

O Estado e as comunicações no Brasil: uma análise da Constituição Federal de 1988

Octavio Penna Pieranti*

* Jornalista e mestrando em Administração Pública na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas.

I- Introdução

A Constituição Federal (CF) promulgada em 1988, ao contrário de suas antecessoras, destinou capítulo e análise pioneiros ao campo da Comunicação Social. Mais que, pelo menos em tese, marco capaz de estimular nova regulamentação para o setor, o Capítulo V do Título VIII da Constituição Federal entendeu a imprensa e a radiodifusão como elementos importantes para a democracia, sobre os quais deveria vigorar legislação moderna amparada em preceitos condizentes com o fim do regime autoritário das décadas anteriores.

Este trabalho tem como objetivo a análise do Capítulo V do Título VIII da Constituição Federal de 1988, verificando a sua aplicação na última década e meia e suas conseqüências para o cenário presente. Objetiva-se, ainda, questionar a eficiência do texto constitucional como ponto de partida para a elaboração de políticas públicas para o setor da Comunicação Social, ora carente de projetos.

Nas décadas anteriores à Nova República, a censura tácita ou formal da imprensa por parte do poder público foi uma prática comum, exceção feita a curtos períodos, agravando-se durante o regime militar. A coerção era, então, usada como política para a Comunicação Social, ao mesmo tempo em que se criava aparato capaz de promover o desenvolvimento de infra-estrutura para o setor. Data do regime militar a modernização dos setores de telefonia e de radiodifusão, com a criação de meios que facilitaram a transmissão de sinais em escala nacional e a formação das grandes redes de rádio e de televisão. Prevalcia, contudo, nos primeiros anos da Nova República, a lembrança da censura.

Da Assembléia Nacional Constituinte, cujos trabalhos começaram em 1987, a sociedade esperava a promulgação de um documento que marcasse a ruptura com o autoritarismo, amparando a nova legislação brasileira em ideais democráticos. A Carta Magna de 1988 reflete em diversos capítulos o ambiente liberal da época. No que tange à Comunicação Social, isso fica evidente.

Os parlamentares constituintes criaram cinco artigos unicamente ligados ao campo estudado neste trabalho, além de incisos referentes à imprensa e à radiodifusão em outros capítulos da Carta Magna. O artigo 220 trata da liber-

dade de expressão e, conseqüentemente, de imprensa. O artigo 221 estabelece os preceitos que devem servir de norte à programação das emissoras de rádio e de televisão. O artigo 222 versa sobre a

Coube à Constituição Federal de 1988 defender, de forma inequívoca, a liberdade de expressão. O artigo 220 fala na proibição de restrições “à manifestação do pensamento, à criação, à expressão e à informação”, explicitando, no §2º, que “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (Campanhole, 1989, p. 107) e lembrando, no §3º, que à lei federal caberá a regulação dos espetáculos públicos, sendo tarefa do Poder Público prestar informações sobre a sua natureza.

propriedade das empresas de radiodifusão e de imprensa. O artigo 223 muda a regulamentação da outorga de concessões de emissoras de radiodifusão. O artigo 224 determina a criação de órgão fiscalizador da Comunicação Social.

Optou-se, no tocante à estrutura deste trabalho, por analisar cada um desses artigos em seções separadas, estabelecendo-se conceituação, paralelos, históricos e questionamentos dos tópicos a eles relacionados oportunamente. Além da Constituição Federal de 1988, serão utilizadas, por meio de uma pesquisa documental, outras leis relativas ao campo da Comunicação Social, livros relativos à imprensa e à radiodifusão, artigos acadêmicos e reportagens de jornais e revistas que tratam de temas contemporâneos ainda não abordados por periódicos científicos ou por livros.

2- Liberdade de Expressão e de Informação: o Artigo 220

Nunca, na história da República no Brasil, a liberdade de expressão e o veto à censura ficaram tão claros como na Constituição Federal de 1988. A CF de 1967, modificada em 1969, em seu artigo 153 §8º, previa a censura em espetáculos e diversões públicas, bem como a condenação de propagandas de ‘subversão da ordem’ e contra ‘a moral e aos bons costumes’ em jornais, livros e periódicos (Campanhole, 1989, p. 252). Note-se que é flexível a interpretação do conceito de subversão da ordem, moral e bons costumes, sendo a censura de tais matérias, portanto, possível e até provável, dependendo do discernimento do censor e do grau de autoritarismo do governo. A censura da imprensa também era prevista no texto constitucional no artigo 156, em caso de declaração de estado de sítio. A Constituição Federal de 1946, considerada uma das mais liberais da história republicana, fazia uso de expressão parecida, em seu artigo 141 §5º, no que tange à publicação de livros e periódicos: ficava vedada a propaganda de “processos violentos para subverter a ordem política e social” (Campanhole, 1989, p. 446). A censura também era aplicável a espetáculos e diversões públicas. Coube à Constituição Federal de 1988 defender, de forma inequí-

voca, a liberdade de expressão. O artigo 220 fala na proibição de restrições “à manifestação do pensamento, à criação, à expressão e à informação”, explicitando, no §2º, que “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (Campanhole, 1989, p. 107) e lembrando, no §3º, que à lei federal caberá a regulação dos espetáculos públicos, sendo tarefa do Poder Público prestar informações sobre a sua natureza.

No Capítulo I do Título I do mesmo documento, sobre direitos individuais e coletivos, a liberdade de pensamento e opinião é assegurada no artigo 5º, incisos IV e IX, garantida a inexistência de censura. O artigo 150, em seu inciso VI “d”, veda a instituição de impostos, por parte de governos municipais, estaduais ou federal, de periódicos e do papel destinado à impressão deles, anulando forma de pressão que poderia ser exercida pelo Poder Público sobre a imprensa. Existe, assim, inequívoca intenção por parte dos legisladores que elaboraram a Constituição Federal de garantir a liberdade de pensamento e da atividade jornalística.

Note-se que esses princípios constitucionais são diferentes dos da Lei de Imprensa de 1967, ainda vigente. Pela inexistência de legislação mais recente, a Lei de Imprensa tem sido interpretada de forma parcial, sem que haja desrespeito à Constituição Federal.

A discussão acerca da liberdade de imprensa sofre, nas democracias contemporâneas, um erro de conceituação, segundo Arbex Júnior. Para ele, a liberdade de imprensa é confundida com a liberdade de empresa: quando se discute a primeira, faz-se referência à liberdade que o órgão de imprensa tem de publicar determinada informação sem que sofra diretamente proibição ou qualquer tipo de restrição por parte do Poder Público. Essa, na verdade, é a liberdade de empresa, ou seja, a liberdade que o dono ou os responsáveis pelo órgão jornalístico designados por ele têm de escolher o que publicar. Note-se que existe não só a censura externa, praticada pelo Poder Público, como também a interna, praticada por ocupantes de cargos de chefia de publicações ou de programas de cunho jornalístico. Enquanto a primeira é vedada pela Constituição Federal, a segunda não é regulamentada, fazendo parte da rotina comum de empresas jornalísticas privadas. Normalmente essa prática é defendida

como zelo aos *interesses* dos órgãos jornalísticos – interesses não como fundamentos necessários à práxis jornalística nem ao atendimento de demandas sociais, e sim como forma de defesa de pessoas, grupos ou empresas importantes ao funcionamento do órgão. Nesses casos, o atendimento de interesses pessoais ou privados supera, sob a ótica empresarial, o interesse social pelo conhecimento da informação.

Cabe, aqui, o questionamento sobre a natureza das empresas jornalísticas no Brasil. São, segundo Arbex, empresas como quaisquer outras, não encarando a produção da notícia e o seu papel nas democracias como socialmente diferentes de outros grupos da iniciativa privada, privilegiando-se, assim, o lucro como em qualquer empresa. A mídia, porém, não pode permanecer infensa aos fatos, que, dependendo de sua força e de sua influência sobre a sociedade, terminam por se impor como notícias.

A verdadeira liberdade de imprensa, segundo essa linha, é uma abstração: trata-se de direito que todo jornalista supostamente *teria* para apurar as informações e divulgá-las sem qualquer tipo de restrição por parte do Poder Público ou do dono do órgão de informação, desde que não incidam em crime. Trata-se, pois, de preceito inviável, considerado o direito à propriedade privada e a forma

como se estruturam as grandes

A primeira emissora educativa instalada no Brasil foi a TV Universitária de Pernambuco em 1967. Depois do reconhecimento legal deste tipo de emissora, feito pelo decreto-lei 236 de 1967, entrariam no ar, até 1974, outras oito emissoras, seis delas vinculadas a secretarias estaduais e três ao Ministério da Educação (MEC).

corporações do setor. A liberdade de imprensa é, mais que um direito assegurado, uma meta a ser perseguida pelo jornalista, ainda que nunca alcançada em sua plenitude. Não se pode, porém, negar a importância do reconhecimento constitucional da liberdade de imprensa – ainda que, na verdade, de empresa – para a consolidação da democracia brasileira, na medi-

da em que é assegurada à imprensa a possibilidade de exercício de suas funções básicas, como a difusão da informação e a fiscalização do Poder Público (Kovach e Rosenstiel, 2001).

O artigo 220 §5º impede a ocorrência de monopólio ou oligopólios nos meios de comunicação social. Essa proibição será analisada a seguir, quando forem abordadas a redação do artigo 223 e a distribuição de concessões de emissoras de rádio e de televisão. Ressalte-se, em um primeiro momento, que é prática comum, no Brasil, a propriedade cruzada, ou seja, a posse de jornais, revistas, emissoras de rádio e de televisão em um mesmo local por um mesmo grupo, estabelecendo uma produção jornalística semelhante e seguindo a mesma linha editorial. Essa prática não é explicitamente proibida pelo texto constitucional, mas vai de encontro ao preceito de pluralidade de informações e de opiniões. Esse problema chegou a ser discutido em projeto de lei do Ministro das Comunicações do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, Sérgio Motta, porém, depois da sua morte, foi adiada a intenção de limitar a propriedade cruzada.

3 - Programação das Emissoras de Rádio e de Televisão: o Artigo 221

O segundo artigo do capítulo referente à Comunicação Social da Constituição Federal de 1988 regulamenta princípios a serem seguidos pelas emissoras de rádio e de televisão brasileiras. Segundo o inciso I do artigo 221, a programação das emissoras deve ser preferencialmente educativa, cultural, artística e informativa. É difícil precisar a aplicação desse inciso sem que haja regulação específica e eficaz para ele. Vale analisar, ainda assim, a instalação no Brasil das emissoras de televisão educativas e estatais, concebidas para veicular programação compatível com esses preceitos, ainda que antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A primeira emissora educativa instalada no Brasil foi a TV Universitária de Pernambuco em 1967. Depois do reconhecimento legal deste tipo de emissora, feito pelo decreto-lei 236 de 1967, entra-

riam no ar, até 1974, outras oito emissoras, seis delas vinculadas a secretarias estaduais e três ao Ministério da Educação (MEC). Para coordenar a programação educativa, o MEC criou o Programa Nacional de Teleeducação (Prontel) em 1972. Juntas, as emissoras deveriam ser capazes de transmitir programas educativos de qualidade. Por divergências no setor, a suposta rede a que deveriam pertencer as emissoras jamais foi fortalecida. A fragilidade econômica do país na década de 1980 e início da de 1990 refletiu-se nas emissoras, já que diminuiu o repasse de verba dos governos. Desde 1993 a TV Educativa do Rio de Janeiro, a principal das emissoras federais, passa por graves problemas. O equipamento envelheceu sem pronta reposição e os vencimentos de grande parte dos funcionários acompanharam a desvalorização dos salários do funcionalismo público. Em 2002, quando a distribuição de verbas para as emissoras educativas federais chegou a seu nível mais baixo, o sinal e os telefones da emissora foram temporariamente cortados por falta de pagamento. A TV Cultura de São Paulo, a principal das emissoras educativas estaduais, passou por crise semelhante. Um relatório de membros do governo paulista sobre a TV Cultura aponta uma queda de audiência de 41%, um aumento de reprises de 20% e uma diminuição de produções inéditas de 27% para 16% entre 1995 e 2003. Apesar do crescimento de receita de 25% nos últimos três anos, a TV Cultura, segundo dados de 2003, acumularia uma dívida, até o fim do ano, de R\$12 milhões. Sem receber investimentos maciços dos governos estaduais e federal, as emissoras públicas têm que se mostrar viáveis com verbas insuficientes. Os cortes de custos atingem funcionários, equipamentos e programação, não sendo possível, assim, primar por uma qualidade elevada de programação, principalmente em Estados que recebem rotineiramente menos verbas do governo federal e arrecadam menos. No que tange às emissoras privadas, faz-se necessária regulamentação do inciso I do artigo 221 para que se possam fazer cobranças e punições.

O inciso II do mesmo artigo, ao defender a promoção da cultura nacional e o estímulo à produção independente, tem sua implementação dificultada pela imprecisão dos termos utilizados. O que

seria um estímulo à produção independente? Analisando-se a programação televisiva, é possível dizer que são raras as produções independentes: normalmente veiculadas em faixas de horário de audiência reduzida, essas produções são limitadas, na medida em que não se mostram viáveis para a emissora do ponto de vista econômico. Como deveria ser feito, então, esse estímulo? A questão que envolve a cultura nacional é ainda mais complexa: diversos autores exploraram o tema sem conseguir delimitar precisamente até onde se estende a cultura nacional.

Alternativa de entendimento para esse conceito foi dada pela deputada federal Jandira Feghali (PCdoB/RJ) no projeto de lei nº 256 de 1991, que regulamenta o inciso III do artigo 221 da Constituição Federal. Reza o texto constitucional que a programação das emissoras de radiodifusão deve comportar produções culturais, artísticas e jornalísticas regionalizadas, conforme lei a ser criada. O projeto original da deputada previa que 30% da programação das emissoras entre as 7 horas e as 23 horas deve ser composta por produção regional, sendo 15% de programas que valorizem a cultura e a arte nacionais e 15% jornalísticos. Os programas devem ser produzidos no município-sede da emissora, bem como pelo menos a metade da equipe deve

residir há dois anos ou mais nesse município. A deputada, segundo seu projeto de lei, entende que programas que valorizam a cultura nacional são aqueles feitos por brasileiros natos ou naturalizados ou estrangeiros residentes no Brasil. Percebe-se, pois, que a concepção da deputada acerca da cultura nacional engloba todo tipo de

Apesar das vantagens claras, projetos de lei que agem de forma direta sobre a programação de emissoras de radiodifusão são de difícil aprovação no Congresso Nacional, dada a sua composição. Dos 81 senadores em abril de 2004, por exemplo, 30 (pouco mais de 37%) eram donos ou acionistas minoritários de empresas de radiodifusão (Pacheco, 2004).

Artigo

Octavio Penna Pieranti

produção, desde que feita no Brasil. O projeto de lei nº 5517 de 2001, de autoria do deputado Waldir Pires (PT/BA), já apensado ao projeto de lei de Jandira Feghali, vai além ao tratar da regulamentação do inciso III do artigo 221: 60% da produção das emissoras de rádio deve ser local. Ambos os projetos prevêm duras punições em caso de descumprimento da regra: multa, suspensão da programação e, em caso de uma terceira violação à lei, suspensão da concessão da emissora.

Se aprovados, os projetos constituiriam avanços para os setores da imprensa e da radiodifusão. Exceção feita à compra de equipamentos, políticos e empresários de municípios mais pobres do país recebem concessões de emissoras de televisão e rádio e pouco investem nas mesmas. Os salários dos profissionais ficam, não raramente, abaixo do piso salarial de cada categoria, graças, em parte, à reserva de mercado e à ausência de vagas justificada pela produção regional incipiente. A obrigatoriedade do fomento da produção regional, se prevista em lei, ocasionaria o surgimento de novos postos de trabalho no setor, reduzindo o desemprego e aumentando os investimentos.

Fica, ainda segundo esses projetos de lei, assegurada a multiplicidade de opiniões e informações, prevista mormente no artigo 5º da CF de 1988, e dificulta-se a consolidação de oligopólios e monopólios, como exposto no artigo 220 §5º da Constituição Federal de 1988. Apesar das vantagens claras, projetos de lei que agem de forma direta sobre a programação de emissoras de radiodifusão são de difícil aprovação no Congresso Nacional, dada a sua composição. Dos 81 senadores em abril de 2004, por exemplo, 30 (pouco mais de 37%) eram donos ou acionistas minoritários de empresas de radiodifusão (Pacheco, 2004). A influência do setor de radiodifusão não se restringe, assim, a ligações indiretas com parlamentares; os empresários que comandam a comunicação social no país estão presentes no Congresso Nacional. A aprovação de projeto de lei semelhante aos apresentados representaria diretamente um ônus aos parlamentares, não sendo coincidência que as mudanças no setor, de uma forma geral, esbarrem nos próprios legisladores. Prova da dificuldade para a aprovação de medidas referentes à radiodifu-

são e à imprensa é a demora na tramitação do projeto de lei da deputada Jandira Feghali. A Constituição Federal foi promulgada em 1988 e o referido projeto, feito em 12 de março de 1991. Passados quatorze anos, o projeto ainda tramita no Congresso Nacional, apesar de sua urgência para regulamentar inciso de um artigo da Carta Magna do país. A lentidão proposital na aprovação de medidas, graças ao interesse pessoal e direto de parte dos legisladores, torna-se o grande atravancador de reformulações que visem ao aprimoramento das comunicações no país.

4 - Posse das Empresas de Radiodifusão e de Imprensa: o Artigo 222

O artigo 222 sofreu a maior alteração dentre os analisados neste trabalho. Em sua redação original, assegurava aos brasileiros natos e naturalizados há mais de dez anos a propriedade das empresas jornalísticas e de radiodifusão, bem como a responsabilidade por sua administração e linha editorial. Mantinha-se, assim, desde a regulamentação do setor de radiodifusão, a posse de empresas de imprensa e de radiodifusão por brasileiros, impedindo a investidura de estrangeiros em cargos de chefia.

A discussão sobre a participação de capital externo na mídia brasileira intensificou-se na década de 1960, quando diversas empresas jornalísticas e de radiodifusão nacionais declararam-se associadas a empresas estrangeiras ou foram suspeitas de tal. Dentre essas, a associação entre o jornal *O Globo* e, depois, a TV Globo e o grupo norte-americano Time-Life chegou a ser alvo de investigações do Congresso Nacional, por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. A empresa brasileira foi acusada de ter, em seus cargos de comando, norte-americanos, além de contar com apoio técnico, financeiro e operacional do grupo estrangeiro. Nesse caso, estaria desrespeitando o artigo 38 do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e o decreto-lei 236 de 1967. A parceria foi cancelada no fim da década de 1960.

A Assembléia Nacional Constituinte de 1988 manteve válidos os mesmos preceitos que orientavam a regulamentação sobre a posse

das empresas jornalísticas e de radiodifusão. A imprensa, então, figurava, segundo a concepção de governantes e de outros setores considerados nacionalistas no cenário político brasileiro, como ator influente na manutenção da soberania e da segurança nacionais. Essa idéia ficou clara na Lei 2597 de 1955, que afirmava serem de interesse para a segurança nacional os meios de comunicação, dentre os quais o rádio e a televisão.

O avanço do capital estrangeiro na mídia brasileira era visto, na prática, como força responsável pela propagação de cultura outra que não a brasileira e pela disseminação de diretrizes políticas estrangeiras. Pela superioridade econômica das empresas estrangeiras, sua presença em território nacional era apontada, a médio prazo, como impedimento para o desenvolvimento da imprensa nacional e, a longo prazo, como o fim das empresas de comunicação nacionais. Assim conclui Rabelo (1966, p.29) em relação à publicação de periódicos estrangeiros no Brasil e sobre a associação das empresas jornalísticas internacionais com as brasileiras na década de 1960:

“O assunto é, pois, da maior gravidade. Merece a atenção de todos, pois que se trata de perigoso processo de conquista contra o qual governo e opinião pública devem permanecer alertas. Em função disso – e para evitar que se travasse entre forças nacionais e estrangeiras uma verdadeira batalha pela conquista da opinião pública – é que o legislador preservou, através da Carta Magna, a brasileiros natos o direito de propriedade, direção e administração da empresa jornalística.”

Note-se que essa postura foi adotada, como já visto, por políticos, jornalistas e setores nacionalistas da sociedade, formando corrente oposta ao entendimento de grande parte dos empresários do setor, aliados, quando possível na década de 1960, ao capital estrangeiro. A concepção a respeito do caráter e do papel da imprensa e da radiodifusão no texto constitucional começaria a ser revista na década de 1990, graças à crise que assolou o setor.

A estabilização da economia nacional e a redução da inflação, no fim da primeira metade dessa década, gerou uma aposta no cresci-

mento econômico e projeções melhores para o setor das comunicações. Na ausência de disponibilidade de linhas de crédito específicas para as empresas de radiodifusão e de imprensa e compatíveis com suas peculiaridades, foram buscados empréstimos no exterior, naturalmente em moeda estrangeira. Segundo relatório das próprias associações representativas das empresas de radiodifusão e de imprensa, 80% das dívidas foram feitas em dólar e 83,5% com vencimento a curto prazo.

Para a modernização de parques gráficos de jornais e revistas foram gastos, a partir de 1995, entre US\$600 milhões e US\$700 milhões. As Organizações Globo, por exemplo, apostando no crescimento do mercado, lançaram o jornal *Extra* e a revista *Época* em 1998. Investimentos de maior monta foram feitos em outros três setores, tidos, à época, como mercados prontos para o crescimento: TV a cabo, cujo número de assinantes deveria estar, em 2003, por volta de 10,1 milhões, segundo estimativa da Anatel, internet e telefonia, setor em fase de privatização durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Os investimentos logo se mostraram desastrosos, ainda que, a curtíssimo prazo, tenham surtido algum efeito. A circulação diária média de jornais cresceu de 4,3 milhões de exemplares em 1990 para 7,9 milhões em 2000, decrescendo, logo em seguida, até firmar-se em pouco menos de 7 milhões em 2003. A circulação anual média de revistas caiu de 17,1 milhões de exemplares para 16,2 milhões entre 2000 e 2002. O setor de TV a cabo cresceu, mas ficou muito aquém das expectativas: 3,5 milhões de assinantes em 2003. As dívidas das empresas de imprensa e de radiodifusão chegaram a R\$10 bilhões.

O corte de custos necessário à minimização dos efeitos das dívidas acarretou demissões. Segundo dados do Ministério do Trabalho, levando-se em consideração emissoras de rádio e televisão, jornais, revistas e agências de notícias, foram 17 mil nos últimos dois anos. Note-se que o setor de comunicações, comumente instável no que tange à manutenção de postos de trabalho, já passava por período de demissões em massa durante toda a década de 1990. No Rio de Janeiro, por exemplo, eram seis mil os jornalistas empregados no

início da década. Em 1998, recém-inaugurados, na capital do Estado, o jornal *Extra* e a revista *Época*, e fechados dois jornais (*Última Hora* e *A Notícia*), uma editora de revistas (Bloch) e uma emissora de televisão (TV Manchete), eram 3,5 mil os jornalistas empregados, segundo dados do sindicato da categoria.

O pior ano da crise recente da imprensa foi 2002. As empresas, segundo estimativas da *Folha de São Paulo* (LOBATO, 2004), teriam acumulado, nesse ano, prejuízo de R\$7 bilhões e queda na receita líquida, já descontada a inflação, de 20% em relação a 2000. Não por coincidência, datam desse ano a Emenda Constitucional nº36 e as demais regulamentações para o aporte do capital estrangeiro na mídia brasileira. Vale lembrar que, como já visto, parte da bancada do Congresso Nacional é formada por acionistas de empresas de radiodifusão e de imprensa, cientes das dívidas dessas empresas e diretamente afetados por elas.

A nova redação mantém a propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, bem como 70% do capital total e do capital votante. Fica, assim, aberta a possibilidade de participação de sócios estrangeiros nas empresas de radiodifusão e de imprensa brasileiras, desde que, no máximo, com 30% do capital total e do capital votante. Foram feitas, ainda, as mudanças necessárias no Código Brasileiro de Telecomunicações e no decreto-lei

A circulação diária média de jornais cresceu de 4,3 milhões de exemplares em 1990 para 7,9 milhões em 2000, decrescendo, logo em seguida, até firmar-se em pouco menos de 7 milhões em 2003. A circulação anual média de revistas caiu de 17,1 milhões de exemplares para 16,2 milhões entre 2000 e 2002.

236 e criada a lei 10610, que dispõe sobre a participação do capital estrangeiro.

Apontada como forma de salvação da mídia nacional, a alteração constitucional que possibilitou a participação do capital estrangeiro na mídia brasileira demorou mais que o esperado para surtir efeito, pelo

menos no que tange às maiores empresas do setor. Foram mais de dois anos de espera, de 12 de maio de 2002, data da promulgação da emenda constitucional, a 28 de junho de 2004, quando a NET Serviços, empresa de TV por assinatura das Organizações Globo, por meio de sua presidência, anunciou que a Telmex, companhia telefônica mexicana, seria sua nova acionista minoritária em moldes a serem ainda definidos.

A discussão sobre a participação de capital estrangeiro na mídia nacional definiu-se, assim, sem levar em conta ideologias ou concepções sobre a segurança nacional. Optou-se pela alteração legal graças à razão mais pragmática: eram necessários investimentos no setor para minimizar a dívida das empresas nacionais e esses tinham maior probabilidade de serem feitos com capital externo. A discussão sobre a soberania e a segurança nacionais revelou-se secundária no momento em que as empresas do setor mostraram depender desesperadamente de capital estrangeiro para não irem à falência.

5 - Outorga e Renovação de Concessões de Emissoras de Radiodifusão: o Artigo 223

O artigo 223 da Constituição Federal de 1988 disciplina a distribuição de concessões de emissoras de rádio e de televisão. Continua sendo responsabilidade do Poder Executivo a outorga e renovação de concessões, mas, a partir de 1988, essa prática passa a ser fiscalizada pelo Congresso Nacional. Tal procedimento aparentemente visa à redução do caráter político da distribuição de concessões, prática comum no Brasil e acentuada durante o período em que vigorou a Assembléia Nacional Constituinte.

A necessidade técnica de uma autorização por parte do Poder Público para o funcionamento de emissoras de rádio e de televisão explica-se pela limitação do espectro de freqüências radioelétricas. O espaço para a transmissão de sinais de rádio e televisão não é infinito.

A forma de distribuição de concessões para emissoras de radiodifusão foi regulada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962. Note-se que a primeira transmissão radiofônica no país data

de 1922 e a primeira transmissão televisiva, de 1950, havendo evidente atraso na criação de uma lei que reunisse de forma clara e inequívoca regras para o setor. Até então, apenas regulamentações esparsas versavam sobre o setor. A partir de 1962, a outorga e a renovação de concessões passaram a ser feitas diretamente pelo Presidente da República, sem que fossem necessárias aprovações outras.

Até o início da década de 1990, 3330 concessões haviam sido outorgadas. Dessas, 1483 (44,5%) foram feitas entre 1934 e 1979. O presidente João Figueiredo outorgou, de 1979 a 1985, 634 concessões, 19% do total. Dado o grande número de concessões em tão pouco tempo, considerando-se o histórico do setor, surgiram críticas a um suposto favorecimento de políticos que haviam se mantido fiéis ao regime militar, ora premiados com uma concessão.

A consolidação da Nova República gerou um questionamento da política adotada no setor até então. Ao assumir o cargo de Ministro das Comunicações em 1985, Antônio Carlos Magalhães anunciou a suspensão de 144 concessões feitas nos últimos três meses do governo Figueiredo. A medida, no entanto, se revelaria ineficaz, já que, no segundo semestre do mesmo ano, começaram a ser confirmadas as outorgas e, em pouco tempo, o volume de concessões do governo Sarney superaria o de seu antecessor. Em 1985, foram distribuídas pelo primeiro Presidente da Nova República 127 concessões, levando-se em conta emissoras de rádio FM, OM e de televisão; em 1986, 154; em 1987, 208 e, em 1988, durante os dez meses que antecederam à promulgação da nova Constituição Federal, 539 (52% do total do governo). Ao todo, foram outorgadas 1028 concessões – 30,9% de todas as 3300 feitas desde 1934. Note-se que a Assembléia Nacional Constituinte funcionou em 1987 e 1988, anos em que foram mais distribuídas concessões.

Dos premiados pelo governo Sarney, 91 eram parlamentares que receberam uma ou mais concessões em nome próprio, de parentes ou de amigos. Ou seja, pode-se dizer que 16,3% dos 559 parlamentares constituintes receberam concessões. Desses 91, 84 (92,3%) votaram a favor do presidencialismo e 82 (90,1%) a favor da prorrogação do mandato de José Sarney para cinco anos, dois projetos de evidente interesse do Poder Executivo. Além desses, outros 55

parlamentares já eram donos de rádios antes do governo Sarney e não receberam novas concessões, podendo-se inferir que 26,1% dos parlamentares tinham interesses diretos, como proprietários de empresas de radiodifusão, na elaboração do Capítulo V do Título VIII da Constituição Federal. Além deles, governadores, prefeitos e, pelo menos, quatro ministros e ex-ministros do governo Sarney foram agraciados com concessões. Outros três personagens da cena política que receberam pessoalmente concessões ou tiveram parentes ou amigos presenteados dessa forma foram o secretário-geral do Ministério das Comunicações, Rômulo Villar Furtado, que ocupou o cargo de 1974 a 1990, o Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, e o Presidente da República, José Sarney. Note-se que, de outubro de 1988 a 1990, já com a fiscalização do Congresso Nacional, o número de concessões outorgadas caiu para 65, ou seja, 2% de todas as feitas na história do país. (Motter, 1994)

A fiscalização do Congresso Nacional não evitou a utilização política da distribuição de concessões nos anos posteriores à promulgação da Constituição Federal. O governo de Fernando Henrique Cardoso alegou um processo de moralização no que tange à outorga de concessões, com base na promulgação do Decreto 1720 de 1995. Estabelece o Decreto a obri-

gatoriedade da abertura de licitações para a concessão de emissoras de televisão

comerciais. Em 1997, época da votação da emenda que permitiria a reeleição do Presidente da República, o governo, aproveitando brecha na legislação, reiniciou o derrame de concessões.

As retransmissoras de televisão (RTV), regula-

Em 1985, foram distribuídas pelo primeiro Presidente da Nova República 127 concessões, levando-se em conta emissoras de rádio FM, OM e de televisão; em 1986, 154; em 1987, 208 e, em 1988, durante os dez meses que antecederam à promulgação da nova Constituição Federal, 539 (52% do total do governo). Ao todo, foram outorgadas 1028 concessões – 30,9% de todas as 3300 feitas desde 1934.

Artigo

Octavio Penna Pieranti

das pelo Decreto 81600 de 1978, revogado em 1998, não eram objetos de concessão, já que deveriam ser simples repetidoras de sinal. A criação de RTVs dependia apenas da publicação de portaria assinada pelo Ministro das Comunicações, cargo que, à época, era ocupado por Sérgio Motta, considerado um dos principais e mais fiéis assessores de FHC. Havia uma peculiaridade na legislação sobre RTVs: poderiam ser inseridas em sua programação até 15% de programas próprios, quando elas funcionassem como emissoras educativas ou em região conhecida como Amazônia Legal, que abrange toda a região Norte, o Mato Grosso e parte do Maranhão. Foram distribuídas, no primeiro governo de FHC, até a votação da emenda da reeleição, 1848 RTVs, sendo que 268 foram entregues a entidades ou empresas controladas por 87 políticos, dentre os quais 19 deputados federais e 6 senadores, todos favoráveis à emenda, governadores, prefeitos, deputados estaduais e ex-ocupantes de cargos públicos. Não se pode ignorar a influência que políticos das esferas municipal e estadual têm sobre os parlamentares do Congresso Nacional, responsáveis por aprovar a emenda da reeleição. Outro fator que reforça a suspeita de uso político das autorizações que viabilizaram as RTVs é a distribuição concentrada em algumas fases de governo: foram poucas as RTVs autorizadas no ano de 1995, aumentando muito em 1996, principalmente em dezembro, mês em que foram liberadas 400 RTVs. Em 28 de janeiro de 1997, um mês depois do aumento de autorizações, a Câmara dos Deputados aprovou, em primeiro turno, a emenda da reeleição com 335 votos, 27 a mais que o número mínimo de votos necessários. (Costa e Brener, 1997).

Note-se que a distribuição de concessões é destinada comumente àqueles que já são empresários do setor. Cria-se um cenário de concentração não só no nível nacional, com a consolidação e expansão das grandes redes, como também em nível regional, com o domínio dos meios de comunicação de um determinado Estado por uma só família. As seis redes nacionais de televisão congregam, por exemplo, como afiliadas, mais de 600 emissoras e retransmissoras.

Essa concentração é feita sem que se fira o limite de propriedades estipulado pelo decreto-lei 236, artigo 12, a saber: cada entidade só

pode ser dona de 10 emissoras de televisão em todo o país, sendo no máximo 5 VHF e 2 por Estado. No que tange às emissoras de rádio, o limite é de 10 emissoras locais, 6 regionais e 4 nacionais. Prática comum é a posse de concessões por membros de uma mesma família ou grupos empresariais, caracterizando, em tese, situação lícita graças a uma brecha legal e, na prática, concentração de empresas, violando o artigo 220 da Constituição Federal.

A importância de emissoras de radiodifusão para políticos pode, assim, ser medida pela afeição com que as concessões e autorizações são disputadas. Emissoras de rádio e televisão são, afinal, uma das melhores formas para atingir um público amplo, expor propostas e pedir votos. Explica-se, pois, a utilidade política de se ter uma emissora de rádio ou de televisão, bem como um veículo impresso, principalmente em períodos eleitorais. Por outro lado, o Poder Público deve apostar nas concessões não como ferramenta política, e sim como instrumentos para o estímulo da cultura e das idéias nacionais, conforme apregoado pela Constituição Federal. Reconhece-se que a Constituição Federal e legislações que a sucederam já tornaram mais difícil a prática de outorgas políticas de concessões no Brasil. Ainda há, porém, brechas diversas na legislação do setor, como já demonstrado, e mesmo as formas de controle, como a necessidade de aprovação das concessões de emissoras de radiodifusão pelo Congresso Nacional, não são eficazes, na medida em que existe interesse pessoal de parlamentares nas matérias relacionadas à Comunicação Social.

6 - Fiscalização das Comunicações: o Artigo 224

O artigo 224 da Constituição Federal é um bom exemplo da lenta tramitação, no Congresso Nacional, de matérias relativas à Comunicação Social, bem como dos interesses que orientam os parlamentares na apreciação dessa temática. Durante a vigência da Assembléia Nacional Constituinte, a deputada e jornalista Cristina Tavares trabalhou pela aprovação de um conselho com poderes normativos e coercitivos para regular as comunicações no país. O

conselho outorgaria concessões, fiscalizaria a atitude das emissoras de radiodifusão e de imprensa e zelaria pelos preceitos defendidos nos artigos 220 e 221 da Constituição Federal. Seria, pelo menos em tese, uma barreira capaz de dificultar arbitrariedades no setor. A proposta não foi aprovada pelos parlamentares constituintes. O Conselho de Comunicação Social (CCS) regulamentado pelo artigo 224 da Constituição Federal é simples órgão auxiliar do Congresso Nacional, ficando sua elaboração a cargo de lei posterior. Em 30 de dezembro de 1991, mais de três anos depois da promulgação da Constituição Federal, o então Presidente da República, Fernando Collor de Melo, sancionou a Lei 8389, que instituía o Conselho de Comunicação Social. Ficava esse conselho, segundo o artigo 2º da lei, responsável pela elaboração de pareceres, recomendações e estudos solicitados pelo Congresso Nacional, papel bem diferente, portanto, do imaginado durante a Assembléia Nacional Constituinte. Pelo artigo 8º da mesma lei, o CCS seria instalado em até três meses.

No dia 25 de junho de 2002, ou seja, mais de dez anos depois de publicada a Lei 8389 e mais de treze depois da promulgação da Constituição Federal, o Conselho de Comunicação Social reuniu-se pela primeira vez. Era formado, de acordo com a lei, por três membros de associações representativas das empresas de radiodifusão e de imprensa, um engenheiro com conhecimentos comprovados em Comunicação Social, quatro representantes de entidades classistas de profissionais do setor e cinco representantes da sociedade civil, todos ligados ao jornalismo e à radiodifusão. Por seus próprios membros o Conselho de Comunicação Social foi reconhecido, mais de uma vez, como órgão de poder e influência reduzidos, incapaz de atuar de forma enfática sobre o setor (Congresso Nacional, 2004). Em seus dois primeiros anos de existência, o conselho formou comissões para estudar tecnologia digital, concentração da mídia brasileira, qualidade da programação, radiodifusão comunitária e TV a cabo, sem nunca exercer papel deliberativo.

Os estudos e pareceres não são, assim, garantias de mudanças na regulação do setor ou sequer ponto de partida para reflexões dos legisladores. O poder reduzido do Conselho de Comunicação So-

cial, reconhecido pelos próprios conselheiros, transforma-o em órgão pouco importante do ponto de vista prático, ainda que capaz de planejar e analisar pontos que deveriam ser levados em consideração na elaboração de uma política consistente para a radiodifusão e a imprensa.

Não parece interessar ao Congresso Nacional, porém, dados os interesses pessoais de seus parlamentares, nem aos governos em suas distintas esferas, que um órgão auxiliar, formado por membros da sociedade civil ligados à Comunicação Social, seja o responsável pela regulação desse setor no Brasil.

7 - Considerações Finais

Passados mais de quinze anos da promulgação da Constituição Federal, parte dos princípios constantes do Título VIII - Capítulo V, referente à Comunicação Social, ainda não foi regulamentada. Por mais que se entenda a necessidade de estabelecimento, na Carta Magna, de idéias genéricas, deve-se reconhecer que não menos necessária é a consolidação de legislação que torne tais idéias exequíveis. Termos como estabelecimento de oligopólio (artigo 220), cultura nacional, estímulo à produção independente e regionalização da produção (artigo 221), por exemplo, carecem de sentido e de aplicabilidade, levando-se em conta apenas o texto constitucional e a legislação vigente no setor da Comunicação Social. Não é suficiente, assim, a enunciação dessas normas no principal documento legal do país; é preciso que elas sejam elucidadas e regulamentadas por legislação complementar.

O entendimento das Comunicações no Brasil e dos princípios que a regem de acordo com a Constituição Federal é prejudicado não somente pela inexistência de legislação complementar recente, como também pela existência de um conjunto legal arcaico, elaborado em sua quase integralidade durante o regime militar, dissociado de preceitos democráticos e liberais propalados na CF de 1988. Causa estranheza a vigência, ao mesmo tempo, por exemplo, do capítulo referente à Comunicação Social na Carta Magna e da Lei

de Imprensa, documento legal de 1967, fruto de um regime de exceção. Prevalece atualmente interpretação parcial da Lei de Imprensa e de legislações semelhantes, de modo tal que essas não firam a Constituição Federal. Ainda assim, trata-se de situação pouco usual, arremedo jurídico que permite a coexistência de conjuntos legais de épocas díspares e dissociadas.

Peca-se, assim, no cumprimento da Constituição Federal, no tocante às Comunicações, principalmente pela precária operacionalização do documento. Não foram criadas condições, ainda, para que dela se faça uso pleno, prevalecendo a possibilidade de coexistência de múltiplas interpretações. Note-se que o espaço de interpretação amplo favorece os que discordam dos preceitos constitucionais seja por concordarem com uma regulação mais autoritária para o setor, análoga às leis ainda vigentes do regime militar, seja por não verem contempladas suas intenções empresariais nas idéias expostas pela Carta Magna republicana. Enquanto os princípios constitucionais não são regulamentados em sua integralidade, prevalece o não cumprimento dos mesmos.

É impossível, assim, apontar o capítulo sobre Comunicação Social da Constituição Federal como o ponto de partida para a elaboração de políticas públicas sérias para o setor. Por sua imprecisão e precária regulamentação, o texto constitucional serve, no máximo, como referência ao modelo de Comunicação Social defendido pelos parlamentares que compuseram a Assembléia Nacional Constituinte em 1988. Dele se podem extrair idéias e princípios capazes de motivarem a elaboração e a adoção de políticas, mas não se pode afirmar que haja uma linha mestra, no texto constitucional, que aponte alguma diretriz clara e prática para o setor. Não se pode negar, contudo, apesar dos problemas mencionados, que a Constituição Federal de 1988, ao contrário de suas antecessoras, promoveu avanço significativo ao expor um esboço tênue de regulação para a Comunicação Social.

Por fim, é importante ressaltar que grande obstáculo para a consolidação de políticas públicas para o setor e para a ampla regulamentação da matéria relativa à Comunicação Social é o próprio Congresso Nacional. Entende-se a Constituição Federal, avanço

democrático que é, como reflexo de idéias liberais comuns à época. Quando da sua promulgação, passava o país por período de ruptura com as práticas autoritárias e de afirmação da liberdade em todos os setores da vida pública, notadamente daqueles afetados pela censura e pela coerção, direta e indiretamente, nas décadas anteriores. Os então parlamentares mostraram-se cientes das mudanças no país, mas pecaram na não efetivação dos princípios constitucionais. Compreende-se a falta de agilidade no Congresso Nacional no que tange à temática das Comunicações, quando se observa a sua composição, já mencionada. Significativo número de parlamentares, em todos os governos da Nova República – por vezes passando de 25% de todo o Congresso Nacional –, é dono, acionista ou interessado direto em empresas de radiodifusão e de imprensa, trabalhando para que tenham que investir o menos possível na área, obtendo, ainda assim, espaço para divulgação de suas idéias. Convém a eles, pois, que existam liberdade máxima e regulação mínima no que tange à Comunicação Social no país, havendo dificuldades para aprovação de medidas que não estejam de acordo com esses interesses. ■

Referências Bibliográficas

BITELLI, Marcos Alberto Sant'anna (Org.). Coletânea de legislação de comunicação social. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

BRASIL. Decreto nº 1720, de 28 de novembro de 1995. Altera dispositivos do regulamento dos serviços de radiodifusão, aprovado pelo decreto 52.795, de 31 de outubro de 1963, e modificado por disposições posteriores. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29. nov. 1995. Disponível em: <<http://wwwwt.senado.gov.br/netacgi>. Acesso em: 2 jun. 2004.

_____. Lei nº 10610, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão, sonora e de sons e imagens, conforme o parágrafo 4 do artigo 222 da Constituição, altera os artigos 38 e 64 da Lei 4117, de 27 de agosto de 1962, o parágrafo 3 do artigo 12 do Decreto-Lei 236, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 2002. Disponível em: <<http://wwwwt.senado.gov.br/netacgi>. Acesso em: 4 jun. 2004.

- _____. Projeto de Lei nº 256, de 12 de março de 1991. Regulamenta o disposto no inciso III do art. 221 da Constituição Federal, referente à regionalização da programação artística, cultural e jornalística das emissoras de rádio e TV e dá outras providências. *Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 2 abr. 1991*. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br>>. Acesso em 18. jul. 2004.
- _____. Projeto de Lei nº 5517, de 2001. Regulamenta o inciso III, do art. 221 da Constituição Federal, que dispõe sobre a regionalização da programação jornalística, cultural e artística das emissoras de rádio. *Câmara dos Deputados, Brasília, DF*. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/>>. Acesso em 19. jul. 2004.
- COSTA, Sylvio e BRENER, Jayme. *Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história*. Comunicação & Política, Brasília, vol. 4, n. 2, p. 29-53, 1997.
- CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas, 1989.
- CONGRESSO NACIONAL. *Concentração da Mídia: debates no Conselho de Comunicação Social, 2004*. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/comissoes/ccs/docs.asp>>. Acesso em: 23 jun. 2004.
- GODOI, Guilherme Canela de Souza. *Históricos e Perspectivas: Uma Análise da Legislação e dos Projetos de Lei sobre Radiodifusão no Brasil*. Cadernos de CEAM: As relações entre mídia e política, Brasília, ano 2, n. 6, 2001.
- JÚNIOR, José Arbex. *Showrnlismo: a notícia como espetáculo*. São Paulo: Casa Amarela, 2001.
- KOVACH, Bill; ROSENSTIEL, Tom. *Os elementos do jornalismo: o que os jornalistas devem saber e o público exigir*. [tradução Wladir Dupont] São Paulo: Geração Editorial, 2003.
- LOBATO, Elvira. *Mídia nacional acumula dívida de R\$10 bi*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 14 fev. 2004.
- MOTTER, Paulino. *O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney*. Comunicação & Política, Brasília, vol. 1, n. 1, p. 89-116, 1994.
- PACHECO, Paula. *Pires para a mídia*. Carta Capital, São Paulo, p. 30, 14 abr. 2004.
- RABELO, Genival. *O capital estrangeiro na imprensa brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *História da Imprensa no Brasil*. São Paulo: Mauad, 1994.

O Estado e as comunicações no Brasil: uma análise da Constituição Federal de 1988

Octavio Penna Pieranti

Resumo

De forma pioneira na história nacional, os parlamentares que compuseram a Assembleia Nacional Constituinte reservaram um capítulo especial à Comunicação Social na Constituição Federal promulgada em 1988. A nova Carta Magna, considerada uma das mais liberais na história republicana, rompeu com práticas autoritárias desenvolvidas nos campos da radiodifusão e da imprensa nas décadas anteriores. Este trabalho analisa o Capítulo V do Título VIII da Constituição Federal de 1988 e seu cumprimento no Brasil, discutindo-o como ponto de partida para a elaboração de políticas públicas para a Comunicação Social. Cada artigo do capítulo foi analisado separadamente, debatendo-se legislações e temas correlatos. Por fim, é questionada a eficiência da Constituição Federal no tocante ao campo estudado, visto que vários princípios do documento, promulgado há mais de quinze anos, ainda não foram postos em prática. Uma das causas para essa ineficiência é o descaso de parlamentares em aumentar as regulamentações para o setor, já que parte deles tem interesse direto nas empresas de radiodifusão e imprensa.

Palavras-chave:

Constituição Federal, Radiodifusão, Imprensa, Comunicações

Abstract

At the first time in Brazilian history, parliamentarians who had composed the Constituent National Assembly had reserved a special chapter to Communications in the Federal Constitution of 1988. The new Constitution, considered one of the most liberal in republican history, broke with authoritarian practices developed broadcasting and press corporatins in previous decades. This work analyzes Chapter V of Heading VIII of the Federal Constitution of 1988 and its fulfillment in Brazil, arguing it as starting point for the elaboration of Communication's public policies. Each article of the chapter was analyzed separately with correspondent laws. Finally, the efficiency of the Federal Constitution in Communication's chapter is questioned, because some principles of the document, promulgated fifteen years ago, are not respected at all. One of the causes for this inefficiency is the indifference of parliamentarians in increasing the regulations of the sector, since part of them has direct interest in the broadcasting and in the press companies.

Key Words:

Federal Constitution, Broadcasting, Press, Communications