionais de telefonia e em emissoras de radiodifusão, iniciantes no que se refere à formação de redes. Dos três membros da Comissão Técnica de Rádio, responsável por regular o setor de 1931 a 1962, dois eram militares. Durante o governo de Costa e Silva, doze dos dezesseis funcionários do embrionário Ministério das Comunicações, criado em 1967, eram militares, totalizando uma ocupação de 68,7% dos cargos disponíveis, quando a ocupação de cargos públicos por militares beirava os 12% (MATHIAS, 1999).

O predomínio dos militares no âmbito das Comunicações refletiu-se no Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), criado pelo artigo 15 do CBT. Dos dez membros do órgão, quatro eram militares, indicados pelos ministros da Guerra, Marinha e Aeronáutica e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas. De 1962 a 1967, todos os presidentes do Contel foram militares.

O conselho dispunha de poderes consideráveis no que se refere às telecomunicações. Nas trinta e cinco alíneas que compõem o artigo 29 do CBT, estão previstas competências inerentes à formulação e à implementação de políticas públicas setoriais, ao fomento de atividades e à fiscalização das empresas outorgadas. Há dispositivos imprecisos, que ampliam exponencialmente o poder do órgão dada a inexistência de limitadores, como a alínea “e”, segundo a qual é tarefa do Contel “promover, orientar e coordenar o desenvolvimento das telecomunicações, bem como a constituição, organização, articulação e expansão dos serviços públicos de telecomunicações”.

Legalmente, portanto, o Contel não era apenas mero órgão técnico e auxiliar do governo federal, dispondo de mecanismos para a operacionalização de uma política nacional de Comunicações. Uma das poucas áreas em que enfrentava limitações claras era a de outorga, de responsabilidade, no que se refere à concessão e à autorização, diretamente do Presidente da República. Mesmo assim, cabia a ele ouvir o conselho sobre as propostas e requisitos exigidos pelo edital, conforme reza o artigo 34 do CBT, podendo o Contel propor, também, a caducidade ou perempção das outorgas.

Em seu artigo 42, o CBT previa a possibilidade de criação pelo Poder Executivo de uma empresa pública voltada à direta exploração de serviços de telecomunicações. Em 1965 foi criada a Embratel, responsável por dar seqüência à montagem de infra-estrutura que ligasse as principais cidades brasileiras, o que começava a ser feito por meio de microondas. Nos anos seguintes, os investimentos da empresa voltaram-se à comunicação via satélite e tornaram possível a transmissão ao vivo pela televisão. A partir da criação da holding Telebrás em 1972, a exploração direta pelo Estado de serviços de telecomunicações, estimulada pelo CBT, tornou-se mais freqüente, mediante a aquisição de empresas telefônicas privadas ou ao vencimento das outorgas dessas. Como preceito da ideologia de Segurança Nacional e tomando por base o marco legal promulgado, o Estado passava a intervir diretamente, dispondo de maior controle, em atividades que poderiam afetar a segurança do país.

Se, por um lado, os militares dedicavam-se ao estudo das Comunicações desde, pelo menos, o início da República, suas investigações referiam-se a questões ligadas à infra-estrutura. Não havia no âmbito militar – e tampouco no civil – a capacitação de profissionais voltados à regulação de conteúdo (PIERANTI, 2007). A principal ação estatal voltada às informações veiculadas era tradicionalmente a censura.

A censura era de responsabilidade de intelectuais e de policiais, em uma mistura de formações que visava à qualificação do quadro de funcionários (KUSHNIR, 2004). A presunção que parece estar por trás dos critérios para a escolha desses profissionais é que intelectuais deveriam entender melhor a mensagem subliminar transmitida por autores politicamente engajados, bem como supostamente percebem com mais facilidade e antecipadamente os problemas que podem advir da programação exibida pelas emissoras.

A preocupação com a Segurança Nacional manifesta-se nos dispositivos do CBT referentes à regulação de conteúdo, a princípio esparsos. A programação das emissoras de

radiodifusão deveria orientar-se por finalidades educativas e culturais, conforme proposição que remonta aos decretos de 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932, os primeiros a regulamentar a radiodifusão, e permanece vigendo no presente, de acordo com a Constituição Federal. Em 1962, o Contel tornava-se o órgão responsável por fiscalizar o respeito da programação das emissoras a essas finalidades.

A censura somente seria aceita – e suas normas deveriam ser sugeridas pelo Contel - em caso de decretação de estado de sítio, o que equivale a dizer que seria medida extrema tomada apenas em caso de ameaça direta à Segurança Nacional, julgada como tal pelo governo federal. A partir de 1967, com a promulgação do decreto-lei 236 fruto do recrudescimento do regime militar, essa situação mudou.

Explicitamente a censura só continuou autorizada em situações de estado de sítio, entretanto inúmeras ressalvas à programação e marcos legais limitadores de liberdades individuais e coletivas terminavam por restringir o fluxo de informações nas emissoras. Ao contrário de congêneres, o regime militar brasileiro caracterizou-se por um curioso apego a normas legais (SMITH, 2000). Por meio delas, ao mesmo tempo em que não previa a censura como instrumento legal via de regra, permitia sua prática como fruto de restrições outras.

Ao CBT, conforme alterações do decreto-lei 236, coube dispor, em seu artigo 53, sobre abusos no exercício da radiodifusão, a serem fiscalizadas pelo Contel. Dentre eles estavam a incitação à desobediência, a divulgação de segredos de Estado, o ultraje à honra nacional, à moral familiar e aos bons costumes, a propaganda de guerra e a subversão, o estímulo à rebeldia nas Forças Armadas e a manifestações públicas e o insulto aos Três Poderes ou a qualquer um de seus membros. Amplas, as proibições permitiam qualquer interpretação, a critério do Poder Público, conforme convinha a um Estado autoritário imbuído da ideologia da Segurança Nacional. Note-se que esse artigo até hoje não foi explicitamente revogado, mesmo seu conteúdo ferindo frontalmente os princípios da Constituição Federal de 1988 – razão pela qual é apontado como não recepcionado pela Carta Magna.

Nem sempre estava garantida a defesa em relação a acusações de desobediência a essas proibições. De acordo com o artigo 66 do CBT, o Contel deveria notificar a suposta empresa infratora, que teria cinco dias para apresentar sua defesa. No entanto, o Presidente do Contel poderia recusar o direito de defesa, caso a representação fosse feita por autoridades públicas específicas, dentre as quais o secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional.



## Considerações Finais

Com o fim da Guerra Fria e a redemocratização política das nações latino-americanas, a ideologia da Segurança Nacional perdeu espaço e sua razão de ser. Os marcos a ela relacionados foram progressivamente revogados, ainda que nem sempre explicitamente. Dessa forma o foram, por exemplo, a Lei de Segurança Nacional (decreto-lei 898) e os Atos Institucionais. No âmbito da comunicação de massa, pródiga em documentos inspirados por aquela ideologia, o mesmo não aconteceu: permanecem vigentes, por exemplo, o Código Brasileiro de Telecomunicações, o decreto-lei 236 e a Lei de Imprensa.

Ainda que houvessem sido revogados, jamais se chegou a um acordo acerca de novos marcos capazes de substituí-los. Novos projetos de lei que regulam a imprensa tramitam lentamente no Congresso Nacional, ao passo que o CBT foi, em grande parte, revogado com a promulgação da Lei Geral de Telecomunicações. Restaram, porém, os dispositivos referentes à radiodifusão e às sanções.

A sensibilidade inerente à comunicação de massa é uma das causas para a polêmica que sempre se instala em momentos de discussão de novos documentos legais. Não se pode negar que o setor merece cuidados especiais, dada sua ligação com a democracia, porém essa não deve servir de justificativa para o imobilismo. A inexistência de marcos legais recentes e as mudanças na política nacional implicam na não recepção de dispositivos essenciais àqueles documentos, o que, na prática, traz prejuízos à ação reguladora do Estado no setor.

Não bastassem as dificuldades neste âmbito, a vinculação entre a ideologia de Segurança Nacional e as telecomunicações, além de anacrônica, geram insegurança legal para mercado e sociedade. Assim, a sobrevivência do CBT dá-se em prejuízo da comunicação de massa, reflexo de dificuldades na busca de um consenso em torno de diretrizes a serem traçadas para o setor.

## Referências

BELTRÁN, Germán Rey. Panorama: o cenário móvel da TV Pública. In: RINCÓN, Omar (org). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002.

BRASIL. Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28. fev. 1969. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05. out. 1962. Disponível em <<http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR.Filtro?tipo=LEI&secao=NJUILEGBRAS&numLei=004117&data=19620827&pathServer=www1/netacgi/nph-brs.exe&seq=000>>. Acesso em: 6. jun. 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. Segurança Nacional. In: **Novos Estudos Cebrap**, v. 1, 1, p. 51-57, dez. 1981.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Planejamento Estratégico**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1981.

HERZ, Daniel. **A História Secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Tchê! Editora Ltda., 1988.

KUSHNIR, Beatriz. **Cães de Guarda**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MATHIAS, Suzeley Kalil. **Forças Armadas e Administração Pública: a participação militar nas comunicações e na educação**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1999. Tese de Doutorado (mimeo).

MATTOS, Haroldo Corrêa de. **Política das Comunicações**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1984. Conferência (mimeo).

PIERANTI, Octavio Penna. **Políticas Públicas para Radiodifusão e Imprensa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

PIERANTI, Octavio Penna; MARTINS, Paulo Emílio Matos. A Radiodifusão como um Negócio: um Olhar sobre a Geração do Código Brasileiro de Telecomunicações. **Eptic Online**, v.9, n.1, ene-abr. 2007.

PIERANTI, Octavio Penna; CARDOSO, Fabio dos Santos; SILVA, Luiz Henrique Rodrigues da. Reflexões acerca da Política de Segurança Nacional: Alternativas Face às Mudanças no Estado. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 41, n. 1, janeiro-fevereiro 2007, p. 29-48.

WRIGHT, Charles R. Functional Analysis and Mass Communication. **The Public Opinion Quarterly**, v. 24, n. 4, 1960, p. 605-620.