

COMUNICAÇÃO

CONSTITUIÇÃO INOVA NA ABORDAGEM  
MAS É CONSERVADORA NO CONTEUDO

Nenhuma outra Constituição brasileira tratou com tanto detalhe da questão da comunicação. Em 1988 reservou-se ao tema um capítulo inteiro (o V, do Título VIII, "Da Ordem Social").

O seu texto reflete a importância contemporânea da comunicação, das suas modernas tecnologias e do seu papel "organizador" das relações sociais, sensível na vida cotidiana de cada cidadão. Por outro lado, o texto revela a atual correlação de forças, que transformou a comunicação num objeto de controle predominantemente privado-comercial.

A predominância dos interesses empresariais nessa área - e seus poderosos "lobbies" atuando sobre a Constituinte - imprimiram na nova Carta algumas características marcantes:

1) É acentuadamente liberal em relação à "atuação" dos meios de comunicação de massa.

2) Enfatiza a importância da radiodifusão (rádio e televisão), dedicando-lhe dois dos cinco artigos do capítulo e quase a metade de todo o seu texto. *É consigna conciliando as posições das principais entidades que lutam com sistemas organizados de comunicação.*

3) Apesar disso, não estabelece, explicitamente, um papel cultural e político para a radiodifusão brasileira: o setor privado-comercial tem tudo para continuar definindo a linha de atuação dos meios de comunicação mais importantes na formação da cultura e da nacionalidade.

4) E, além disso, inclui diversas disposições que beneficiam (inclusive casuisticamente), consolidam e fortalecem sobremaneira os interesses privado-comerciais e políticos premiados com outorgas de concessões e permissões de emissoras durante a ditadura militar e durante o governo Sarney.

O saldo final, como veremos a seguir, num exame artigo por artigo, está longe de ser positivo. Imprecisa e ambígua em pontos que deveria democratizar a comunicação, a nova Constituição sabe afirmar claramente, em outros pontos, os interesses minoritários e antipopulares hoje predominantes.

A nova Constituição também abre certas possibilidades de disputa na definição da legislação complementar e ordinária. Na Constituinte a comunicação não foi tratada como um tema essencial para a construção de uma sociedade democrática. Só um amplo debate, que mobilize os setores populares e democráticos pode reverter a atual tendência de amplo predomínio do setor privado-comercial e, através deste, dos setores conservadores em geral.

Art. 220. A manifestação do pensamento, <sup>e</sup> a criação, a expressão, ~~em~~  
~~como~~ a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo ~~ou~~ não  
sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta  
Constituição.

Os debates travados na Constituinte demonstraram que os grandes empresários da comunicação conseguem ser até mais radicais do que certos setores progressistas na defesa da liberdade de expressão e na recusa de qualquer tipo de censura oficial: desde que o controle dos veículos de comunicação de massa continue em mãos privadas e comerciais. O conceito de liberdade de expressão utilizado pelos empresários, entretanto, restringe-se a "liberalismo no controle dos veículos" (o que significa imposição do poder econômico). Elimina-se desta discussão o problema da representatividade dos que informam, isto é, o controle da informação - em última instância - pelos que devem ter o direito de "serem informados". O texto evoluiu em relação as propostas iniciais que fixavam unilateralmente "ampla liberdade aos meios de comunicação". Entretanto, merece como ressalva a generalidade das disposições, o que as torna suficientemente fluida para não assegurar claramente nenhum direito.

§1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir  
embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer  
veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV,  
V, X, XIII e XIV. ~~Art. 200~~

Disposição tomada da Constituição norte-americana que torna praticamente ilimitado o liberalismo na atuação dos veículos de comunicação. Tem o poder de contentar tanto ao empresariado da comunicação quanto os setores progressistas embora, objetivamente, nesse contexto histórico, beneficie mais aos primeiros.

§2º - é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

§3º - Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários nos quais sua apresentação se mostre inadequada;

II - estabelecer os meios legais que garantam a pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 224, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente;

§4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias sujeitar-se-á a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

Outra disposição que reforça o liberalismo em relação à atuação dos meios. A proposta original do empresariado estabelecia uma liberdade irrestrita. Os conservadores defensores da moral, entretanto, barganharam a redação do inciso II, que dispõe sobre a instituição de salvaguardas da "pessoa" e da "família" para se defenderem de violações aos princípios que mais adiante são atribuídos ao rádio e a televisão. A inclusão do termo "família", neste inciso, equipara inadequadamente a "instituição" da família a qualquer pessoa ou pessoas físicas que invoquem seus direitos diante de "programas ou programações". Assim, os "meios legais de defesa", previstos no inciso, poderão ser mobilizados tanto para proteger

"indivíduos" (que, por exemplo, podem questionar a exibição de um filme pornográfico às 20h na televisão), como para defender a instituição abstrata da "família". Essas disposições, ambíguas e pouco objetivas, ficam a meio caminho entre "salvaguardas legítimas" para reparar direitos individuais ou coletivos lesados pela atuação dos veículos e uma "censura tradicional remodelada". Dependerá muito da legislação ordinária. Por outro lado, o parágrafo 49 é um golpe isolado no liberalismo atualmente desfrutado pela publicidade e abre caminhos para a revisão de uma situação que faz do Brasil, atualmente, o país mais liberal do mundo em relação à veiculação de publicidade comercial.

§59 - Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

Esse dispositivo, que foi defendido arduamente por certos parlamentares progressistas, foi apresentado como uma grande novidade. No entanto, trata-se da incorporação de uma proposta formulada pela própria Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), que é controlada pela Rede Globo. Puro formalismo jurídico que nada garante. A definição do que é monopólio e oligopólio será remetida a legislação ordinária. Por exemplo, atualmente, o limite é de 5 concessões de televisão por concessionário, sendo 2 por estado. A Rede Globo enquadra-se neste limite, logo, não é um oligopólio. E suas 53 afiliadas, espalhadas por todo o Brasil, são - formalmente - empresas independentes, que exercem a livre iniciativa ao adquirir a programação da Globo. E tudo está pronto para continuar como está.

§59 - A publicação de veículo impresso de comunicação independe de  
licença de autoridade.

Princípio amplamente consagrado na atual Constituição e na  
legislação vigente. Nada de novo.

Art. 224. A produção e a programação das emissoras de rádio e  
televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e  
informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção  
independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e  
jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

É a maior concessão de empresariade que, inicialmente, não  
demonstrava aceitação de qualquer imposição quanto a natureza da  
programação das emissoras de rádio e televisão (apesar da Rede Globo  
já admitir, por razões econômicas e comerciais, a necessidade de  
certa medida de regionalização e de aquisição de produções de  
terceiros). Fornece uma considerável base institucional para o  
enfrentamento da política oficial de redes de televisão, mas é uma  
disposição que decorre de definições muito ousadas e inovadoras na  
legislação complementar e ordinária para produzir avanços  
democráticos. Como ressalva, observe-se que esses princípios  
aplicam-se à "produção e a programação" - isto é, como referência de  
conduta para as emissoras - mas não constituem critérios para  
orientar preferência no processo de outorga de concessões e  
permissões. Por outro lado, trata-se de um artigo que toca no

problema da atuação das emissoras mas não afirma a natureza essencialmente pública dos serviços de radiodifusão, como ocorre na legislação vigente. Ao contrário, impõe constitucionalmente a presença dos setores estatal e privado (comercial). Finalmente, o último inciso equipara inadequadamente, mais uma vez, o respeito aos legítimos direitos do cidadão (a pessoa) com a defesa abstrata da "instituição" família, o que pode dar margem para arbitrariedades.

Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade por sua administração e orientação intelectual.

Dispositivo imposto por algumas grandes empresas, com o apoio do Ministério das Comunicações, para "legalizar" a situação de diversos estrangeiros naturalizados brasileiros que, inconsistencialmente, controlam grandes empresas de Comunicação, como Victor Civita (Editora Abril) e Adolfo Bloch (Rede Manchete, Editora Bloch), só para citarmos dois exemplos. Rompe com uma tradição constitucional que vem desde 1946 e que restringia essa prerrogativa a brasileiros natos.

§12 - É vedada a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão, exceto a de partido político e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros.

§22 - A participação referida no parágrafo anterior só se efetuará através de capital sem direito a voto e não poderá exceder a trinta



por cento do capital social.

Até a nova Constituição, os partidos políticos eram a única pessoa jurídica que podia ter participação acionária em empresas de comunicação. Agora, com essa disposição - defendida pelas grandes empresas, especialmente a Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER, controlada pela Editora Abril) - inovar-se ao se permitir a participação de outras pessoas jurídicas (além dos partidos políticos) através de ações sem direito a voto que poderá chegar até 30% do capital. É uma abertura, ainda que ressalvada, para a ocorrência de sócios ocultos ou "testas-de-ferro". Em tese, permite que um único grupo econômico controle 30% dos principais veículos de comunicação do País. Disposição de aplicação altamente polêmica no caso de empresas jornalísticas (editoras de revistas e jornais) e que é absolutamente inaceitável no caso de empresas de radiodifusão cujos controladores da outorga deveriam ser claramente identificados, por tratar-se concessão ou permissão de serviço público.

Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementariedade dos sistemas privados, público e estatal.

§ 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato, no prazo do art. 64, § 2º e 4º, a contar do recebimento da mensagem.

Essas disposições introduzem a maior novidade do texto constitucional aprovado no primeiro turno. Atribuem a decisão final sobre o processo de outorga ao Congresso Nacional, o que é

garantido, de maneira cabal, pelo parágrafo 39. É uma novidade que tende a ser esvaziada pelo inexpressivo número de frequências e canais tecnicamente viáveis (pouco mais de 20% do total) que ainda restam para serem outorgadas depois da dilapidação promovida pelo governo Sarney (ver matéria na página ...). Paradoxalmente, num Congresso que dizia lutar pela ampliação de seus poderes, essa disposição foi criticada por inúmeros parlamentares por implicar em "excesso de serviço". É medida que tende a colocar às claras o processo de outorga, hoje sujeito ao clientelismo, favorecimentos e corrupção correntes na obscuridade dos gabinetes do Executivo. Dessa disposição foi omitido o papel do Conselho Nacional de Comunicação, que deveria "ser ouvido" no exercício desta competência do Congresso. A legislação ordinária será decisiva para uma fixação realmente democrática desta competência do Executivo.

§29 - A não-renovação da concessão ou permissão dependerá da aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional em votação nominal.

Até a promulgação da nova Constituição, a decisão sobre renovação de concessões e permissões, tal como a competência de outorga, era prerrogativa arbitrária e pessoal do Presidente da República e do Ministro das Comunicações. Com a nova Constituição, a palavra final sobre as outorgas fica com o Congresso. Essa novidade, porém, foi acompanhada deste dispositivo que institui uma dificuldade adicional para que as outorgas sejam efetivamente "revisadas": a exigência de "manifestação de dois quintos do Congresso" para impedir a renovação da concessão ou permissão. As propostas iniciais pretendiam perenizar as concessões e permissões com a exigência de manifestação da "maioria absoluta" para a "não renovação". Essa disposição foi

suavizada no texto final, com a criação deste novo quorum de "dois quintos" que praticamente inviabiliza a tomada de decisões que contrariem interesses dos radiodifusores.

§39 - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

Disposição que assegura a efetividade da participação do Congresso Nacional nas decisões sobre outorgas de concessões e permissões.

§40 - O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

Em tese, essa disposição é correta e atende a necessidade de se dar garantias democráticas aos executantes dos serviços de radiodifusão. Essa disposição, porém, pressupõe a legitimidade dos direitos atualmente atribuídos aos atuais controladores das emissoras de rádio e televisão. No atual contexto histórico, porém, não existe essa legitimidade: praticamente todas as concessões e permissões outorgadas durante a ditadura militar e durante o governo Sarney são ilegítimas, fruto de procedimentos arbitrários, com comprometimentos político-partidários e, não raro, viciadas por práticas de corrupção. Essa situação, fruto de um arbítrio desmedido e da anormalidade institucional, não foi sequer revisada. Incluir a Justiça nesse quadro é descaracterizar que as decisões sobre os serviços públicos de radiodifusão devem continuar a ser fundamentalmente políticas. A precariedade das outorgas, vigente até a nova Constituição, poderia até ser considerada como um aspecto democrático, se democráticas fossem as instâncias a que estivessem

sujeitas. Assim, precariedade implicaria em permanente julgamento da atuação das emissoras e a possibilidade imediata de recompor o interesse público violado pela atuação de qualquer emissora. O sistema autoritário de sujeição das concessões e permissões ao Executivo serviu de justificativa para ressaltar, com esse parágrafo, o interesse (privado) dos atuais beneficiários de outorgas. Enfim, é uma disposição que garante os interesses consolidados. Essa disposição, portanto, tem um sentido de retrocesso, ao preservar os interesses de milhares de beneficiários ilegítimos de concessões e permissões: fecham-se as possibilidades de sua revisão política por instâncias democráticas.

359 - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Não há nenhuma justificativa para o prazo das concessões e permissões ser fixado na Constituição. É mais uma flagrante vitória dos interesses privado comerciais que não querem correr riscos de ter sua atuação pública julgada e serem submetidos com periodicidade à revisão de suas concessões e permissões. Com as novas tecnologias de comunicação, há diversos argumentos que não recomendam a manutenção de prazos tão elevados. Esta é mais uma das disposições que, por preservar objetivamente os interesses dos grupos privado-comerciais que controlam a comunicação de massa no Brasil, têm o significado de um retrocesso.

Art.227. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho ~~Nacional~~ de Comunicação, na forma da lei.

O Conselho <sup>Social</sup> Nacional <sup>de</sup> de Comunicação, <sup>Social</sup> que existira em função dos "efeitos do disposto neste capítulo", poderá assim ter uma atuação abrangente no que diz respeito à comunicação. Na Constituinte, porém, não foi aceita a proposta de envolver o Conselho (por exemplo, através da emissão de pareceres) no processo de outorga de concessões e permissões. E toda a disputa em torno de sua competência e sua composição foi simplesmente jogada para a legislação ordinária. Sem uma competência adequada e sem uma composição majoritária de representantes de entidades democráticas da sociedade civil, o Conselho poderá ser órgão inútil e legitimador de políticas antidemocráticas e antipopulares. *Inicialmente denominada Conselho Nacional de Comunicação, foi nominalmente renomeada para Conselho de Comunicação Social.*

OUTROS PONTOS  
QUE INTERESSAM

As seguintes disposições são relevantes por estarem citadas no capítulo V, "Da Comunicação", ou por estarem relacionadas com a área.

Artigo 51

-----

IV - é livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

XI - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XIV - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as qualificações profissionais que a lei exigir;

XV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;

XXVIII - é assegurada, nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas, o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem;

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Artigo 179

-----

§3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

Artigo 66º

-----

Art. 66. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República e dos Tribunais Superiores terá início na Câmara dos Deputados.

§1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§2º - Se, no caso do parágrafo anterior, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobre a proposição, esta deverá ser incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação sobre os demais assuntos, salvo quanto ao disposto nos arts. 64 [que trata da adoção, pelo Presidente, de "medidas provisórias"] e 68, §6º [que trata de veto presidencial a matéria aprovada pelo Congresso], para que se ultime a votação.