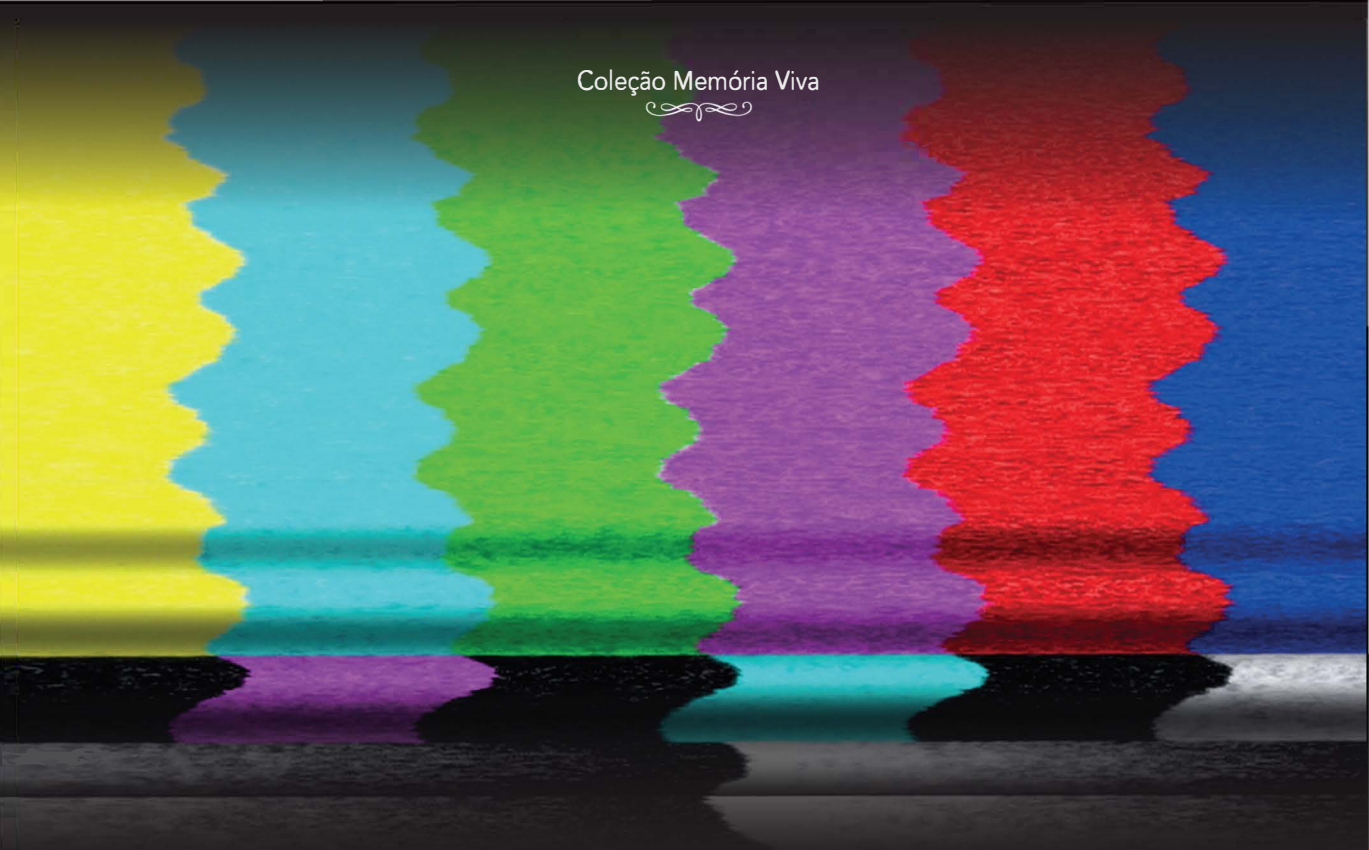


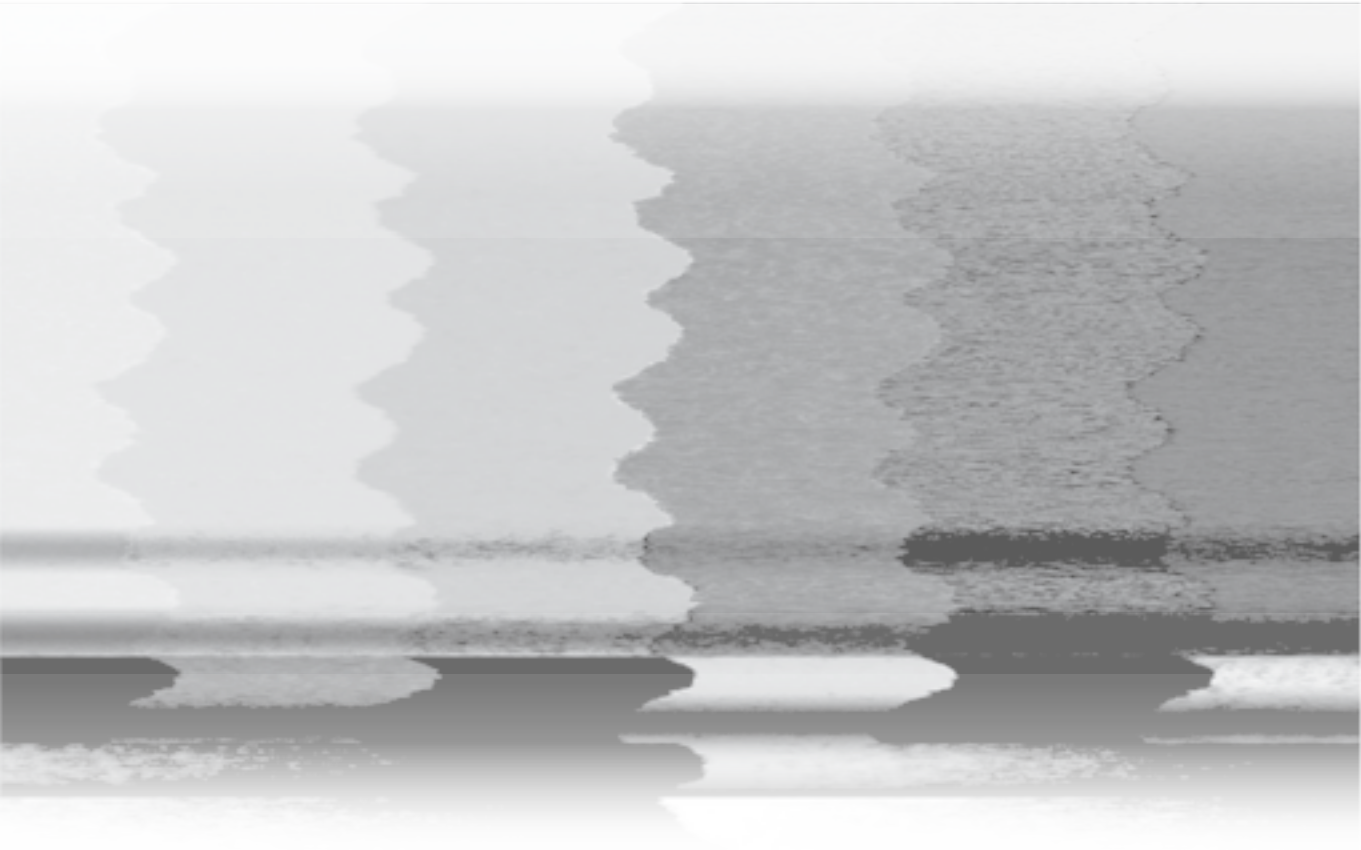
Coleção Memória Viva

A batalha invisível
da Constituinte:

Interesses privados *versus* caráter
público da radiodifusão no Brasil

Paulino Motter



A batalha invisível da Constituinte:

Interesses privados *versus* caráter
público da radiodifusão no Brasil

Paulino Motter



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz

Fundação Oswaldo Cruz

Presidente

Nisia Trindade Lima

Vice-presidente de Ambiente, Atenção e Promoção da Saúde

Marco Antonio Carneiro Menezes

Vice-presidente de Ensino, Informação e Comunicação

Cristiani Vieira Machado

Vice-presidente de Gestão e Desenvolvimento Institucional

Mario Santos Moreira

Vice-presidente de Pesquisa e Coleções Científicas

Rodrigo Correa de Oliveira

Vice-presidente de Produção e Inovação em Saúde

Marco Aurelio Krieger



Instituto de Comunicação e Informação
Científica e Tecnológica em Saúde

Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde

Diretor

Rodrigo Murtinho

Vice-diretor de Pesquisa, Ensino e Desenvolvimento Tecnológico

Christovam Barcellos

Vice-diretora de Informação e Comunicação

Tânia Cristina Pereira dos Santos

Vice-diretor de Desenvolvimento Institucional

Jacques Sochaczewski



Universidade de Brasília

Universidade de Brasília

Reitora

Márcia Abrahão Moura

Vice-reitor

Enrique Huelva



BCE - Biblioteca Central | UnB

Diretor

Professor Dr^o Fernando César Lima Leite

Direção adjunta

Marília Augusta de Freitas



FAC - Faculdade de Comunicação | UnB

Diretor

Fernando Oliveira Paulino

Vice-diretora

Liziane Soares Guazina



FAC LIVROS

Conselho editorial executivo

Dácia Ibiapina, Elen Geraldes, Fernando Oliveira Paulino, Gustavo de Castro e Silva, Janara Sousa, Liziane Guazina, Luiz Martins da Silva.

Coordenadora editorial

Rafiza Varão



A batalha invisível da Constituinte:

Interesses privados *versus* caráter
público da radiodifusão no Brasil

Paulino Motter



EDIÇÕES LIVRES

Rio de Janeiro
2019

Edições Livres, 2019

coordenação geral
Rodrigo Murtinho

coordenação editorial
Mauro Campello
Patrícia Ferreira

revisão
Vinicius Renaud
Wanda Brant

projeto gráfico
Tiago Rodrigues de Castro

capa
Erick Lota

digitalização
Patrícia Nunes | BCE - UNB

Este livro foi publicado de acordo com a Política de Acesso Aberto ao Conhecimento da Fiocruz. Os textos constantes nessa publicação podem ser copiados e compartilhados desde que: não sejam utilizados para fins comerciais; e, que seja citada a fonte e atribuídos os devidos créditos. Distribuição gratuita.



Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca de Mangueiras | ICICT | FIOCRUZ - RJ

M922 Motter, Paulino

A batalha invisível da constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil [recurso eletrônico] / Paulino Motter; Editor: Rodrigo Murtinho. – Rio de Janeiro : Fiocruz : Edições Livres, 2019.

456 p.; 30 cm.

Modo de acesso: World Wide Web.

Coleção Memória Viva.

A publicação deste livro é resultado do projeto “Acesso aberto e uso da literatura científica no ensino”, desenvolvido no ICICT, sob a coordenação de Rodrigo Murtinho.

ISBN: 978-85-8110-075-3.

1. Radiodifusão. 2. Constituinte. 3. Brasil. I. Murtinho, Rodrigo. II. Fundação Oswaldo Cruz. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde. III. Título. IV. Série.

CDD 384.5

O PROJETO

A edição digital de *A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil* integra a Coleção Memória Viva, criada para tornar acessíveis obras de reconhecida relevância acadêmica e institucional. Com isso, resgata e reedita livros esgotados, indisponíveis nas livrarias físicas e virtuais, além de dissertações e teses acadêmicas que ainda não compõem acervos *on-line*.

A coleção é fruto do projeto “Acesso aberto e uso da literatura científica no ensino”, desenvolvido no Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (Icict), da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), onde as políticas de acesso aberto têm sido encaradas como estratégicas para o fortalecimento da ciência e da saúde pública.

As obras foram escolhidas a partir de pesquisa com alunos e professores do Programa de Pós-Graduação em Informação e Comunicação em Saúde (PPGICS), que mapeou títulos usados habitualmente nas atividades de ensino e as dificuldades em acessá-los. A recuperação desses trabalhos busca o fortalecimento dos saberes na interseção entre saúde coletiva, informação e comunicação. Contribui para a ampliação da Política de Acesso Aberto e para as estratégias de Memória e de Ciência Aberta da Fiocruz. Além disso, colabora para as políticas públicas de preservação da memória bibliográfica nacional.

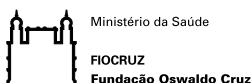
A batalha invisível da Constituinte integra também o selo Edições Livres, que, como o próprio nome sugere, tem a missão de lançar publicações com livre circulação na internet, tornando acessíveis a qualquer internauta todas as obras recuperadas pelo projeto. Assim, a dissertação de Paulino Motter, até então disponível apenas nos volumes em brochura da Biblioteca Central da UnB, poderá circular amplamente e ser lida em formato digital, de forma gratuita. Reconhecida como referência para os estudos da Comunicação, a obra de Motter foi defendida na Universidade de Brasília, em 1994. Desde então, tem sido seminal a outros estudos, sobretudo nas áreas de Políticas de Comunicação, Economia Política da Comunicação e Comunicação e Política.

Além do texto original da dissertação, este volume traz uma apresentação escrita pelo próprio autor, onde lança, três décadas depois da Constituinte, um olhar sobre o seu trabalho e os dilemas da comunicação no Brasil. Há, ainda, os dois prefácios assinados por pesquisadores que, além de contribuírem com seus textos, tiveram importante participação na edição do livro. “Batalha permanente pela democracia na comunicação” foi escrito por Liziane Guazina e Fernando Oliveira Paulino, respectivamente Vice-Diretora e Diretor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (FAC/UnB), que destacam a forma como o trabalho acadêmico de Motter desvenda e analisa os jogos de interesse e poder que se articularam na Assembleia Nacional Constituinte, em torno dos debates sobre o modelo de radiodifusão. Já o prefácio “Acesso Aberto: consolidar o ciclo da comunicação científica” destaca a importância de disponibilizar a obra livremente na internet, e é de autoria de Fernando Leite, pesquisador e diretor da Biblioteca Central da UnB, que guarda em seu acervo a versão original da dissertação. Sem a colaboração da biblioteca, que digitalizou a versão original do trabalho acadêmico, esta publicação não seria possível.

O projeto que deu origem à Coleção Memória Viva foi financiado pelo Programa de Apoio à Pesquisa Estratégica em Saúde (Papes VII/Jovem Cientista, parceria entre a Fiocruz e o CNPq) e pelo Programa de Indução à Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (PIPDT, do Icict/Fiocruz).

Rodrigo Murtinho e Mauro Campello
Coordenadores do projeto

REALIZAÇÃO



PARCEIROS NESTA EDIÇÃO



Projeto Acesso aberto
e uso da literatura científica no ensino

Equipe do projeto:

Rodrigo Murtinho | *coordenador*
Mauro Campello | *coordenador adjunto*
Anne Ferreira dos Santos
Cristina Maria Rabelais Duarte
Fátima Duarte de Almeida
Ilma Noronha
Leonardo Simonini
Luciana Danielli
Marilene Santos
Mel Bonfim
Mônica Garcia
Patrícia Castro Ferreira

Este projeto tem o apoio do Programa de Apoio à Pesquisa Estratégica em Saúde — PAPES VII/Jovem Cientista (Fiocruz/CNPq), e do Programa de Indução à Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico — PIPDT (Icict/Fiocruz).

Apoio:



SUMÁRIO

Sobre o autor	15
Prefácio 1. Batalha permanente pela democracia na comunicação	17
Prefácio 2. Acesso Aberto: consolidar o ciclo da comunicação científica	19
Apresentação. O grande fracasso da transição brasileira 30 anos depois	21

A BATALHA INVISÍVEL DA CONSTITUINTE: INTERESSES PRIVADOS VERSUS CARÁTER PÚBLICO DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL

Agradecimentos	30
Tabelas	33
Principais abreviaturas e siglas	34
Resumo	36
Abstract	37
Introdução	39

PARTE 1

Capítulo 1. A crise do autoritarismo: do projeto de abertura ao processo da transição... 59	
Autoritarismo e modernização conservadora	60
O padrão contraditório do autoritarismo brasileiro	65
A dinâmica da abertura política	68
O continuísmo da transição brasileira	74
Capítulo 2. “Nova República”: O pacto das elites conservadoras	81
As contradições da Aliança Democrática	86
O Plano Cruzado e o insucesso das políticas econômicas	89
A crise de governo e os riscos da transição	94
A política “neoclientelista de consórcio” do governo Sarney	97
Capítulo 3. A constituinte congressual e a transição negociada	101
A Constituinte na agenda da transição	104
As críticas à forma congressual	108
A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais	112
A tramitação do ato convocatório no Congresso.....	115

Capítulo 4. O perfil da Assembleia Nacional Constituinte	123
Os resultados das eleições de 1986.....	126
Renovação e experiência política	132
A origem partidária dos constituintes	134
A definição ideológica dos constituintes	137
Perfil socioeconômico dos constituintes	140
Capítulo 5. A participação popular na Constituinte e a ampliação da cidadania	143
Os limites da soberania da Constituinte.....	148
O impasse no Regimento Interno da Constituinte.....	151
Participação popular e cidadania	154
O organograma da Constituinte	159
O cerco do governo à Constituinte.....	163

PARTE 2

Capítulo 6. O modelo brasileiro de radiodifusão: serviço público e exploração privada.....	169
A regulamentação dos serviços de radiodifusão no Brasil	170
O Código Brasileiro de Telecomunicações.....	172
As críticas ao sistema de concessão	179
As políticas de comunicação no regime militar	182
O escândalo das concessões no governo Figueiredo	184
Capítulo 7. A democratização da comunicação na agenda da transição	191
Perfil do ministro Antônio Carlos Magalhães	195
Uma medida de “efeito”: a suspensão de concessões	200
As tímidas mudanças do Decreto nº 52.795/85.....	205
Capítulo 8. Os principais grupos de interesse na área de radiodifusão.....	209
A visão crítica da Igreja sobre os MCM	210
A Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação	212
A formulação das propostas da Fenaj para a Constituinte	214
Abert: guardião da radiodifusão privada	220
Estratégias e propostas da Abert para a Constituinte.....	227
O Congresso Nacional de Comunicação e Informação	229

PARTE 3

Capítulo 9. O uso político das concessões de emissoras de rádio e televisão no governo Sarney	241
O confronto entre o Executivo e a Constituinte	247
O alto preço do mandato de cinco anos	253
Os novos “consórcios eletrônicos”	262
O ativo mercado de compra e venda de emissoras.....	267
TV a cabo: um filão para novas concessões	271
Os vínculos da “Nova República” com os mídia.....	275
Capítulo 10. A disputa da comunicação na constituinte: a batalha na subcomissão da ciência e tecnologia e da comunicação	289
Audiências públicas sobre o tema da Comunicação.....	295
O 1º Anteprojeto da Relatora Cristina Tavares.....	310
O 2º Anteprojeto da Relatora Cristina Tavares	316
Votação do relatório final da Subcomissão	318
A manobra que derrubou o Conselho de Comunicação	323
Capítulo 11. Radicalização ideológica e conflitos de interesses: o “empate” na comissão temática	329
Composição e perfil ideológico da Comissão Temática.....	330
A audiência pública com o ministro das Comunicações	337
O 1º substitutivo do relator Artur da Távola	340
O 2º anteprojeto do relator Artur da Távola.....	344
Radicalização ideológica e impasses regimentais	346
A revanche conservadora e a derrubada dos dois anteprojetos do relator.....	353
O resultado de um confronto sem vencedor	362
Capítulo 12. O acordo que salvou o capítulo da comunicação da comissão de sistematização ao plenário: a etapa da negociação.....	371
As etapas decisivas dos trabalhos da Comissão de Sistematização	374
O Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização	385
Acontece o improvável: Comunicação tem acordo em Plenário	390
Pronunciamentos avulsos sobre o tema da comunicação.....	398
Conclusão	405

Apêndice. A CPI do silêncio: breve histórico da CPI criada pelo Senado para apurar as irregularidades nas concessões durante o governo Sarney.....	417
O ostracismo político da “CPI das Concessões”	418
Quando a ordem dos fatores altera o produto.....	422
O depoimento de Rômulo Furtado	424
A segunda fase: agonia e morte da CPI.....	428
As chicanas do ministro das Comunicações.....	431
O último capítulo: “a crônica de uma morte anunciada”	432
Anexo I. Emenda popular nº 091: Democratização dos meios de comunicação	435
Justificativa.....	438
Entidades Responsáveis.....	439
Anexo II. Constituição da República Federativa do Brasil (1988)	440
Anexo III. Lei nº 8.389, de 30 de dezembro de 1991	443
Bibliografia	447
Publicações	453

SOBRE O AUTOR

Paulino Motter é mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e doutor em Educação pela Universidade de Wisconsin-Madison (UW), nos Estados Unidos. Graduado em Ciências Sociais (PUC-PR) e Jornalismo (UFPR), foi jornalista profissional e, na década de 1990, fez parte da direção executiva da Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais (FENAJ). A partir de 1996, quando ingressou na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), desenvolveu uma prolífica trajetória no setor público, tendo trabalhado em organizações inovadoras, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), do qual foi chefe de gabinete, e a Itaipu Binacional, onde foi assistente do Diretor-Geral Brasileiro. Desde que abandonou o jornalismo, a sua atuação profissional sempre esteve vinculada à educação e à cultura. Participou ativamente da etapa inicial de criação e implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), da qual foi o primeiro pró-reitor de planejamento e administração.

Contatos com o autor podem ser feitos pelo *e-mail*: paulino.motter@gmail.com.

Prefácio 1

BATALHA PERMANENTE PELA DEMOCRACIA NA COMUNICAÇÃO

Trinta anos depois, *A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*, de Paulino Motter, continua a servir de referência para aqueles(as) que querem compreender não só a história da comunicação no Brasil, mas também a história de nosso próprio país.

A partir do momento crucial do processo de redemocratização, Motter propunha-se desvelar a complexa e dinâmica teia de interesses e jogos de poder que se articulava na Assembleia Nacional Constituinte em torno do modelo de radiodifusão brasileira e das tentativas de democratização da comunicação. Sua observação privilegiada sobre as disputas relativas ao chamado “Capítulo da Comunicação” travadas na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, na Comissão Temática, na Comissão de Sistematização e, finalmente, no Plenário do Congresso Nacional traça um panorama pulsante de cenas, enredos, atores e, principalmente, conflitos e acordos que determinaram, por exemplo, a existência, e também as limitações de atuação, do Conselho de Comunicação Social nas décadas seguintes.

Em uma época ainda sem a centralidade da internet e sem a utilização dos termos pós-verdade e *fakenews*, as duras batalhas pela democratização da comunicação na Constituinte ocultavam-se nos bastidores que Motter testemunhou e descreveu em sua pesquisa. Boa parte dos conflitos, retrocessos e vitórias do campo democrático registrados neste trabalho tiveram, entre seus atores, docentes e estudantes da Universidade de Brasília (UnB).

O envolvimento da comunidade acadêmica na formulação e defesa de políticas públicas de caráter efetivamente público e democrático tem sido uma característica que transcende aquele momento histórico e se revela traço permanente ao longo dos mais de 50 anos da UnB. A defesa do direito à Comunicação, da Comunicação Pública, da Lei de Acesso à Informação, da democracia, da liberdade de expressão, e de uma agenda inclusiva na educação pública tem sido compromisso que pro-

fessores e professoras, muitos deles e muitas delas da Faculdade de Comunicação, assumem em batalhas hoje visíveis em múltiplas telas, redes e plataformas.

Com a emergência de uma agenda populista de direita radical, fundamentada em valores morais conservadores e em alinhamentos com novos e velhos atores da mídia, esse compromisso histórico ganha contornos de urgência. Em face de políticas públicas de desmonte da Comunicação Pública e da Educação no país, é preciso centrar esforços não só na produção e divulgação de conhecimento científico voltado para a compreensão desses fenômenos, mas também nas ações de defesa da democracia e do estado de direito.

Neste momento histórico de agudos processos de desdemocratização, publicar esta edição comemorativa do trabalho de Paulino Motter é uma forma de lembrar às novas gerações como chegamos até aqui. Suas perguntas iniciais se mantêm atuais e provocativas: Por que é importante discutir a democratização dos meios de comunicação? O que isso tem a ver com a democracia?

Por essas razões, a Faculdade de Comunicação, por meio de sua editora FAC Livros, aposta no futuro e une-se à iniciativa da Fiocruz de difundir esta obra de referência de forma acessível a quem nunca teve a oportunidade de conhecê-la.

Boa leitura,

Liziane Guazina

Doutora em Comunicação pela UnB

Vice-diretora da Faculdade de Comunicação da UnB

Fernando Oliveira Paulino

Doutor em Comunicação pela UnB

Diretor da Faculdade de Comunicação da UnB

Prefácio 2

ACESSO ABERTO: CONSOLIDAR O CICLO DA COMUNICAÇÃO CIENTÍFICA

Em sua essência, a comunicação científica é entendida como um ciclo constituído por três dimensões intrinsecamente relacionadas com a própria dinâmica da atividade de pesquisa. A primeira dimensão é a produção propriamente dita do conhecimento, que é perpassada pela comunicação, uma vez que depende, necessariamente, de conhecimentos produzidos anteriormente. A segunda, por sua vez, é a sua distribuição e diz respeito aos esforços de fazer fluir o conhecimento gerado por pesquisadoras(es) para outras(os) pesquisadoras(es). A terceira, por fim, é o uso e se refere à apropriação do conhecimento gerado e distribuído anteriormente por parte de pesquisadores em outros ciclos de produção. Portanto, o ciclo da comunicação científica – produção, distribuição e uso – é condição viabilizadora da própria ciência. Sabe-se, no entanto, que tal ciclo é frequentemente obstruído por diferentes razões.

A iniciativa de resgatar esta dissertação de mestrado, de autoria de Paulino Motter, da solidão do formato impresso para a publicação digital, insere-se em esforços da Fundação Oswaldo Cruz, por meio do Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (Icict/Fiocruz), da Universidade de Brasília, por meio da Biblioteca Central (BCE/UnB) e da Faculdade de Comunicação (FAC/UnB) para promoverem o acesso aberto à informação científica.

Considerando a relevância acadêmica e o papel histórico de *A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil* nos estudos da comunicação social e política no Brasil, sua publicação em formato de livro digital de acesso aberto oferece importante contribuição à comunicação social como um todo. E, mais especificamente, à comunidade científica e aos profissionais interessados nos tópicos comunicação pública, direito à comunicação e direito à informação. Além dos ganhos advindos do cuidadoso processo editorial de transformação e passagem desta dissertação para o livro digital de acesso aberto,

a iniciativa insere a obra definitivamente no ciclo da comunicação científica, potencializando os processos de produção, distribuição e uso do conhecimento. Isso ocorre porque esta forma de publicação e disponibilização cristaliza, legitima e converte conhecimento relevante em literatura científica, elimina barreiras que dificultavam sua circulação e visibilidade e, por fim, facilita a apropriação do conhecimento por outros indivíduos em novos processos de criação.

Brasília, 28 de junho de 2019

Fernando César Lima Leite

Professor adjunto da Faculdade de Ciência da Informação

Diretor da Biblioteca Central da Universidade de Brasília

Apresentação

O GRANDE FRACASSO DA TRANSIÇÃO BRASILEIRA 30 ANOS DEPOIS

“Yo soy yo y mi circunstancia, y si no la salvo a ella no me salvo yo”
JOSÉ ORTEGA Y GASSET, *MEDITACIONES DEL QUIJOTE*, 1914

A evocação, em epígrafe, deste conhecidíssimo axioma do filósofo espanhol José Ortega y Gasset é mais do que um adorno. E aqui, obviamente, não me refiro a outro eminente filósofo, Theodor Adorno, um dos expoentes da Escola de Frankfurt, altamente relevante para a área de estudos na qual incide esta dissertação. Descartada qualquer função decorativa, a síntese ortega-gassetiana se presta a uma exegese pedestre de autojustificação do meu distanciamento tanto do campo de estudo quanto de certos postulados que serviram de embasamento teórico para este trabalho. Dito de forma mais direta: o idealismo e o ativismo da minha juventude, refletidos em grande medida neste estudo, concluído em 1994, deram lugar a certo ceticismo e desencanto característicos da meia-idade, traços agravados pela perplexidade do presente.

Este introito remete às circunstâncias particulares que cercaram o projeto que agora se concretiza de digitalização desta dissertação para torná-la disponível na íntegra, por meio de uma plataforma de livre acesso. Esta iniciativa repara com notório atraso a minha indesculpável omissão de não ter envidado todos os esforços para publicá-la logo que foi concluída. De fato, contentei-me com a produção de um artigo, veiculado pela revista *Comunicação & Política*. Registro, portanto, meus especiais agradecimentos às duas instituições – as quais eu nomino adiante – que se associaram para recuperar e disponibilizar, em formato digital, a versão original completa deste trabalho, que acumulava poeira na Biblioteca Central da Universidade de Brasília (UnB).

Comecei a rascunhar esta apresentação no dia 21 de setembro de 2018. O fragmento que se segue, reproduzido na sua forma original, com seus floreios e divagações, ratifica o espírito de época que impregna a nossa condição existencial, limitando a nossa capacidade de discernimento e predição do devir. Demonstra, ainda, a dificuldade metodológica de conciliar objetividade com uma tomada de posição nesta quadra difícil que o Brasil atravessa.

Mudança de estação. Na minha terra, que “tem palmeira onde canta o sabiá”, desponta uma primavera vexada, agônica. O Brasil está numa tremenda encruzilhada. Ninguém consegue prever que rumo o país tomará e o que virá pela frente. O drama das eleições presidenciais – que acompanho a confortável distância desde Madri, para onde me mudei em julho de 2015, portanto, antes da derrocada institucional que nos levou ao cenário atual – caminha para seus capítulos finais sem nenhuma garantia de um final feliz. De lugar comum a lugar comum, de crise em crise, chegamos a um novo impasse. Talvez Jorge Drexler esteja certo quando repete que é preciso “amar la trama más que el desenlace”.

Todavia a história de um povo, de um país, de uma nação não pode ser reescrita. Nem apagada. Pode, sim, mudar de curso. Mas a herança do passado pesa. É o que atesta este trabalho. Que, transcorrido um quarto de século desde a sua realização, continue tendo alguma relevância para a área de estudos sobre mídia e política é uma forte evidência de que o passado ainda nos assombra e a transição para uma democracia consolidada tem sido um caminho mais acidentado e incerto do que antecipamos. Na verdade, acredito mesmo que vivemos hoje um esgotamento do projeto de transição democrática e que a ameaça de retrocesso nunca foi tão real. Dito de forma mais direta: a democracia brasileira está em perigo.

Em parte, o que explica que o interesse pelo tema perdure é justamente a constatação de que o “coronelismo eletrônico” continua sendo um dos pilares do nosso sistema político, muito embora tenha assumido novas feições e incorporado novos recursos proporcionados pela revolução digital das últimas três décadas. Por isso, estou absolutamente convencido de que o maior fiasco da transição brasileira foi não ter logrado realizar nenhuma reforma digna de nota para desmontar esta estrutura, com o propósito republicano de desconcentrar o controle dos meios de comunicação e assegurar a pluralidade tão cara à democracia. Os pequenos avan-

ços obtidos na Constituição de 1988 – minuciosamente descritos nesta dissertação – permanecem letra morta 30 anos depois. É importante conhecer, portanto, como esse sistema foi construído e como as oligarquias regionais continuam habilmente fazendo uso desse instrumento para se reproduzir e se perpetuar no poder.

Quando consultado, em setembro de 2017, manifestei de pronto minha adesão à iniciativa do Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde, da Fundação Oswaldo Cruz (Icict/Fiocruz) de tornar esta dissertação de mestrado disponível em formato digital, no âmbito do projeto “Acesso aberto e uso da literatura científica no ensino”. Recebi com um misto de surpresa e indisfarçável contentamento uma mensagem de Rodrigo Murinho, coordenador do projeto e diretor do Icict/Fiocruz, comunicando que esta dissertação tinha sido uma das escolhidas pelos alunos e professores do Programa de Pós-Graduação em Informação e Comunicação em Saúde (PPGICS), “por sua relevância e seu papel histórico nos estudos de comunicação social no Brasil”.

Poucos meses depois, fui contatado pela Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (FAC/UnB), por meio da professora e pesquisadora Liziane Guazina, com uma proposta similar: meu trabalho fora elegido para ser publicado no âmbito das comemorações alusivas aos 30 anos da Constituição de 1988. Dei conhecimento, então, da iniciativa do Icict/Fiocruz e sugeri que a FAC/UnB se associasse a ela, evitando, assim, duplicidade de esforços e gastos. Visto que se trata de duas instituições públicas, a ideia da parceria ganhou adesão imediata. A relativa demora na sua execução deveu-se a uma perplexidade paralisante que me acometeu com o desfecho das eleições presidenciais de 2018.

Quando, finalmente, depois de reiteradas cobranças, retomei a escritura desta apresentação, na última semana de março de 2019, a primavera já havia despontado com exuberância na Península Ibérica. O Brasil, que viveu um verão de tragédias e animadas festas carnavalescas, enfrentava fortes turbulências, disseminando-se uma desconfortável sensação de que uma das três hipóteses a seguir seja plausível: o piloto sumiu, é inexperiente ou um rematado inepto para conduzir o país. De fato, antes mesmo de gastar o bônus dos primeiros cem dias, período no qual normalmente prevalece uma relativa trégua política, o governo Bolsonaro já se mostrava claudicante, belicoso e ultrajante. Há, portanto, sobejas razões para temer pelo futuro e para perguntar-se: até que ponto o país corre o risco de uma nova deriva autoritária? No mínimo, a democracia brasileira está sendo submetida a um teste de resistência.

Como chegamos a uma crise aguda do projeto de país entalhado na Constituição de 1988 é uma questão em aberto. O ambiente de relativa estabilidade política, econômica e institucional que o país viveu a partir da segunda metade da década de 1990 – fortalecido pela alternância no poder do PSDB e do PT – auspiciava uma inédita consolidação democrática. No entanto, o projeto da transição acabou estancado pela ausência de reformas políticas, favorecendo uma progressiva gangrena da corrupção, fruto do conluio entre agentes políticos, burocratas e empresários.

O golpe midiático-parlamentar das elites que sequestrou e encurtou o mandato popular da ex-presidente Dilma Rousseff nos aproximou novamente do precipício. Em que pese o uso massivo das redes sociais para a disseminação em escala industrial das chamadas *fakenews*, que contaminaram a campanha presidencial de 2018, a verdade tem de ser dita: a mídia conservadora tradicional foi a chocadeira do ovo de serpente que ameaça quebrar a convivência democrática. O paradoxo não poderia ser mais eloquente: pelo voto popular, instalou-se na Presidência da República um notório saudosista da ditadura militar.

Algumas verdades históricas são ineludíveis e devem ser reiteradas: a Rede Globo se formou e cresceu à sombra do regime de 1964 – este eufemismo que voltou a estar tão em voga –, o qual ajudaria a sustentar até os seus estertores. O “*mea culpa*” veio com mais de quatro décadas de atraso. A TV Globo alcançou cobertura nacional como instrumento a serviço da ordem estabelecida e em aliança com oligarquias regionais. A Rede Globo manipulou grotescamente a cobertura da campanha das Diretas Já, em 1984, padrão jornalístico que se repetiria nas primeiras eleições presidenciais de 1989 e se manteria nas subsequentes. O oligopólio dos Marinho foi mais do que instrumental para investir os cruzados da Lava-Jato como paladinos da moralidade, promovendo a deslegitimação da política e criando o caldo de cultura para a volta do aventureirismo messiânico, que parece ter estabelecido um ciclo de incubação de 29 anos no Brasil: Jânio Quadros, em 1960, Fernando Collor, em 1989, e Jair Bolsonaro, em 2018. As similaridades entre estas três irrupções de “salvadores da pátria” são perturbadoras – e os resultados, previsivelmente, deletérios para o fortalecimento das instituições democráticas.

Culpar a Rede Globo pela nossa deriva populista é um exercício estéril. A equação é bem mais complexa e de difícil resolução. Se houvesse convicção de que bastaria dismantelar as Organizações Globo para melhorar a saúde da nossa de-

mocracia, seus proponentes e defensores deveriam saudar as investidas do governo Bolsonaro contra o império dos Marinho. Este parece não ser o caso, já que os seus propósitos não são, digamos, nada republicanos. Bem ao contrário. O novo populismo autoritário – no Brasil e em outros lugares – investe contra a mídia tradicional e a liberdade de imprensa. Estamos diante da ameaça de retrocessos ainda maiores, pois nunca chegamos a dispor efetivamente de uma mídia democrática e plural. O fenômeno não tão recente de colonização das *airwaves* por grupos evangélicos é uma das faces mais visíveis do “messianismo eletrônico”, que desempenhou um papel decisivo na eleição de Bolsonaro e agora reclama protagonismo em áreas vitais de políticas públicas, como a educação e a cultura.

As esquerdas brasileiras – assim no plural, para refletir sua propensão atávica a lutas fratricidas e divisões – parecem desorientadas pelas derrotas sucessivas e ensimesmadas em um infrutífero exercício de *soul-searching*. O que faz falta é autocrítica e renovação. Quando o assunto é a democratização dos meios de comunicação de massa, sou da opinião de que perdemos tempo demais aferrados a tabus como controle social da mídia e proibição da participação de capital estrangeiro no controle da propriedade de empresas de comunicação. A vagueza da proposta de controle social da mídia teve um efeito bumerangue, servindo como argumento interessado dos próprios donos dos veículos e adversários políticos para atacar uma pretensa propensão “antidemocrática” dos partidos de esquerda.

Certo é que, nos últimos 30 anos, os principais grupos de comunicação lograram interditar o debate democrático sobre a regulamentação do setor, sabotando uma das tarefas mais urgentes da agenda da redemocratização. Não creio, no entanto, que a mídia dominante seja pior do que outras instituições brasileiras essenciais à democracia. Explico melhor. Uma hipótese intuitiva, que serve para fundamentar essa proposição, poderia ser enunciada nos seguintes termos: em uma dada sociedade, as instituições vitais à democracia são espelhadas e tendem a nivelar-se entre si, o que faz com que nenhuma delas seja substancialmente melhor do que o seu conjunto. Concretamente, os partidos políticos não recrutam seus quadros noutro planeta. Portanto, goste-se ou não, a sociedade brasileira tem que se reconhecer tanto nos representantes dos partidos quanto nos governantes, empresários, líderes religiosos, juízes, jornalistas, militares, médicos, comediantes etc.

Embora a base de dados analisada neste trabalho tenha uma defasagem de mais de três décadas – já que se refere, basicamente, ao derrame de concessões de

emissoras de rádio e televisão realizado pelo governo Sarney durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 –, não é difícil identificar na extensa lista dos beneficiários linhagens políticas que continuam ativas em diversos estados brasileiros. De fato, a transição geracional observada na Bahia, Pará e Alagoas, entre outras unidades da federação, demonstra a notável capacidade de renovação de suas oligarquias, graças em grande medida à sobrevivência desse sistema de comunicação anacrônico e antidemocrático. Também não deve passar despercebido o surgimento de novos grupos de comunicação, como a Rede Massa, do empresário e apresentador Carlos Roberto Massa (popularmente conhecido como Ratinho), ele próprio ex-deputado federal e pai do recém-eleito governador do Paraná, Ratinho Junior. Formada por cinco emissoras, a Rede Massa é afiliada ao Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) e sua cobertura abrange todos os municípios do estado.

Diante do *tsunami* da revolução digital, é legítimo indagar-se que importância tem o controle de uma emissora de rádio ou de televisão por um grupo político em Passa Quatro ou Quixadá? A nossa tradição de familismo político – tão ao gosto das velhas oligarquias, muitas delas em franco declínio, em estados como Maranhão, Rio Grande do Norte e Piauí, para citar alguns –, assimilou muito rapidamente os novos meios de comunicação, em particular as redes sociais, como bem demonstra o sucesso dos Bolsonaro. Corporações de alcance global, como Facebook (que controla os aplicativos WhatsApp e Instagram) e Twitter, converteram-se em potestades que ameaçam as democracias mais consolidadas do planeta, permitindo assaltos orquestrados que colocam em risco a integridade de seus sistemas eleitorais. A última campanha presidencial brasileira parece reunir todos os ingredientes para converter-se em um paradigmático estudo de caso. Falanges online suplantaram os partidos como instrumento de mobilização da opinião pública e ação política. A opinião pública passou a se mover e se mobilizar ao ritmo dos algoritmos criados por *experts* do Vale do Silício, que operam como verdadeiros filtros das informações que consumimos. Criam, portanto, “realidades alternativas”.

No entanto, seria ingênuo e míope ignorar o extraordinário potencial democrático da internet e das mídias alternativas como instrumentos de comunicação e mobilização social. O ciberespaço é um novo campo estratégico de disputa. Há muitos indivíduos e coletivos realizando um trabalho sério de resistência e contraponto à ação orquestrada das falanges fascistas do Facebook. Hoje é virtualmente impraticá-

vel pensar em promover mobilização de massa sem fazer uso do imenso poder das redes sociais. Numa era em que o protagonismo é frequentemente confundido com ventriloquismo, é fundamental disputar esse espaço e construir um marco de regulação que garanta a livre circulação de ideias e iniba práticas que atentem contra a democracia e seus valores.

Neste admirável mundo novo em que vivemos, assombrado por velhos fantasmas, a leitura desta monografia pode suscitar aquela estranha sensação que nos acomete ao percorrer um museu ou assistir a uma recriação virtual dos dinossauros. Tudo mudou tão radicalmente que chega a ser difícil admitir que continuamos acorrentados ao arcaico modelo midiático que consolidou suas bases durante a ditadura. Da mesma forma que se deu a extinção dos dinossauros, a inadaptabilidade às mudanças do meio ambiente está dizimando os velhos grupos familiares de mídia no Brasil, como aconteceu recentemente com o Grupo Abril. Que o controle acionário seja assumido por instituições financeiras representa outra séria ameaça de eliminação definitiva do que ainda poderia restar de jornalismo independente. Esta ameaça é tão mais real quando se verifica que os esforços de criar um sistema público de comunicação malograram rotundamente, apesar dos investimentos realizados durante os governos petistas. O governo Bolsonaro se propõe a enterrar de vez o projeto da TV Brasil.

Encontrei na Espanha, onde vivo há quase quatro anos, algum alento para repensar os dilemas da nossa transição democrática. Este país passou por uma guerra civil sangrenta, que deixou mais de meio milhão de mortos, e viveu uma ditadura que se estendeu por quatro décadas. A transição espanhola é considerada exemplar, pois logrou a reconciliação e lançou as bases institucionais para o período mais prolongado de estabilidade política e prosperidade da sua história contemporânea. Em 2018, a Espanha comemorou o 40º aniversário da Constituição de 1978, coroamento do pacto político que pavimentou a transição democrática. O franquismo é residual na sociedade espanhola, mas segue vivo, como atesta a recente irrupção de VOX, um partido de ultradireita, que reivindica o seu legado, o que comprova que é preciso mais de uma geração para curar as feridas provocadas pela ruptura da ordem constitucional. Talvez isto explique o fervor com que os líderes espanhóis do presente e do passado defendem a Constituição como marco da convivência e da unidade nacional. O desafio independentista da Catalunha vem sendo enfrentado como uma tentativa de subverter a ordem constitucional.

É tentador estabelecer comparações entre as transições brasileira e espanhola, o que fugiria completamente do escopo desta apresentação. Quero ressaltar, no entanto, um único ponto que pesa a favor da consolidação da democracia espanhola: a existência de um robusto e respeitado sistema público de rádio e televisão (RTVE). Criado em 1956, portanto em plena ditadura franquista, este sistema foi preservado e transformado pelos governos democráticos, convertendo-se em um ativo reivindicado e defendido por todos os partidos políticos. O que tem sido um tema permanente de disputas e embates no Congresso é o aprimoramento de mecanismos de gestão que previnam o aparelhamento político e garantam a independência do jornalismo praticado pela RTVE. O fato de ter havido alternância no poder nas últimas quatro décadas contribuiu para fortalecer seu caráter de serviço público. Não é nenhum exagero, portanto, considerar a existência deste sistema como um dos fatores que explicam a vitalidade de que a democracia espanhola parece gozar ao celebrar os seus quarenta anos. Grupos privados de mídia, como o Prisa (editor do jornal *El País*), floresceram junto com a democracia e asseguram uma pluralidade que nunca experimentamos no Brasil.

O caminho adiante será mais promissor se aprendermos com os tropeços da nossa transição democrática e cerrarmos fileiras em defesa da democracia. Há um nexo insofismável entre liberdade de imprensa e uma sociedade livre e plural. Entre democracia e pluralismo de vozes nos meios de comunicação. Enquanto a liberdade de imprensa for entendida como a liberdade dos donos do poder midiático, estaremos confinados a uma democracia capenga, de baixa densidade. A crítica é precursora de qualquer ação transformadora. Esta análise tem uma perspectiva histórica que mantém vigor e atualidade. Devo um agradecimento muito especial ao meu orientador de mestrado, Venício A. de Lima, professor emérito da UnB, um dos precursores e luminares dos estudos de mídia e política no Brasil. Sem sua orientação firme e serena, este trabalho não teria sido concluído. Para o bem ou para o mal, subsiste como único testemunho de todos os materiais originais de pesquisa da Constituinte que ele me emprestou e dos quais eu, irresponsavelmente, dei cabo.

Paulino Motter

Madri, 1º de abril de 2019

A BATALHA INVISÍVEL DA CONSTITUINTE

Interesses privados *versus* caráter público da
radiodifusão no Brasil

Agradecimentos

Nesta página de agradecimentos, tentarei ser conciso, qualidade que me faltou na redação desta dissertação. Reconheço que este trabalho não corresponde ao esforço empreendido e, sobretudo, ao crédito que recebi de todas as pessoas que me apoiaram. Pesaram as minhas limitações e, o que é mais grave, minha presunção em abordar uma temática tão ampla e complexa. De qualquer forma, se há algum mérito, devo muito a críticas, sugestões e estímulos que recebi durante todas as etapas de execução da presente pesquisa.

Devo registrar, em primeiro lugar, minha imensa gratidão aos meus pais, Otávio e Maria, pela perseverança com que me incentivaram ao longo dos anos. Sempre tive o melhor que um filho pode receber dos seus pais: o exemplo da dignidade, da honestidade e da coragem de enfrentar os momentos difíceis.

Ao ingressar no curso de mestrado em Ciência Política da Universidade de Brasília, em 1991, tive o privilégio de encontrar um ambiente acadêmico estimulante. Agradeço em especial aos professores Luiz Pedone e David V. Fleischer pelo incentivo com que me acolheram no programa. Durante dois anos, pude contar com providencial bolsa do CNPq.

Esta empreitada tomou-se mais fácil graças ao convívio e à amizade dos colegas Mauro, Ademar, Neto, Augusto, Cilene, Janete, Thaís, Samuel, Jales, Marco Antônio e Ruth. Não poderia esquecer ainda a Mariela e a Tracy, que retomaram aos seus países (Colômbia e EUA), deixando grande saudade.

Ao meu orientador, Prof. Venício A. de Lima, agradeço o exemplo de seriedade acadêmica e rigor intelectual. Pude ainda contar com sua generosa amizade, sem que isso importasse em qualquer prejuízo às cobranças inerentes ao compromisso acadêmico. Tenho consciência de que fui um aluno inquieto e inconstante, não tendo a humildade necessária para recorrer com mais frequência às suas acuradas observações. Tal hábito com certeza teria me ajudado a evitar muitas das falhas que esta dissertação apresenta. De qualquer forma, sua serena liderança intelectual foi decisiva na consecução deste projeto.

Agradeço aos professores José Geraldo de Souza Júnior e José Salomão David Amorim, membros da minha banca, pelas valiosas ponderações sobre o projeto e

sobre as versões preliminares do texto. Infelizmente, não pude sanar todas as deficiências apontadas, mas suas críticas ajudaram a melhorar sensivelmente o texto final.

Ainda na fase de elaboração do projeto de pesquisa, encontrei no amigo Sérgio Euclides um incentivador de primeira hora. Suas observações ajudaram muito a dar maior clareza ao projeto e uma definição mais precisa ao objeto de pesquisa. Agradeço-lhe ainda pela “herança” que me deixou em razão da sua ida aos EUA: um rico acervo sobre o tema que pretendia desenvolver e uma confortável escrivãzinha, muito útil neste trabalho.

Devo destacar a importância do “GT Mídia e Política”, onde tive a oportunidade de estabelecer uma rica troca de experiência com outros colegas do mestrado. A abordagem de um tema pouco familiar à Ciência Política trouxe diversas dificuldades teóricas e metodológicas ao presente trabalho, que se não foram satisfatoriamente solucionadas, pelo menos puderam ser contornadas graças ao esforço empreendido em conjunto pelos integrantes do GT Mídia e Política.

Na fase de pesquisa, contei com colaboração de diversas pessoas que facilitaram o acesso às fontes primárias e secundárias. Mas não posso deixar de agradecer particularmente à Dra. Maria das Graças Porto Goulart, pelas informações preciosas sobre a Constituinte e sobre a atuação da Abert. Destaco ainda a oportuna contribuição dada por Dilsson Emílio Brusco, “guardião” dos arquivos da Constituinte no Centro de Documentação da Câmara dos Deputados. Meticuloso em seu trabalho, ele foi muito eficiente ao dar todas as indicações necessárias à pesquisa.

Devo um agradecimento muito especial à Raissa Rauter, do GT Mídia e Política, bolsista do CNPq, minha dedicada auxiliar de pesquisa. Sua colaboração foi imprescindível na etapa de levantamento de dados. Sua amizade foi o melhor fruto desse profícuo e breve convívio.

Registro minha gratidão ao prof. Hélio Puglieli e aos demais professores do curso de Jornalismo da UFPR, pelo incentivo que recebi durante o curso de graduação. Aos meus estimados amigos de Curitiba, a saudade que acompanhou todos os passos dessa aventura brasiliense. Minha cidade, um refúgio sempre seguro para matar a saudade dos “verdes anos” da juventude.

Devo registrar meu particular agradecimento ao companheiro de lides políticas, deputado Pedro Tonelli (PT-PR), um parlamentar que pratica a boa política, voltada

para o bem comum. Acompanhando seus passos desde a Assembleia Legislativa do Paraná, tive o privilégio de ser convidado para assessorá-lo na Câmara dos Deputados. Este convite me trouxe a Brasília e abriu as portas para a realização do Mestrado. Agradeço-lhe por esta oportunidade. Aos demais colegas de assessoria – Iara, Vera, Claudismar, Neuri e Clóvis – devo igualmente a gratidão pela solidariedade com que sempre pude contar. Devo mais de uma palavra de agradecimento a Iara, pelos seus inestimáveis préstimos.

Por último, mas em ordem inversa de importância, faço um especial agradecimento aos filhos da minha juventude – Paula (1988), Otávio (1991) e Julianna (1992) –, credores de uma quantidade apreciável e impagável de horas de lazer e convívio familiar consumidas na execução deste trabalho, e à filha da minha maturidade – Helena Rosa (2012) –, que chegou de surpresa como um novo sopro de esperança. Estes laços de ternura e afeto me proporcionaram o necessário senso de propósito e direção, sem o qual não teria perseverado e concluído este laborioso projeto.

Minha gratidão a todos.

Tabelas

Tabela 1 - Representação das bancadas partidárias no Congresso

Tabela 2 - Perfil regional dos partidos representados na Assembleia Constituinte

Tabela 3 - Tendência ideológica dos constituintes

Tabela 4 - Composição socioprofissional da Câmara dos Deputados

Tabela 5 - A distribuição de emissoras de rádio e televisão no Brasil

Tabela 6 - Concessões e permissões outorgadas no período de 1985-1988 (Governo Sarney)

Tabela 7 - Concessões e permissões outorgadas no período de outubro/87 a outubro/88

Tabela 8 - Dados sobre as concessões/permissões outorgadas no período crítico de disputa na Constituinte (1987/88)

Tabela 9 - As votações da ANC sobre a duração do mandato e sistema de governo: como votaram os constituintes que receberam emissoras de rádio e televisão durante o governo Sarney

Tabela 10 - Plano de distribuição de canais e frequências (Número e índice de ocupação e disponibilidade)

Tabela 11 - Vinculação das emissoras de rádio e televisão de Rondônia com os principais grupos políticos do Estado

Tabela 12 - Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação – Composição e tendência ideológica dos seus integrantes

Tabela 13 - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação – Composição e tendência ideológica dos seus integrantes

Tabela 14 - Comissão Temática VIII – Como votaram seus membros

Tabela 15 - Comissão Temática VIII – Vínculos de interesse dos constituintes que votaram contra os dois substitutivos do Relator Artur da Távola

Tabela 16 - Cronologia da CPI sobre irregularidades nas concessões de emissoras de rádio e televisão

Principais abreviaturas e siglas

ABCC – Associação Brasileira dos Comunicadores Cristãos
Abepec – Associação Brasileira de Ensino e pesquisa da Comunicação
Abert – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABI – Associação Brasileira de Imprensa
Abrate – Associação Brasileira de Televisão
ACM – Antônio Carlos Magalhães
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
Aner – Associação Nacional dos Editores de Revistas
Arena – Aliança Renovadora Nacional
ANJ – Associação Brasileira de Jornais
CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações
CEC – Centro de Estudos de Comunicação e Cultura
CF – Constituição Federal
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNC – Conselho Nacional de Comunicação
Contcop – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade
Contel – Conselho Nacional de Telecomunicações
CPEC – Comissão Provisória de Estudos Constitucionais
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CTR – Comissão Técnica do Rádio
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DANC – Diário da Assembleia Nacional Constituinte
DCN – Diário do Congresso Nacional
Dentel – Departamento Nacional de Telecomunicações
DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
ESG – Escola Superior de Guerra
Fenaj – Federação Nacional dos Jornalistas
FNR – Federação Nacional dos Radialistas
MCM – Meios de Comunicação de Massa

MDB – Movimento Democrático Brasileiro
Minicom – Ministério das Comunicações
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDC – Partido Democrático Cristão
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RBS – Rede Brasil Sul
SBT – Sistema Brasileiro de Televisão
Seac – Secretaria de Ação Comunitária
STF – Supremo Tribunal Federal
Sunab – Superintendência Nacional de Abastecimento
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UDR – União Democrática Ruralista
UNE – União Nacional dos Estudantes

Resumo

A outorga de concessões de canais de rádio e televisão segue o padrão clientelista e patrimonialista que prevalece na política brasileira. Paradoxalmente, constata-se que essa tendência se acentuou durante o período de transição, justamente quando a sociedade civil se reorganiza para reivindicar mudanças nas práticas políticas exacerbadas durante o regime autoritário. O governo do presidente José Sarney levou ao paroxismo o clientelismo das concessões, distribuindo um número inédito de emissoras de radiodifusão e atendendo preferencialmente os pedidos feitos por políticos, entre os quais cerca de uma centena de congressistas.

A relação privatista que os grupos políticos dominantes estabelecem com o Estado forjou o desenvolvimento de um sistema de controle político-oligárquico da mídia eletrônica. Tal fenômeno manifesta-se na presença cada vez mais marcante das elites políticas regionais à frente dos principais grupos locais de mídia. Esses grupos, por sua vez, estão vinculados às redes nacionais de televisão que, no caso brasileiro, constituem-se na base dos principais conglomerados de mídia.

Esta dissertação aborda essa temática, enfocando a disputa em torno da Comunicação durante o processo da transição. No primeiro plano, é apresentado um retrato detalhista do que foi a distribuição de concessões de radiodifusão durante o período da “Nova República”, relacionando os grupos beneficiados e analisando as repercussões dessa política clientelista nas decisões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88. O ponto de vista adotado leva em conta que a legislação brasileira que regulamenta a radiodifusão consagra o caráter público desse serviço. No entanto, o modelo implantado no país privilegia a exploração privada. Essa contradição estabelece uma tensão permanente entre os defensores de um sistema público e os partidários do modelo de mercado.

A Constituinte foi a arena privilegiada onde se deu essa disputa, tendo como atores principais os grupos políticos e econômicos privilegiados por esse modelo clientelista de concessões e os grupos sociais alijados por essa mesma política e que, portanto, não têm acesso à mídia. No plano ideológico, os interesses privatistas foram amplamente vitoriosos, embora a nova Constituição tenha consagrado importantes avanços que abrem perspectivas de democratização dos mídia eletrônicos.

Abstract

The franchising of radio and television channels in Brazil follows the pattern of patronage and patrimonialism which is prevalent in Brazilian politics. Paradoxically, the study shows that such a trend became more relevant during the transition period, precisely when the civil society reorganized itself in order to call for changes in the political malpracticities that had been exarcebated during the authoritarian regime. The government of president José Sarney stressed to a point of paroxism the practice of patronage when grating the franchises. He distributed a number never before seen of broadcasting franchises, notably to politicians among whon one could find about a hundred congresspersons.

The private relationship that the dominant political groups establish with the State has forged the development of an oligarchical system of control over the electronic media. Such phenomenon manifests itself in the growing presence of the regional political elites as heads of the local media groups. These groups, on their turn, are linked to the national television networks which, in the case of Brazil, constitute the base of the main media conglomerates.

The dissertation covers this theme focusing on the dispute over the field of Communication during the process of political transition. In first place, it presents a detailed portrait of what was the process of distribution of broadcasting franchises during the so-called "New Republic", pointing the groups that benefitted fron such process and analysing the repercussions of this policy of patronage on the decisions of the National Constitutional Assembly of 1987/88. The point of view adopted in the analysis takes into account that the Brazilian legislation which regulates broadcasting consecrates the public character of this type of Service. However, the model which was in fact implanted in the country privileges the private exploitation of broadcasting. Such a contradiction establishes a permanent tension among those who derend a public system and the partisans of the market model.

The Constitutional Assembly whas the privileged arena where this dispute occurred, having as main actors the political and economic groups most benefitted by the policies of patronage in the process of franchising, on one side, and, on the

other, the social groups kept aside by those policies, with no access to the media. In the ideological frame, the private interests were largely victorious, even though the new Constitution did consecrate important principles which open a perspective for those who claim for a greater democratization of the electronic media.

Introdução

“A televisão pertence a uma pessoa física que diz o que quer dizer. É assim que funciona. Tudo faz parte de um sistema. Quem quiser falar coisas livremente deve escrever um livro ou montar sua própria emissora de televisão”
JOSÉ BONIFÁCIO DE OLIVEIRA SOBRINHO¹

Edificada sobre a égide da esperança e das promessas de mudanças – assumidas no documento fundador da Aliança Democrática² –, a “Nova República”, instalada em 15 de março de 1985, colocou fim ao ciclo de governos autoritários iniciado com o golpe de 64 e que se estendeu por 21 anos. O restabelecimento do poder civil, mesmo pela via indireta do Colégio Eleitoral, assinalou o ponto de inflexão na longa transição brasileira. Com a morte de Tancredo Neves, o governo de transição ficou sob o comando de José Sarney, político vinculado ao regime militar. Sem contar com a confiança do PMDB e de significativa parcela da opinião pública, sua administração foi marcada pela instabilidade política. Durante os cinco anos do governo da “Nova República”, a transição caminhou trôpega, debilitada pelos insucessos das políticas econômicas e pela ausência de um projeto coerente de reformas políticas e sociais.

No entanto, a despeito das constantes ameaças de retrocesso institucional, Sarney logrou cumprir a promessa de entregar o poder a um presidente eleito pelo voto popular, o que de fato aconteceu em 15 de março de 1990, com a posse de Fernando Collor de Mello. O governo da “Nova República” deixou como herança inegáveis avanços no tocante ao restabelecimento das liberdades democráticas. Por

¹ Cf. *Folha de S. Paulo*, 9 abr. 1988, p. 30. José Bonifácio de Oliveira Sobrinho, o Boni, é vice-presidente de operações da TV Globo. Ele deu essa declaração ao tentar justificar a censura da minissérie *O Pagador de Promessas*, em abril de 1988, por determinação de Roberto Marinho, dono da TV Globo.

² Esse documento, intitulado “Compromissos com a Nação”, foi oficialmente divulgado, em Brasília, no dia 7 de agosto de 1989, pelos líderes do PMDB e da dissidência recém-formada do PDS, que daria origem ao PFL. A carta-compromisso selou a coalização partidária autodenominada “Aliança Democrática”, que viabilizaria a vitória no Colégio Eleitoral da chapa formada pelo ex-governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, e pelo ex-presidente da Arena/PDS, José Sarney.

outro lado, foi marcado pelo atraso político, caracterizado pelas práticas de clientelismo, fisiologismo e por um processo de acentuada “regressão patrimonialista”.³

Herdeira do maior movimento cívico da história política recente do país – a memorável campanha pela eleição direta para presidente da República, que teve seu auge no primeiro semestre de 1984 –, a Aliança Democrática foi incapaz de comandar as reformas reivindicadas pela sociedade. Depois de quatro planos econômicos frustrados – Cruzado I e II, Plano Bresser e Plano Verão –, o governo Sarney chegou ao final com um saldo bastante negativo. Com o fracasso do plano Cruzado, a base de apoio ao governo no Congresso sofreu um acelerado processo de esvaziamento. Foi justamente a partir daí que o governo Sarney iniciou a sua fase mais crítica, durante a qual apelou para políticas clientelistas e práticas fisiológicas para garantir maioria parlamentar.

Com a instalação do Congresso Constituinte, em fevereiro de 1987, o presidente Sarney passou a perseguir um único objetivo, qual seja o de garantir a qualquer preço a fixação do seu mandato em cinco anos. Contrariando a opinião pública, amplamente favorável a um mandato de quatro anos, a Constituinte acabaria cedendo às pressões do Executivo e dos militares, favoráveis a mais um ano de mandato. Essa vitória, conquistada num período em que o governo já enfrentava grande impopularidade, teve como fator decisivo uma agressiva política de cooptação de parlamentares. O maior sintoma desta “acentuada regressão patrimonialista” foi a forma desabrida como o governo distribuiu um número inédito de concessões de canais de rádio e televisão, a maior parte favorecendo aliados políticos, parentes e amigos.

Este “festival de concessões” teve à frente o ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães – político notoriamente ligado ao antigo regime –, que acabou tornando-se o ministro civil mais poderoso da “Nova República”. Cortejando parlamentares com as cobiçadas concessões de rádio e televisão, ele teve papel destacado na ofensiva vitoriosa dos cinco anos. Um editorial do jornal *Folha de S. Paulo*, com o sugestivo título “Restos do banquete”, ilustra bem como a opinião pública reagiu a essa política clientelista:

³ Cf. Aspásia CAMARGO e Eli DINIZ, “Introdução: dilemas da consolidação democrática no Brasil”, in CAMARGO e DINIZ (orgs.). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*, p. 12.

Às vésperas de ver extinto o privilégio de decidir a seu bel-prazer quem, dentre os seus apaniguados, irá beneficiar-se com as vantagens do cartorialismo eletrônico, o Executivo se lança numa febre de concessões. Noticiadas quase que diariamente, evidenciam o nível de permissividade, de cooptação fisiológica, de escancarado critério político têm chegado as atitudes do governo nesse campo. Ao aproximar-se o fim da festa, redobram as atividades de favorecimento e de composição de interesses paroquiais.⁴

Este “derrame” de concessões foi objeto de insistentes denúncias realizadas por políticos da oposição e por entidades da sociedade civil, que acusavam o governo de utilizá-las para interferir nas decisões da própria Constituinte. Questionava-se a falta de critérios para a distribuição dessas licenças e, sobretudo, a inconveniência de outorgá-las enquanto a Constituinte estava discutindo propostas de mudanças no sistema de concessões. Em função de tais denúncias, o Senado Federal chegou a criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) – instalada em abril de 1987 e concluída em agosto de 1988 – encarregada de apurar as suspeitas de irregularidades das concessões de canais de rádio e televisão distribuídas naquele período.

Prejudicada em função do seu funcionamento paralelo aos trabalhos da Constituinte, mas, acima de tudo, por não contar com o respaldo político dos principais partidos para realizar a investigação, essa CPI terminou fracassando. O fato de haver grande número de constituintes entre os beneficiários das concessões sob suspeita pesou decisivamente na falta de interesse do Congresso em adotar medidas para sustar os atos do Executivo e em realizar uma apuração mais rigorosa das denúncias.

O uso das concessões de rádio e televisão como “moeda política” não foi uma invenção do governo Sarney, mas foi no seu período que essa prática de barganha foi levada ao paroxismo. Na verdade, o uso político das concessões acompanhou *pari passu* o desenvolvimento da radiodifusão no Brasil. Este modelo apoia-se num sistema de outorga autoritário e centralizado, segundo o qual o Presidente da República detém a prerrogativa de escolher, de forma discricionária, a quem conceder o direito de exclusividade na utilização de determinada frequência do espectro eletromagnético.

⁴ Cf. “Restos do banquete” (editorial), in *Folha de S. Paulo*, 15 set. 1988, p. 2.

A legislação brasileira sobre radiodifusão começou a ser compilada na década de 30, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas. A primeira regulamentação específica – o Decreto 20.047, editado em 27 de maio de 1931 – consagrou a definição do espectro eletromagnético como um bem público, atribuindo à radiodifusão o caráter de serviço público. Esse decreto classificou ainda a radiodifusão como um serviço de interesse nacional, subordinando-a ao objetivo principal de promover a educação do povo.⁵ Essa definição da natureza dos serviços de radiodifusão não foi alterada pelos regulamentos posteriores. Obedecendo à tradição patrimonialista da política brasileira, as concessões tornaram-se um importante recurso de favoritismo, sendo manipuladas pelo Executivo para granjear apoio partidário e eleitoral.

Entretanto, foi no governo Sarney que essa prática exacerbou-se, ganhando maior evidência justamente durante os trabalhos da Constituinte, que, por sua vez, mostrou-se incapaz de reagir à enxurrada de concessões patrocinada pelo Executivo. Prevaleceram os interesses de cerca de uma centena de parlamentares aquinhoados com canais de rádio e/ou televisão. Este “casamento de interesses” entre o clientelismo do Executivo e o apetite dos políticos pelos canais de rádio e televisão ofertados constituiu-se no principal obstáculo à aprovação de mudanças mais profundas no sistema vigente de concessões.

A Constituinte foi a arena privilegiada onde teve lugar a disputa entre os grupos políticos e econômicos privilegiados por esse sistema clientelista de concessões e que, portanto, defendiam o *status quo*, e os setores historicamente alijados, portadores das reivindicações de mudanças que pudessem democratizar o acesso aos mídias eletrônicas. Essa foi uma das disputas mais intensas ocorridas na Constituinte e em torno da qual os interesses conflitantes ficaram mais cristalizados.

O poderoso *lobby* dos empresários de radiodifusão, capitaneado pela Abert (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), teve como grande aliado uma das bancadas mais numerosas e articuladas da Constituinte: a “bancada do rádio”, formada pelos deputados e senadores que já possuíam concessões de rádio e/ou televisão ou que as ganharam durante o governo Sarney. De acordo com levantamento feito por esta pesquisa, 146 parlamentares chegaram a fazer parte dessa bancada, o que representava expressivos 26% dos 559 constituintes. Contudo, esse

⁵ Sobre o desenvolvimento da legislação brasileira de radiodifusão, ver o Capítulo 6 deste trabalho.

número não reflete com precisão a realidade, pois muitos políticos exercem o controle indireto, colocando à frente das suas emissoras parentes ou correligionários como “testas de ferro”. Daí porque é lícito supor que o número real de parlamentares concessionários era ainda maior.

Uma mudança profunda no modelo de Comunicação do país, envolvendo alterações na política de concessão e na forma de propriedade dos mídia eletrônicos, pelo impacto que teria na estrutura da sociedade brasileira, exigiria amparo legal do mais alto estatuto jurídico do país, que é a Constituição Federal. Partindo dessa premissa, esta dissertação, voltada para o tema da disputa da Comunicação na Constituinte de 1987/88, destaca sua importância sob o ponto de vista das perspectivas atuais e futuras de democratização dos meios de comunicação de massa no Brasil, particularmente dos mídia eletrônicos.

Os setores da sociedade civil engajados na luta pela democratização dos meios de comunicação compreenderam esse papel estratégico da Constituinte. Corretamente, o processo constituinte foi encarado como a melhor oportunidade para que pudessem ser fixadas as bases jurídicas das reformas democráticas defendidas. Não menos atentos e conscientes dos interesses que seriam colocados em jogo pela Constituinte e da estabilidade que a Constituição poderia assegurar aos seus negócios, sobretudo no sentido de acabar com a precariedade das concessões, os empresários de radiodifusão não poupariam esforços para defender o *status quo*.

A meta fixada pelo *lobby* do empresariado era aproveitar essa oportunidade para ver consagrado o caráter iminente privado da radiodifusão no Brasil, acabando com a ambiguidade do modelo vigente, no qual o serviço é conceituado como público, mas explorado preferencialmente por grupos privados. Essa mudança implicaria ainda no fim da tutela exercida pelo Estado. A Abert chegou a defender a substituição do instituto da “concessão” por uma simples autorização para o uso da frequência. Como o espectro é tecnicamente limitado, caberia ao Estado fiscalizar a sua correta utilização, garantindo aos detentores de canais sua exploração comercial sem risco de interferência que pudesse comprometer a qualidade do serviço. Não encontrando guarida no Congresso Constituinte, essa proposta foi abandonada, o que não significou uma derrota dos radiodifusores, mas um recuo estratégico.

A definição da natureza da radiodifusão como serviço público foi mantida no texto da nova Constituição Federal, razão pela qual este só pode ser explorado mediante concessão do Poder Público. Por outro lado, os instrumentos intervencionistas do Executivo foram podados. De fato, o cancelamento de concessão antes de vencido o prazo, medida praticada anteriormente por simples ato administrativo, com o advento da nova Constituição passou a depender de decisão judicial. Ao agasalhar essa norma, a Constituição de 1988 protegeu os concessionários do arbítrio do Executivo, garantindo uma independência há muito reclamada pelos empresários do setor. De acordo com o espírito da nova Constituição, o Poder Público tem o dever de fixar critérios transparentes a serem observados na outorga de concessão de frequência de rádio e televisão. Tem ainda a obrigação constitucional de exigir a observância dos princípios que devem orientar a programação desses veículos. Mas o Executivo não pode mais recorrer ao arbítrio para cercear a liberdade de expressão nas emissoras de rádio e televisão, como ocorreu durante o período autoritário, quando diversas concessões foram cassadas por razões puramente políticas.

A democracia e os mídia eletrônicos

A extensa e rica literatura sobre a transição política no Brasil contém referências esparsas sobre o papel dos MCM – sobretudo dos mídia eletrônicos (rádio e TV) – no processo de redemocratização. Ainda hoje a produção acadêmica na área da Ciência Política tem dedicado pouca atenção a esse tema, embora já possam ser encontrados alguns estudos que focalizam o papel dos mídia nos processos eleitorais. A discussão sobre a democracia não pode deixar de abordar a centralidade dos mídia nas sociedades contemporâneas. No Brasil, onde uma mídia eletrônica sofisticada convive com altos índices de analfabetismo, essa questão é dramaticamente atual. Qualquer análise séria sobre o processo político atual e o comportamento eleitoral deve levar em conta que a TV Globo é um “ator fundamental no cenário político brasileiro”.⁶

⁶ Cf. Venício A. de LIMA, *Comunicación y política en América Latina: el caso brasileño*. Brasília: edição do autor, 1993, p. 25.

Este trabalho procura contribuir com esse debate, respondendo a duas questões fundamentais, assim formuladas: 1) Por que é importante discutir a democratização dos meios de comunicação de massa? 2) O que isso tem a ver com a democracia? O movimento pela redemocratização do país teve o grande mérito de pautar como uma questão relevante a discussão em torno da democratização dos MCM. Porém, a transição conservadora estreitou os espaços para o avanço desse debate, e a problemática da comunicação continua ausente da agenda do Congresso Nacional.

No Brasil, a sociedade civil organizada sempre ficou marginalizada da formulação das políticas públicas sobre radiodifusão. A inserção deste tema na agenda política requer a ampliação dos espaços democráticos de participação, o que vem sendo conquistado com a construção de uma nova cidadania. A transição política desencadeou uma intensa disputa na comunicação de massa, que teve sua principal batalha na Constituinte, mas que não se esgotou aí. O pacto firmado pelas elites, que resultou na transferência do poder via Colégio Eleitoral, teve como fiador o maior empresário das comunicações no Brasil, Roberto Marinho, presidente das Organizações Globo. Desde então, essa disputa vem sendo travada entre o setor privado, vinculado às elites políticas e econômicas, privilegiadas pelo sistema de concessão e os novos movimentos organizados da sociedade civil, que reivindicam a democratização da comunicação, tendo como meta subordinar a exploração dos serviços de radiodifusão ao interesse público.

Diversos autores têm analisado o dilema da transição brasileira a partir de uma perspectiva que questiona as possibilidades de consolidação da democracia política numa sociedade que não atingiu um grau mínimo de democracia social, marcada por profundas desigualdades.⁷ Acreditamos que esse dilema remete a uma questão ainda mais complexa, que pode ser formulada da seguinte forma: quais são as possibilidades de consolidação da democracia numa sociedade onde uma mídia sofisticada, comparável aos sistemas dos países do primeiro mundo, contrasta com os indicadores negativos de desenvolvimento econômico, social, político e cultural? Quais as chances da democracia se desenvolver numa sociedade onde os MCM são

⁷ A literatura sobre esse tema é muito extensa. Entre os autores que discutem essa perspectiva, destacam-se Francisco WEFFORT, *Qual Democracia?*, São Paulo: Companhia das Letras, 1992; Hélio JAGUARIBE (ed.), *Brasil 2000: para um novo pacto social*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986; e J. Álvaro MOISÉS e J. A. Guilhon ALBUQUERQUE (orgs.), *Dilemas da consolidação democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

monopolizados por um reduzido número de grandes conglomerados privados de mídia?

Os mídia eletrônicos no Brasil – particularmente a televisão – tiveram sua fase de maior expansão durante o período do regime militar, contribuindo de forma decisiva para a consolidação da indústria cultural no país.⁸ Por terem desenvolvido-se no contexto do autoritarismo, os mídia eletrônicos constituíram um sistema com feições pouco democráticas e pluralistas. Democratizar os MCM é, portanto, uma das tarefas da transição. Esse nó não foi satisfatoriamente desatado pela Constituinte. Verifica-se que a transição não cumpriu a tarefa de promover a democratização da propriedade e do acesso aos MCM. Entretanto, sabe-se hoje que nas sociedades contemporâneas existe uma relação indissociável entre a democracia e a pluralidade dos mídia. Uma sociedade será tanto mais democrática quanto mais pluralistas e democráticos forem seus MCM. Tal equação só poderá ser satisfatoriamente resolvida com a instituição de controles democráticos sobre os mídia.

No Brasil, os mídia têm tido uma participação efetiva no processo político inaugurado com a transição e o governo da “Nova República”. Chama atenção sobretudo a emergência de uma perspectiva de desqualificação da política e dos políticos, que se tornou dominante nos meios de comunicação. Essa perspectiva tem contribuído para deslegitimar o governo, as formas de representação partidária e a própria democracia representativa.⁹ Ao analisar esse fenômeno, Maria do Carmo Campello de Souza observou que os meios de comunicação revelam o caráter inautêntico da vida pública brasileira, “resultado das características patrimonialistas do Estado e da ação das elites econômicas e políticas, para as quais a fronteira entre o bem público e o bem privado é profundamente obscura”.¹⁰ Assim, para grande parte dos políticos, a atividade política não se constitui na representação dos interesses conflitantes da sociedade, mas no exercício de uma ação de “clientela do Estado”.

De acordo com essa herança, a política deixa de ser o espaço privilegiado para solução dos conflitos e a mediação dos interesses divergentes das diferentes classes so-

⁸ Sobre a consolidação da indústria cultural no Brasil, ver Renato ORTIZ, *A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural*.

⁹ Cf. Maria do Carmo Campello de SOUZA, “A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles”, in Alfred STEPAN (org.), *Democratizando o Brasil*, pp. 586-90.

¹⁰ Idem, pp. 589-90.

ciais. Trata-se de uma tradição que não foi rompida pelo governo da “Nova República”. Ao contrário, tornou-se um traço marcante do sistema político. “Enraizada no desenvolvimento político do país, aprofundada durante o autoritarismo, a liberalização política torna transparente essa inautenticidade da vida política, que faz do espaço público uma arena para a manifestação das necessidades privadas, e não o lugar onde concepções conflitantes sobre o bem público se expressam e entram em disputa”.¹¹

Esse legado manifesta-se com particular nitidez no tocante à formulação das políticas de comunicação. Não havendo um espaço público para a disputa dos interesses conflitantes, historicamente têm prevalecido os interesses privados dos empresários de radiodifusão. A intermediação feita pelos políticos não se dá em nome da representação de interesses da sociedade – o interesse público –, mas em favor de seus próprios interesses privados. Como subproduto do sistema de concessões, criou-se uma “clientela” com acesso privilegiado a esses recursos. Esse sistema, aprofundado durante as duas décadas de autoritarismo, não foi modificado pela Nova República. Ao contrário, acabou reforçado, na medida em que a política de concessões voltou-se exclusivamente para a satisfação das necessidades privadas, afrontando o caráter público que define a natureza da radiodifusão. Na Constituinte, oportunidade em que essa questão poderia ter sido enfrentada, mais uma vez as necessidades privadas impuseram-se no debate em torno do tema da Comunicação.

Criou-se um paradoxo, onde a presença cada vez mais ostensiva de políticos como concessionários de canais de rádio e televisão contrasta com a perspectiva hegemônica dos mídia de desqualificação e deslegitimação da representação partidária e parlamentar. As elites conservadoras, locais e regionais, que controlam os meios de comunicação, renovaram os instrumentos de dominação, que se espelha no fenômeno recente do “coronelismo eletrônico”. A imagem negativa dos políticos e da política tem se manifestado na tendência plebiscitária revelada pelas eleições. O voto de “protesto” acaba voltando-se contra os objetivos pretendidos pelo eleitor, na medida em que seu efeito é limitado. Essa desconfiança generalizada nos representantes políticos e na eficácia da política favorece as forças políticas conservadoras, que apelam para o pragmatismo e para o discurso da “ação imediata”.¹²

¹¹ Ibidem, p. 590.

¹² Ibidem, op. 591.

Modelo de mercado *versus* modelo público

As discussões hoje sobre o sistema de regulamentação e controle dos MCM que melhor se ajusta às exigências de uma sociedade pluralista e democrática giram em torno de duas propostas principais: o modelo de mercado e o modelo público.¹³ Historicamente, os mídia eletrônicos conhecem três formas de gestão: a radiodifusão pública (emissoras universitárias, educativas etc.); a radiodifusão comercial (emissoras privadas) e a radiodifusão estatal.

O modelo de mercado para a regulamentação da radiodifusão ganhou força com a onda neoliberal que se espalhou nos anos 80. Os partidários do modelo de mercado sustentam que a livre concorrência é a garantida da pluralidade dos meios e da liberdade de imprensa. A desregulamentação daria oportunidade de ingresso no mercado de comunicação a todos os que desejassem atuar nesta área. Outra vantagem sublinhada pelos defensores do modelo do livre mercado é que este modelo assegura aos consumidores ampla liberdade de escolha. Havendo competição, caberia ao consumidor individualmente decidir o que deseja “comprar” nesse variado mercado da informação. Assim, a própria disputa pela preferência dos consumidores estimularia os veículos a buscarem um elevado nível de qualidade. O mercado competitivo seria o melhor mecanismo para descobrir o que querem os consumidores, consultando seus gostos e suas preferências. Os índices de audiência ou o número de leitores seriam a melhor medida da aceitação dos produtos ofertados pelo mercado de comunicação. Por fim, os partidários do modelo de mercado sustentam que os meios de comunicação regulados pelo livre mercado atendem satisfatoriamente as necessidades da sociedade de massas.

A desregulamentação é a grande bandeira dos defensores do livre mercado. De acordo com essa concepção, os meios de comunicação organizados e fiscalizados pelo Estado, especialmente o rádio e a televisão, seriam pouco democráticos. Para os liberais, “a radiodifusão de titularidade pública implica uma censura sistemática

¹³ Os conceitos discutidos aqui baseiam-se no texto de John KEANE, “La democracia y los médios de comunicación”, in *Revista Internacional de Ciências Sociais*, nº 129, set. 1991, pp. 549-68. Também recorremos subsidiariamente aos comentários de André Mendes de ALMEIDA, *Mídia Eletrônica: seu controle nos EUA e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1993. Este autor traz importantes observações sobre a desregulamentação e o desenvolvimento do modelo de mercado nos EUA. Op. cit. pp. 40-43.

e arbitrária da escolha dos consumidores e ameaça a liberdade de expressão”.¹⁴

Na opinião dos partidários do mercado, a ideia dos concessionários de radiodifusão como fiduciários do Estado ou da comunidade deveria ser substituída por uma nova concepção, segundo a qual os operadores destes serviços passariam a ser vistos como “participantes e competidores num ambiente de mercado”.¹⁵ A aceitação desse novo enfoque implica uma mudança radical no sistema de concessão dos serviços de radiodifusão. Em vez de o governo distribuir as licenças a concessionários escolhidos por critérios políticos, “o direito exclusivo de usar determinada frequência do espectro eletromagnético seria objeto de competição entre as partes, tal como qualquer outro negócio. A licença seria dada a quem fizesse a maior oferta de preço”.¹⁶ Portanto, essas licenças seriam vendidas, arrendadas ou licitadas ao preço de mercado. Uma vez efetuada essa concessão inicial pelo Poder Público, os concessionários poderiam comprar e vender livremente as licenças, que se tornariam assim “um direito de propriedade intangível”.¹⁷

O modelo de mercado, como corolário da desregulamentação defendida pelos neoliberais, estabelece a livre concorrência pela obtenção de licenças, o que decretaria a médio prazo a extinção da radiodifusão pública ou sem fins lucrativos, pois esta não teria condições de competir, financeiramente, com os grupos privados por licenças para uso de frequência do espectro. Dessa forma, “o modelo de mercado poderia criar uma perigosa situação de concentração de emissoras nas mãos apenas dos que dispõem de capital, inviabilizando a necessária diversidade que deve caracterizar os meios de comunicação”.¹⁸ O acesso às frequências seria regulado pela livre concorrência. O mercado se encarregaria de definir o valor das licenças. Portanto, o poder econômico exerceria uma influência hegemônica.

Aos pressupostos dos partidários do modelo de mercado, contrapõem-se os defensores do sistema público. Estes alegam que a desregulamentação tem levado a uma grande concentração dos mídia eletrônicos. Esta tendência tem se manifestado nos países europeus, onde a radiodifusão operada pela iniciativa privada é bastan-

¹⁴ Cf. John KEANE, op. cit., p. 550.

¹⁵ Cf. André Mendes de ALMEIDA, op. cit., p. 40.

¹⁶ Idem, ibidem.

¹⁷ Ibidem, p. 41.

¹⁸ Ibidem, p. 43.

te recente. O melhor exemplo é a Itália, onde o Grupo Fininvest, do magnata Sílvio Berlusconi, é proprietário dos três principais canais privados de televisão do país. O grupo controla ainda uma rede de rádio, edita dois jornais de circulação nacional e revistas e comanda a principal editora do país (Modandori).¹⁹ Esta tendência monopolista tem se manifestado em outros países europeus onde a radiodifusão privada foi implantada nas últimas duas décadas.

O argumento dos neoliberais de que o mercado garante o máximo de liberdade de escolha individual é falacioso, sobretudo nas sociedades marcadas por profundas desigualdades, como é o caso da brasileira. A distribuição dos bens culturais simbólicos e da informação é necessariamente desigual, pois o próprio poder aquisitivo restringe essa liberdade de escolha. A livre concorrência de mercado também não é suficiente para garantir a pluralidade. O fetiche do liberalismo de mercado promove a ideia de que o livre mercado garante a liberdade de imprensa. No entanto, o que se observa é que os meios privados são controlados por grandes conglomerados de mídia, cujos negócios se estendem a uma gama variada de setores. Esses interesses, por si só, engessam a liberdade de expressão. De acordo com Keane, “a concorrência do mercado produz a censura de mercado. A propriedade privada dos meios favorece a arbitrariedade privada”.²⁰

O maior desafio para os defensores dos meios de comunicação regulados por um sistema público – livre do controle estatal e da manipulação dos grupos privados – é definir claramente uma proposta que faça frente ao sistema de livre mercado defendido pelos neoliberais. Essa conceituação invoca a noção do público, espaço público e sistema público. Passa ainda pela redefinição da relação entre a sociedade civil e o Estado. Trata-se de estabelecer as fronteiras que separam o estado da sociedade civil, dualismo focalizado pela teoria política liberal.²¹ O próprio conceito de público só pode ser entendido a partir da sociedade civil. A construção desse sistema público pressupõe o alargamento da cidadania, que se plenifica na medida que incorpora os direitos políticos e os direitos sociais. O modelo público aponta uma solução para a dicotomia entre estatal/privado. A expansão da cidadania estabelece

¹⁹ Esse “império de mídia” foi decisivo na vitória eleitoral obtida pelo partido de Berlusconi, a *Forza Itália*, nas eleições legislativas de 1994, que o levaram ao cargo de primeiro ministro do país.

²⁰ Cf. John KEANE, op. cit., 555.

²¹ Cf. Boaventura de SOUSA SANTOS, “O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: para um novo senso comum”, in *Humanidades*, vol. 7, n° 3, 1991, pp. 271-273.

uma relação mais equilibrada entre o princípio do Estado e o princípio do mercado – na medida em que a conquista dos direitos sociais exige uma ação reguladora mais ativa do Estado.²² Entre o Estado e o mercado há um campo imenso – não estatal e não privado – no qual é possível assentar as bases deste novo modelo. Um sistema público, não estatal, de comunicação, no marco do capitalismo, requer uma repolitização da esfera pública, ou seja, que “o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado”.²³

O desenvolvimento de um sistema público exige que seja criada uma pluralidade de meios não estatais e não comerciais de comunicação. Exige também que sejam adotadas medidas que “protejam a sociedade civil contra os efeitos paralisantes dos meios baseados no mercado”.²⁴ A consolidação desse novo modelo implicará uma redução progressiva do poder empresarial privado sobre os meios de comunicação. No entanto, não elimina as relações de mercado, uma vez que busca fortalecer-se no seio de uma sociedade civil complexa e pluralista. Essa é a diferença fundamental entre o sistema público e o sistema estatal.

Nesse novo sistema, os meios de comunicação deixariam de ser guiados pelas “forças de mercado”, como defendem os liberais. O modelo público retira o caráter de “produto” que o modelo de mercado atribui à informação e aos bens culturais propagados pelos MCM. Esse resgate do conceito de “serviço público” reintroduz os meios de comunicação na vida da sociedade civil como condição fundamental da liberdade, contra a censura estatal e do mercado.²⁵ Os meios de titularidade pública devem refletir a multiplicidade de opiniões de uma sociedade complexa. Os veículos públicos devem se diferenciar das emissoras privadas pelo conteúdo da programação. Esse sistema público será operado por instituições sem fins lucrativos, financiadas publicamente. O financiamento poderá ser feito através de fundos públicos, cuja fonte poderá ser o estabelecimento de uma taxa pelo uso das frequências do espectro eletromagnético. Outra fonte de recursos será a contribuição dos próprios consumidores.

²² Boaventura de SOUZA SANTOS, “Subjectividade, Cidadania e Emancipação”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 32, jun. 1991, p. 146 e ss.

²³ Idem, p. 179.

²⁴ Cf. John KEANE, op. cit., p. 557.

²⁵ Idem, p. 558.

No Brasil, as empresas jornalísticas e as emissoras de rádio e televisão contam com inúmeros incentivos e isenções fiscais. Se o governo pode garantir tais vantagens e privilégios – obrigando a sociedade arcar com o ônus desses subsídios dados a grupos privados, muitos deles altamente lucrativos – muito mais poderia ser feito como forma de incentivo a emissoras de rádio comunitárias, pequenas empresas de produção independente. Esses novos meios de comunicação, não estatais e não comerciais, devem receber um tratamento especial do poder público.

As novas tecnologias (TV a Cabo, satélites etc.) enfraquecem o argumento de que a escassez de frequências disponíveis confere ao rádio e à televisão a condição de “monopólio natural”, base da regulamentação que define a radiodifusão como serviço público. Por outro lado, a introdução das novas tecnologias, como a TV a cabo, abre espaço para a instalação de redes públicas, que oferecem oportunidade para que os amplos segmentos que não têm acesso aos meios de comunicação possam veicular suas opiniões. As novas tecnologias reduzem o custo da produção e da veiculação de informação, ao mesmo tempo que tendem a “socializar” certos meios de comunicação.²⁶ No entanto, essa potencialidade só será colocada a serviço do público em geral se houver um empenho em regulamentar esses novos meios de comunicação, de forma democrática.

A maior dificuldade a ser superada para a criação de um modelo público é o problema da legitimidade que atinge os sindicatos, associações, partidos políticos e órgãos legislativos, enfim as principais instituições da democracia representativa. Essa crise de legitimidade dessas instituições e das próprias formas de representação dos interesses coletivos decorre em grande medida da própria perspectiva de desqualificação da política que os mídia adotam – tendência que se acentuou no Brasil a partir do processo de transição. Ou seja, esse círculo vicioso só poderá ser rompido com o desenvolvimento de formas mais democráticas de controle dos MCM. Tanto a proposta de desregulamentação quanto o modelo público encontram forte oposição no Brasil, onde o modelo clientelista vigente está enraizado no próprio sistema político, pois ambas as propostas implicam o fim do favoritismo na distribuição de concessões.

²⁶ Ibidem, p. 560.

O controle estatal monopolístico dos MCM não se justifica mais, de vez que está associado a uma idéia de socialismo já superada. Daí porque essa proposta encontra hoje poucos defensores. O debate sobre a democratização dos MCM no Brasil aponta hoje para a alternativa de constituição de um sistema público, livre do controle estatal e emancipado em relação aos interesses do poder econômico privado. O princípio da radiodifusão como serviço público está consagrado na legislação brasileira, mas uma incursão histórica sobre como esses meios se desenvolveram no Brasil revela que os interesses privados sempre foram hegemônicos. O espectro eletromagnético é um bem público, natural e limitado. Do ponto de vista jurídico, os concessionários de radiodifusão são fiduciários do público. Decorre daí essa contradição e essa tensão permanente entre um sistema que é definido como público e explorado como privado.

Esta dissertação de mestrado aborda essa complexa temática. A principal hipótese que a presente pesquisa pretendeu comprovar é que existe uma profunda interação entre os interesses dos donos dos meios de comunicação – especialmente dos mídia eletrônicos – com o sistema político dominante. Essa simbiose de interesses desenvolveu-se à sombra do regime militar e consolidou-se durante a “Nova República”. A barganha feita pelo presidente Sarney, distribuindo canais de rádio e televisão em troca do apoio ao mandato de cinco anos, foi o momento que deixou mais explícita essa simbiose entre o sistema político e os interesses privados que comandam o sistema de radiodifusão.

O grande desafio que está colocado hoje para a consolidação do processo democrático no Brasil é o desenvolvimento de formas de controle público dos mídia. O país carece de um sistema público que supere as deficiências do sistema privado, regulado pelo mercado, e que seja mais autenticamente aberto e pluralista, assim como acessível aos cidadãos de todas as crenças. A ideia da democracia como valor em si já é largamente aceita. Um conceito mínimo de democracia pressupõe o pluralismo político. Esse conceito de democracia reclama um modelo de controle democrático dos MCM, inclusive sobre os veículos que compõem o sistema privado.

Plano da dissertação

A presente dissertação de mestrado organiza-se em três partes distintas: a primeira parte estende-se do capítulo primeiro ao quinto; a segunda parte, do capítulo sexto ao oitavo, e a terceira parte, do capítulo nono ao décimo segundo. A primeira parte apresenta o contexto da transição, no qual se insere a “batalha da Constituinte”, em torno do tema da Comunicação. No capítulo primeiro, caracterizamos o regime autoritário e realizamos uma análise sobre as contradições da transição brasileira, apontando o seu caráter conservador. No capítulo segundo, fazemos uma análise crítica sobre o governo da “Nova República”, ressaltando os aspectos de continuidade, mudança e de “regressão patrimonialista”. No capítulo terceiro, fazemos uma retrospectiva da luta pela convocação da Constituinte e da sua importância nos compromissos do governo Sarney. No capítulo quarto, apresentamos um perfil da Constituinte, analisando suas tendências ideológicas e a correção de forças. No capítulo quinto, abordamos a participação popular na Constituinte e os impasses criados pelas disputas entre progressistas e conservadores.

Para corroborar o argumento do trabalho, merece destaque a análise das implicações políticas da decisão do presidente Sarney, ratificada pelo Congresso, de delegar a tarefa de elaboração da nova Constituição a uma Constituinte Congressional. Essa opção conservadora frustrou a proposta de uma Constituinte exclusiva, que era defendida por amplos setores da sociedade civil. A questão é relevante, na medida em que o Congresso Nacional tem revelado uma propensão conservadora. Além disso, é notória a presença de um número cada vez maior de parlamentares que detêm o controle de emissoras de rádio e televisão, fazendo delas um poderoso instrumento político.

Adotamos a premissa de que uma Constituinte exclusiva poderia garantir uma maior autonomia e independência dos seus integrantes na discussão do tema da Comunicação e outras questões que envolvem interesses dos políticos. A questão dos meios de comunicação é particularmente melindrosa para os políticos, que dependem em grande medida da exposição na mídia para constituir, manter e ampliar sua base eleitoral. Portanto, o “estar de bem com a mídia” é uma regra de ouro para o político que deseja fazer carreira.

Na segunda parte desta dissertação, apresentamos um quadro histórico da regulamentação do serviço radiodifusão no Brasil, destacando sua conceituação como serviço público. No capítulo sexto, enfocamos o desenvolvimento do sistema brasileiro de radiodifusão, sua regulamentação e a tradição clientelista da política de concessões. No capítulo sétimo, discutimos como a questão da democratização dos meios de comunicação foi inserida na pauta do governo de transição e quais os interesses prevaleceram na ação do Ministério das Comunicações durante o governo Sarney. No capítulo oitavo, identificamos os principais grupos de interesses que participam da disputa na área das políticas de comunicação, apontando suas propostas e estratégias.

Na terceira parte, reconstituímos a vitória dos interesses privados na batalha travada na Constituinte em torno da regulamentação da área da Comunicação. Trata-se de um esforço de resgatar a história da disputa travada em torno do capítulo da Comunicação – que aparece na Constituição de 1988 inserido no Título VIII – Da Ordem Social. Neste estudo, procuramos identificar os principais atores que influenciaram o debate desse tema, estabelecendo suas relações de interesses com as forças políticas presentes na Constituinte. No capítulo nono, apresentamos os resultados de um amplo levantamento sobre as concessões distribuídas pelo governo Sarney, identificando os seus beneficiários e as repercussões dessa política clientelista na Constituinte. No capítulo décimo, relatamos os conflitos de interesse na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação. No décimo primeiro capítulo, mostramos como se deu a disputa na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Por último, no décimo segundo capítulo, resumimos a tramitação do “Capítulo da Comunicação” nas etapas decisivas da Constituinte, da Comissão de Sistematização ao Plenário.

Na conclusão, fazemos um balanço sobre os avanços e recuos consagrados no capítulo da Comunicação. Verifica-se que, se por um lado, a nova Constituição trouxe inegáveis avanços, assegurando ampla liberdade de expressão e consagrando a liberdade de imprensa, por outro lado, manteve as bases do sistema de controle dos mídia eletrônicos consolidado durante o regime autoritário, no qual prevalecem os interesses privados. Os principais avanços que apontam para a democratização dos MCM dependem ainda da aprovação de leis ordinárias para serem implementados. Insere-se nessa perspectiva de democratização da Comunicação o Conselho

da Comunicação Social, já regulamentado, mas que ainda não foi instalado pelo Congresso. A Constituição prevê ainda mecanismos para coibir o monopólio dos meios de comunicação de massa, para garantir espaço à produção regional e para assegurar um sistema pluralista, no qual convivam formas de controle público, privado e estatal dos mídias eletrônicas. Basta que o Congresso Nacional regule os dispositivos previstos no Capítulo da Comunicação, o que ainda não foi feito depois de cinco anos de promulgada a nova Constituição.

Completa este trabalho um apêndice que relata a história da CPI criada pelo Senado Federal, em 1987, para investigar as irregularidades nas concessões. Esse episódio ilustra bem a omissão que tem marcado o comportamento do Congresso Nacional em relação à questão da Comunicação e que tem sido o maior obstáculo à implementação dos dispositivos criados pela Constituição de 1988. Por último, cabe observar que as notas de rodapé ao longo do trabalho apresentam referências bibliográficas resumidas. Os dados completos constam da bibliografia.

PARTE 1

Capítulo 1

A CRISE DO AUTORITARISMO: DO PROJETO DE ABERTURA AO PROCESSO DA TRANSIÇÃO

"A crise consiste precisamente em que morre o velho sem que possa nascer o novo e, nesse interregno, podem ocorrer os mais diversos fenômenos de morbidez."
ANTÔNIO GRAMSCI¹

O Golpe Militar de 31 de março de 1964 foi o desfecho de uma conjuntura de crise que deitava suas raízes no modelo corporativista criado pelo getulismo e preservado pela Constituição de 1946. Essa crise, com componentes políticos, econômicos e sociais, tornou-se mais aguda após a renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961, e com as resistências nutridas pelas Forças Armadas ao seu sucessor, João Goulart. A instabilidade política e a radicalização ideológica que marcaram seu governo criaram um clima favorável à ruptura institucional. O levante militar que depôs o presidente constitucional João Goulart mergulhou o Brasil naquele que haveria de ser o mais longo e conturbado período de autoritarismo e de presença ostensiva dos militares no poder. O regime instaurado em 64 duraria 21 anos, encerrando-se com a instalação do governo da “Nova República”, em 15 de março de 1985. Fruto de uma conjugação de fatores internos e externos, o movimento de 31 de março precisou de menos de 48 horas para declarar-se vitorioso e assumir com poderes “revolucionários” a instauração de uma nova ordem institucional. O novo governo apoiou-se numa sólida aliança da corporação militar com o setor internacionalis-

¹ Apud José Álvaro MOISÉS, “Dilemas da consolidação democrática no Brasil”, in MOISÉS e ALBUQUERQUE (orgs.). *Dilemas da consolidação da democracia*, p. 170.

ta da tecnocracia civil e com os interesses empresariais hegemônicos, nacionais e estrangeiros.² Portanto, mais do que uma disputa pelo aparelho do Estado, a emergência do regime militar representou a materialização de um projeto histórico-social engendrado pelas classes dominantes.³

A abundante literatura sobre regime político instalado em 64 e sobre o caráter da transição brasileira oferece modelos variados de análise e interpretação. A produção acadêmica na área da Ciências Sociais nas últimas duas décadas, na América Latina e, particularmente no Brasil, privilegiou os estudos sobre liberalização política, transição e consolidação da democracia, atendendo a exigência imposta pela realidade político-institucional vivida pelos países desta região. O objetivo deste capítulo é proceder uma revisão sumária das análises realizadas por alguns autores sobre essa temática, reunindo elementos que permitam uma compreensão do processo de transição. Essa caracterização do autoritarismo brasileiro vem seguida de uma descrição da dinâmica da transição conservadora para finalmente desaguar na contextualização do governo da “Nova República”, que afinal é o cenário no qual se projeta o presente estudo.

Autoritarismo e modernização conservadora

Todo regime político, por mais fechado e autocrático que se apresente, tem um *timing* próprio de evolução e mudança. Essa dinâmica, por sua vez, é condicionada pelas pressões maiores ou menores de forças endógenas e exógenas que tensionam o sistema no sentido da sua liberalização, fechamento ou simplesmente da manutenção do *status quo*. Essas pressões a favor da abertura serão tanto mais efetivas quanto menor for o grau de controle e coerção exercido pelo regime. As diferentes tipologias criadas pela Ciência Política para classificar os regimes políticos adotam

² Para uma detalhada análise das articulações entre civis e militares que precederam o golpe de 64, ver René A. DREIFUSS, 1964: *A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. Ver também Wanderley Guilherme dos SANTOS, *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. A análise deste autor é centrada na crise de governo e no colapso do sistema partidário, resultando no que ele denomina de “crise da paralisia decisória”. Ele sustenta a tese de que esse impasse institucional teria levado ao golpe sob *manu militari*.

³ Ver a esse respeito Manuel Antônio GARRETÓN, “Em torno da discussão sobre os novos regimes autoritários na América Latina”, in *DADOS*, 25 (2): 165-67. 1982.

como principal critério definidor da sua natureza a forma como o poder instituído realiza a mediação entre o Estado e a sociedade civil. Para fins analíticos, os regimes contemporâneos podem ser enquadrados em três grandes famílias: os sistemas totalitários, autoritários e democráticos-liberais. Cada uma dessas categorias comporta diversos subsistemas políticos que não interessa aqui especificar.

Parece não haver divergência entre os cientistas políticos, no que toca à classificação do sistema de poder implantado no Brasil a partir do golpe de 64, definido como um típico regime burocrático-autoritário, muito embora em certos períodos tenha revelado pendores totalitários, o que levou alguns autores a prever a emergência de um tipo de regime neofascista. Não há, porém, entre os especialistas o mesmo consenso na hora de indicar as características particulares do autoritarismo brasileiro. Essas peculiaridades do regime militar pós-64 – sobretudo a permanência de mecanismos da democracia representativa, levaram o brasilianista Juan Linz a caracterizar o caso brasileiro mais como uma “situação autoritária” do que um “regime autoritário”.⁴ Tal conceituação, sugerida no início da década de 70 – acentuando os obstáculos para a institucionalização de um regime autoritário em bases duradouras – poderia induzir a uma falsa previsão de brevidade da “situação” criada pelo golpe de 31 de março, expectativa que iludiu setores da própria oposição ao regime.

Os analistas do período autoritário são quase unânimes em atribuir ao regime pós-64 uma ação modernizadora no campo econômico. O binômio “desenvolvimento com segurança”, transformado em ideologia do regime, canalizou os esforços do governo para alavancar o crescimento acelerado da economia. Apoiado na facilidade dos empréstimos externos, o Estado assumiu os investimentos em obras de infraestrutura e nos setores estratégicos que demandavam grande volume de recursos. A meta da política econômica traçada pelos governos militares foi a integração da economia brasileira ao sistema capitalista mundial. Um dos setores privilegiados pelos investimentos foi o das telecomunicações. A implantação de uma moderna rede de comunicações, integrando definitivamente o país à era do satélite, alavancou o desenvolvimento e a consolidação da mídia eletrônica. O governo militar deu efetivo

⁴ Apud Bolívar LAMOUNIER, “Authoritarian Brazil Revisited: O impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982”. in *DADOS*, 29 (3), 1986, p. 294. Citado também por Sebastião C. Velasco e CRUZ e Carlos Estavam MARTINS, “De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da ‘abertura’”, in Bernardo SORJ e Maria Herminia Tavares de ALMEIDA (orgs.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*, p. 14.

estímulo à expansão da televisão, largamente instrumentalizada para legitimar o regime. Favorecida por esta política, a TV Globo, que coincidentemente nasceu em 1965, transformou-se em poucos anos num colossal conglomerado de comunicação.⁵

A combinação de autoritarismo político com “modernização econômica” já havia ocorrido em etapas anteriores da evolução política e econômica do Brasil, notadamente durante o primeiro governo Vargas. Esse projeto de modernização conservadora e autoritária baseou-se numa estratégia de crescimento industrial acelerado, com forte intervenção estatal. São igualmente conhecidos os efeitos perversos do modelo econômico implantado no país. Os benefícios do vertiginoso crescimento econômico experimentado no período autoritário não favoreceram a maioria da população. Pelo contrário, verificou-se um aprofundamento das desigualdades sociais, como subproduto do modelo de desenvolvimento dependente-associado.⁶ O surto de desenvolvimento alcançado pelo Brasil durante a fase do chamado “milagre brasileiro” – que se estendeu de 1967 a 1973, quando o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou taxas anuais de crescimento superiores a 10% – alterou profundamente sua organização produtiva, fazendo emergir novos setores econômicos e novos sujeitos sociais. Essa rápida transformação da estrutura produtiva dinamizou o capitalismo brasileiro, ao mesmo tempo que gerou tensões na sua base social. Ao analisar esse fenômeno, Fernando Henrique Cardoso observou que:

A sociedade engendrada pelo tipo de desenvolvimento dependente-associado sintetiza contraditoriamente efeitos típicos das “sociedades de massa”, com aspectos do tipo de sociedade que no passado foi chamado de “dual”, marcada, por um lado, pela pobreza e relativa indiferenciação da massa constituída pelas “classes subalternas” do campo e da cidade e, por outro, pela estrutura mais integrada e mais marcadamente classista dos setores internacionalizados do sistema produtivo, tanto do campo quanto da cidade.⁷

⁵ Sobre a implantação da TV Globo e sua trajetória durante o regime militar, ver Daniel HERZ, *A história secreta da Rede Globo*.

⁶ Cf. Fernando Henrique CARDOSO, “Dependência a democracia”, in David FLEISCHER (org.), *Da Distensão à abertura*, pp. 35-59. Este autor é o principal formulador da “teoria da dependência”, que procura explicar o modelo de desenvolvimento dependente-associado dos países periféricos, onde ocorre um acomodamento de interesses da burguesia nacional com o capital multinacional. A principal referência sobre esta teoria é o livro *Desenvolvimento e dependência na América Latina*, escrito em parceria com Enzo Faletto e publicado em 1967.

⁷ *Idem*, p. 40.

Essa contradição entre o “novo” e o “velho” se dá na própria estrutura capitalista emergente, tensionando todo edifício social. É uma contradição que se revela tanto no seio da burguesia, que passa a abrigar um setor moderno e internacionalizado ao lado dos setores tradicionais, quanto na esfera das classes subalternas, onde o surgimento de um operariado industrial coloca em cena a nova classe trabalhadora, ao lado das classes subordinadas aos padrões arcaicos de dominação e exploração. As frações modernas das classes dominantes logo enfrentaram o choque de interesses com as oligarquias tradicionais. Essa crescente ambiguidade da burguesia repercute no seio do Estado, desafiado por demandas que se contrapõem dentro da própria coalizão de poder.

Para dar curso à modernização capitalista, o regime autoritário ampliou extraordinariamente o papel interventor do Estado sobre a economia e a sociedade. A via autoritária de desenvolvimento capitalista “realiza a modernização burguesa e reforça a própria ordem burguesa”.⁸ No entanto, essa modernização capitalista, por não atingir toda estrutura produtiva, facultando a conservação de relações arcaicas e repressivas de exploração e dominação dos trabalhadores, não foi acompanhada da institucionalização política da nova ordem burguesa. Ou seja, aprofundou e sedimentou “as instituições, a ideologia e, mesmo, a mentalidade autoritária prevaletentes na antiga sociedade tradicional, convertidas em recurso político de viabilização da acumulação acelerada”.⁹

Essa contradição histórica cria um foco crescente de pressões pela institucionalização política, resultantes da própria modernização. A nova classe trabalhadora e os setores médios da sociedade assumem como novos sujeitos sociais a reivindicação por mudanças políticas (democratização) e econômicas (divisão dos benefícios do crescimento econômico). A relação entre o Estado e a sociedade civil passa a ser questionada, “especialmente a forma daquele, mais orientada para os fins da acumulação e, por isso mesmo, de natureza particularista em detrimento de suas funções como instância de universalização da formação econômica”.¹⁰ Antes, porém, da emergência dessas novas forças sociais, pairava uma relativa ausência de

⁸ Cf. Luiz Werneck VIANNA, “O problema da cidadania na hora da transição democrática”, in *DADOS*, 26 (3): 243-64, 1983, p. 245.

⁹ *Idem*, *ibidem*.

¹⁰ *Idem*, p. 247.

um setor popular como sujeito sociopolítico dotado de razoável autonomia, o que fez com que a burguesia brasileira tenha se constituído como um sujeito sociopolítico profundamente autoritário.¹¹ Essa debilidade dos setores populares, observou O'Donnell, favoreceu uma “particular presença (...) de uma burguesia que se constitui como sujeito social e político quase sem outro interlocutor que um aparato estatal com o que – por isso mesmo – tem se relacionado tão simbioticamente”.¹²

A ascendência e autonomia da burguesia brasileira fazem com que ela, enquanto classe economicamente privilegiada, que alcançou êxitos importantes durante o autoritarismo, não tenha sofrido pressões e demandas significativas para repartir os frutos do expressivo crescimento econômico obtido durante o “milagre brasileiro”. Só com a transição e o fortalecimento do setor popular, a burguesia poderá ser induzida, de acordo com uma escolha racional do menor custo, a optar pela via das negociações e concessões democratizantes, a exemplo do que ocorreu com as burguesias nacionais nas democracias liberais desenvolvidas. Por enquanto, porém, ela goza seus privilégios, constituindo-se num caso atípico, conforme sugere O'Donnell, visto que “não existe outro caso na história de uma burguesia economicamente tão bem sucedida, que haja sido tão pouco desafiada social e politicamente”.¹³

O aprofundamento da produção capitalista, via modernização conservadora, deixou incompleta a obra de construção da nova ordem burguesa, inerente ao próprio capitalismo. O regime autoritário, artífice dessa modernização conservadora, não logrou dismantelar o modelo corporativista, como fora sua promessa inicial, deixando essa árdua tarefa para o governo democrático.¹⁴ Desta forma, o Brasil herdado pela transição concilia uma estrutura produtiva dinâmica e diversificada com relações sócio-político-econômicas profundamente arcaicas. Esse paradoxo revela os limites e as contradições da “modernização” gestada no período autoritário.

¹¹ Cf. Guilherme O'DONNELL, “Hiatos, instituições e perspectiva democrática”, in Fábio Wanderley REIS e Guilherme O'DONNELL (orgs.), *A democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, p. 76.

¹² Idem, *ibidem*.

¹³ *Ibidem*, *ibidem*.

¹⁴ Ver Thomas SKIDMORE, “Um brasilianista desiludido”, in *Jornal do Brasil*, 19 jul. 1992, p. 12.

O padrão contraditório do autoritarismo brasileiro

Uma singularidade do regime autoritário brasileiro foi a continuidade, pelo menos na sua primeira fase, da institucionalidade anterior. O governo militar promoveu a ruptura da ordem constitucional – invocando sempre o “clamor popular e a defesa dos valores democráticos” – porém, não rasgou, num primeiro momento, a Constituição liberal de 1946. O que não haveria de tardar, pois, já no preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, os líderes da nova coalizão de poder reivindicavam poderes ilimitados, apresentando-se como portadores de legitimidade para instituir uma nova ordem jurídica e proclamando que “a revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte”.¹⁵

No entanto, surpreendentemente, alguns instrumentos próprios da democracia liberal resistiriam aos surtos autoritários mais agudos, quando o regime insinuava romper a tênue fronteira que separa o autoritarismo do totalitarismo. Daí decorre um padrão contraditório do regime autoritário brasileiro. Mesmo com a profusão de estatutos de exceção editados pelo regime, preservou-se o conceito de governo impessoal (rotatividade na presidência – mantida como cargo eletivo, embora através de um Colégio Eleitoral – e prazo fixo de duração do mandato presidencial). O general Castello Branco assumiu a presidência com o compromisso de cumprir uma espécie de “mandato tampão”, completando o período restante do mandato constitucional do presidente deposto. Não cabe especular aqui se havia ou não sinceridade de propósito, o fato é que o seu mandato acabou prorrogado e a promessa de devolver o poder a um presidente eleito pelo voto direto não foi cumprida.

De qualquer forma, em 21 anos de governos militares, o poder foi exercido por cinco generais-presidentes, o que assegurou ao regime autoritário brasileiro uma sucessão regular e excepcional. Porém, essas trocas de comando não se deram sem traumas profundos e estremecimentos causados pelas disputas entre diferentes fra-

¹⁵ O “entulho autoritário” começou com o Ato Institucional de 9 de abril de 1964. Vieram depois outros atos institucionais que passaram a ser numerados a partir do segundo e totalizaram 17 (o último de 14 de outubro de 1969). Como subproduto dos Atos Institucionais, foram editados 104 Atos Complementares (o último datado de 26 de julho de 1977). Ao analisar a ordem jurídica estabelecida pelo regime militar, observou o jurista Dalmo Dallari: “Um dado curioso que desnorreia qualquer estudioso que pretenda compreender, à luz de alguma teoria jurídica, o sistema jurídico brasileiro posterior a 1964, é a coexistência de normas impostas arbitrariamente como leis e de uma ordem formalmente, ou pelo menos nominalmente, constitucional”. Cf. Dalmo DALLARI, “Como nos velhos tempos”, in Flávio KOUTZII (org.), *Nova República: um balanço*, p. 158.

ções das Forças Armadas. A substituição de lideranças em regimes autoritários é sempre problemática, seja pela falta de regras claras, seja pela permanente tentação de violá-las, o que normalmente conduz a crises sucessórias, que podem acelerar a derrocada do regime. No caso do Brasil, a sucessão do último presidente militar, o general João Batista Figueiredo, desembocou numa típica crise sucessória, que favoreceu a vitória da oposição e a transição negociada, conforme será analisado no próximo capítulo.

O sistema representativo também foi preservado, muito embora com o Congresso encilhado pelo Executivo e atingido por extensas e sucessivas listas de cassações. Apesar de ter permanecido dócil, o Congresso foi fechado por três vezes durante o regime militar. Na verdade, o funcionamento do Legislativo fazia parte da estratégia de legitimação do regime. Ele cumpriria um papel secundário, dando um verniz de legalidade aos atos do governo, inclusive referendando a escolha dos generais-presidentes. A própria Constituição de 1967 foi submetida à aprovação sumária do Congresso. Essa aparente “normalidade institucional” foi rompida quando, em 17 de outubro de 1969, os três ministros militares que integravam a junta que assumiu a chefia do governo após o afastamento do presidente Costa e Silva decretaram a Emenda Constitucional nº 1 – até hoje objeto de controvérsia entre os juristas, pois, dada a sua abrangência, alguns preferem classificá-la como uma nova Constituição. Esse decreto nunca foi submetido a aprovação do Congresso Nacional, o que significa que desde então o país passou a ser regido por uma Constituição outorgada que, com algumas modificações, permaneceu em vigor até a promulgação da Constituição de 1988.

Antes, porém, de institucionalizar seu caráter autoritário, o governo militar procurou conviver com a ordem anterior, respeitando o calendário eleitoral. As eleições diretas para os governos dos Estados foram mantidas. A própria estrutura partidária pré-1964 não foi desmontada imediatamente. Essa decisão só seria tomada em outubro de 1965, um ano e meio após o golpe, exatamente como resposta à derrota sofrida pelo governo na eleição de governadores realizada naquele ano. O discurso cultivado pelos militares enfatizava a restauração da democracia liberal como objetivo primordial da “revolução”. As forças armadas reivindicavam o papel de defensoras da democracia, sugerindo uma intervenção temporária, com a tarefa de restabelecer as condições necessária ao seu funcionamento, sem os vícios identi-

ficados na ordem anterior. Um dos compromissos centrais do governo militar instalado em 64 era liquidar o corporativismo incrustado na máquina do Estado, herdado do período varguista. Philippe Schmitter sumariza com acurada sensibilidade essa contradição entre o discurso a favor da democracia e a prática autoritária dos militares:

Ironicamente, os militares continuam a insistir em seu papel salvacionista e em seu objetivo último de instaurar (sob sua tutela) uma sociedade democrática aberta (...) Não há indícios substanciais de que os golpistas de 1964 tenham previsto ou desejado o desfecho que acabaram por produzir. Eles parecem sinceramente ter acreditado que estavam dando o primeiro passo no sentido de demolir, e não de aperfeiçoar o sistema getulista. Não vejo nenhum grande desígnio no que eles fizeram nos seis anos seguintes, e sim uma mera sequência de respostas reativas e inter-relacionadas às crises que iam emergindo, cada uma das quais reduzindo a probabilidade de qualquer retomo a um governo civil e democrático (...) Eles chegaram onde estão, em termos institucionais, “pela força das coisas” e não por um intento específico.¹⁶

Essa opinião é compartilhada por Sebastião C. Velasco e Cruz e Carlos Estevam Martins, para os quais os surtos de endurecimento militar, como, por exemplo, a edição do AI-2, em 65, ou do AI-5, em 68, “não decorrem em linha direta do golpe de 64”, mas foram respostas do regime aos desafios criados pela própria crise e pelo comportamento “desafiador e provocativo da oposição”.¹⁷ Trata-se, sem dúvida, de uma assertiva polêmica, na medida que responsabiliza a oposição pelo recrudescimento autoritário que se verificou sobretudo a partir da edição do AI-5, inaugurando o período mais fechado e repressivo do ciclo militar.

¹⁶ Apud Bolívar LAMOUNIER, “Authoritarian Brazil Revisited”, p. 290. O referido texto de Philippe Schmitter encontra-se originalmente em Alfred STEPAN (org.), *Authoritarian Brazil*, publicado em 1973, portanto, antes do início da abertura. Esse livro, que se tornou uma das principais referências sobre o período, discutia a possibilidade de o regime brasileiro institucionalizar-se como uma forma duradoura de dominação autoritária.

¹⁷ Cf. Sebastião C. VELASCO E CRUZ e Carlos Estevam MARTINS, “De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da ‘abertura’”, In Bernardo SORJ e Maria Herminia Tavares ALMEIDA (orgs.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. p. 15 e passim.

A dinâmica da abertura política

A transição política – entendida como a passagem de um regime autoritário para a democracia¹⁸ – é um processo dinâmico pela sua própria natureza.¹⁹ Em razão disso, “todas as transições envolvem riscos e incertezas significativas”.²⁰ A abertura política sofre uma ação simultânea de forças decididas a impulsioná-la e de forças empenhadas em bloqueá-la, que a tensionam permanentemente, podendo conferir-lhe um movimento pendular, marcado por avanços e recuos. O processo de transição no Brasil tem sido conceituado como sendo um caso típico de “conciliação pelo alto” ou de “transição transada”. Os autores que escreveram sobre a abertura no Brasil são unânimes em reconhecer que “não houve um colapso do regime militar, e sim transição com notável continuidade”.²¹ Ela se deu mediante um relaxamento progressivo dos controles exercidos pelo regime, “com uma gradativa redistribuição de poder, impulsionada e monitorada pelo calendário eleitoral”.²² Outra característica acentuada pela maioria dos autores é o gradualismo da abertura brasileira, marcada por um “padrão de movimentos contraditórios”,²³ que intercala iniciativas liberalizantes com medidas casuísticas.²⁴

¹⁸ Luciano Martins considera inapropriado o uso da expressão “transição para a democracia” ou sua variante, “transição democrática”, como forma de designar o processo que tem início a partir da liquidação de um regime autoritário. Segundo esse autor, a transição deve ser compreendida como o intervalo entre o fim do regime autoritário e a institucionalização de um outro regime, que pode vir a ser democrático ou não. Cf. Luciano MARTINS, “Ação política e governabilidade na transição”, in José Álvaro MOISÉS e J. A. Guilhon ALBUQUERQUE, *Dilemas da consolidação democrática*, p. 19.

¹⁹ Cf. Adan PRZEWORSKI, “Como e onde se bloqueiam as transições para a democracia”, in MOISÉS e ALBUQUERQUE (orgs.), op. cit., p. 19.

²⁰ Cf. Donald SHARE e Scott MAINWARING, “Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha”, in *DADOS*, 29 (2): 207-36, 1986. p. 213.

²¹ Cf. Francisco C. WEFFORT, *Qual Democracia?*, p. 22.

²² Cf. Bolívar LAMOUNIER. “Antecedentes, riscos a possibilidades do Governo Collor”. in LAMOUNIER(org.), *De Gaisel a Collor – o balanço da transição*, p. 16.

²³ Cf. Luciano MARTINS. “A liberalização do regime autoritário no Brasil”, in Guilherme O’DONNELL. Philippe C. SCHMITTER e Laurence WHITEHEAD (ed.), *Transições do regime autoritário: América Latina*, p. 123.

²⁴ Este perfil é definido pela sucessão de casuísmos adotados pelo regime a partir de 1974, com o objetivo de conter o avanço eleitoral da oposição. Foi esse o caráter da Lei Falcão (1976), que restringiu o acesso dos candidatos ao rádio e à televisão. Em seguida veio o “Pacote de Abril”, decretado pelo presidente Geisel em abril de 1977, depois de ter colocado o Congresso Nacional em recesso compulsório. Mediante um conjunto de emendas à Constituição, o governo criou uma série de casuísmos eleitorais, adiando as eleições diretas dos governadores dos Estados, que estavam marcadas para o ano seguinte e criando a figura dos senadores nomeados (logo alcunhados de “senadoras biônicos”). O último casuísmo foi o “Pacote de Novembro” (1981), editado pelo presidente Figueiredo, mudando as regras eleitorais para o pleito de 1982 e alterando a composição do Colégio Eleitoral, ao qual caberia eleger o novo presidente. O principal

Uma questão que suscitou polêmica entre os cientistas políticos foi precisa a principal força motriz da abertura. A questão que se coloca nos seguintes termos: esse processo foi uma concessão do regime ou resultado das pressões da sociedade civil? A interpretação dominante sustenta que o processo de distensão e abertura fez parte de uma estratégia de liberalização adotada pelo regime. Alguns autores, porém, insistem que essa iniciativa foi uma resposta do governo à sua crescente perda de legitimidade. Esse debate remete à polêmica levantada por Nico Poulantzas, que atribui às ditaduras uma incapacidade insuperável de se autorreformarem, devendo necessariamente ocorrer um ponto de ruptura. De acordo com este autor, “os regimes ditatoriais veem-se obrigados a se transformar no momento em que eles não podem mais (...) controlar pela força o movimento popular, o que quer dizer que, por esta razão, eles não podem mesmo e sobretudo controlar e dirigir sua própria transformação”.²⁵

Parece importante insistir na distinção que deve ser feita entre o “projeto” de abertura engendrado pela cúpula do regime e o “processo” de transição definido a partir da sua própria dinâmica. Esse *timing* da transição foi ditado, por um lado, pelas pressões dos setores populares e democráticos no sentido de aprofundá-la e acelerá-la e, por outro lado, pelas resistências desempenhadas por forças do regime refratárias às mudanças. Para Celina Rabello Duarte, o ritmo da abertura foi determinado pela cúpula dirigente do regime: “Em que pese as pressões democratizantes da sociedade civil e as pressões externas, o processo de distensão foi definido e decidido a partir do próprio governo”.²⁶

Essa interpretação, que atribui um elevado grau de autonomia ao governo, peca por relativizar o peso das pressões das oposições e dos movimentos sociais ao regime. Luiz C. Bresser-Pereira, opondo-se a esse argumento, sustenta que a iniciativa do processo de democratização coube à sociedade civil. Essa demanda foi respondida pelo regime com o processo de “abertura”, concebida como uma estratégia para “conceder sempre o menor possível, postergando a democratização”.²⁷ Esse autor

casuismo eleitoral foi o estabelecimento da vinculação partidária do voto para todos os níveis e a proibição das coligações partidárias. Sobre a “engenharia política” do regime no período da abertura, ver David FLEISCHER, “O Novo pluripartidarismo: perfil socioeconômico da Câmara dos Deputados (1979 versus 1983)”, in FLEISCHER(org.), op. cit., pp. 119-55.

²⁵ Cf. Nico POULANTZAS, *A crise das ditaduras*, p. 75. Apud Luiz Felipe MIGUEL, *A sombra dos generais: militares e civis na “Nova República”*. Tese de Mestrado. UnB/REL, 1992, p. 1.

²⁶ Cf. Celina Rabello DUARTE, “Imprensa e redemocratização no Brasil”, in *DADOS*, 26 (2), 1983, p. 182.

²⁷ Cf. Luiz C. Bresser PEREIRA, “Os limites da ‘abertura’ e a sociedade civil”, in David FLEISCHER(org.), op. cit., pp. 19-20.

destaca a importância do engajamento do empresariado na luta da sociedade civil pela democratização, apontando como fator decisivo de deslegitimação do regime o colapso parcial da aliança entre a burguesia e a tecnocracia estatal ocorrido a partir de 1975. No entanto, o ritmo lento e controlado da “abertura” só foi possível devido ao caráter autoritário da burguesia brasileira.²⁸

Parece-nos, sem sombra de dúvida, que coube ao regime a formulação de uma estratégia de abertura “lenta, gradual e segura”. Essa iniciativa, desencadeada ainda quando o desgaste do regime não era tão evidente, permitiu ao governo imprimir o gradualismo desejado. Contudo, outros atores sociais influenciaram o ritmo e o alcance do processo. O’Donnell parece situar com precisão essa questão, quando afirma que os avanços democráticos nas sociedades capitalistas nunca resultaram de concessões unilaterais da parte da burguesia; resultaram da organização, lutas e pressões do setor popular (especialmente, mas não exclusivamente, dos trabalhadores urbanos), que terminaram convencendo a burguesia e/ou os governos, da conveniência (ou necessidade, para preservar o sistema de dominação social) de convalidar esses avanços democratizantes.²⁹

De fato, a literatura sobre a transição brasileira parece contaminada por uma perspectiva excessivamente institucional. O controle exercido pelo regime sobre o processo de liberalização, que não pode ser negado, tem sido superdimensionado, ao mesmo tempo que não se dá a devida importância aos movimentos populares e sindicais na luta pela redemocratização. Não se pode negar que as greves deflagradas a partir de 1978, tendo como palco principal a região industrial do ABC paulista, foram um fator importante de mobilização da sociedade civil na luta contra o regime militar.

Outra questão controversa é determinar quando a tarefa da transição pode ser considerada concluída. Przeworski propõe que a transição para a democracia completa-se quando garante simultaneamente: 1) o efetivo controle civil sobre os militares; 2) o funcionamento de um sistema eleitoral competitivo, com possibilidade real de alternância partidária no poder e; 3) que essa alternância no poder pode produzir mudanças políticas reversíveis pela vontade do povo manifestada nas

²⁸ Idem, p. 26.

²⁹ Cf. Guilherme O’DONNELL, “Hiatos, instituições e perspectivas democráticas”, in REIS e O’DONNELL (orgs.), *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, p. 75.

eleições.³⁰ Esse autor não reconhece, portanto, como tarefa da transição a promoção de reformas sociais e econômicas que corrijam as desigualdades agravadas durante o período autoritário. A transição ficaria, assim, reduzida ao seu conteúdo político.

Nas suas análises sobre o ciclo autoritário na América Latina, O'Donnell classificou os regimes burocrático-autoritários em dois grupos: o primeiro reúne os regimes que foram economicamente destrutivos e/ou altamente repressivos (Argentina, Uruguai e Chile); o segundo grupo comporta os regimes que lograram um relativo sucesso econômico e promoveram uma repressão mais atenuada, embora sempre presente.³¹ O caso brasileiro é considerado por esse autor típico do segundo grupo. Os regimes autoritários do primeiro grupo normalmente terminam por colapso. A transição desses regimes encontra dificuldades agudas em função da crise econômica e social provocada pela destrutividade do regime autoritário precedente. Por outro lado, o desprestígio dos suportes do regime autoritário, incluindo-se as forças armadas, favorece uma desmilitarização mais efetiva do aparelho do Estado. Em contrapartida, há uma hostilidade da corporação militar em relação ao governo civil instalado, o que representa uma ameaça permanente de “morte rápida” por um novo golpe.

O caso brasileiro é visto como o mais singular entre todos os regimes autoritários latino-americanos, pois “se destaca como o único que, a despeito da atual crise social e econômica pode afirmar, com alguma credibilidade, que obteve significativos sucessos em termos de crescimento econômico”.³² Duas características básicas definem o regime autoritário no Brasil: a repressão foi menos maciça e sistemática do que em outros países, como Argentina e Chile; por outro lado, apesar da crise econômica que acompanhou os últimos anos do regime autoritário, o Brasil experimentou um acentuado crescimento econômico durante o ciclo militar. As transições de regimes como o brasileiro não se dão por colapso; são “transições transadas”, mediante acordos ou pactos.

Nesse caso, os dirigentes do regime autoritário exercem um alto grau de con-

³⁰ Cf. Adan PRZEWORSKI, *op. cit.*, p. 21.

³¹ Cf. Guillermo O'DONNELL. “Transições, continuidades e alguns paradoxos”, in REIS e O'DONNELL, *loc. cit.*, p. 49 e ss.

³² Cf. Guillermo O'DONNELL, “Introdução aos casos Latino-Americanos”, in O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, *op. cit.*, p. 22.

trole sobre o *timing* da liberalização e sobre a agenda da transição. Por outro lado, como sugere O'Donnell, “na medida em que o regime autoritário foi bem sucedido em termos de (pelo menos), crescimento econômico, o desprestígio e impopularidade das forças armadas que sustentaram esse regime tendem a ser menores do que nos outros tipos de casos”.³³ Foi o que ocorreu no Brasil, onde a corporação militar entrou na “Nova República” pela porta da frente. “Não fora derrotada com o regime autoritário: era a fiadora da redemocratização”.³⁴ De fato, os militares não foram derrubados, nem deixaram o poder derrotados. “Prepararam uma retirada estratégica da qual e sobre a qual mantém um controle direto e quase intocável até hoje (...) Se não tivemos a ditadura mais sangrenta e aguerrida, coube-nos a que ficou mais enquistada nos organismos do Estado e no aparelho do governo”.³⁵

Ao mesmo tempo que se empenhava numa saída negociada, a cúpula do regime não renunciava ao recurso das ameaças. Os riscos de um revés autoritário eram habilmente inflados pelos próceres da transição para tomá-la a mais longa possível. A ameaça de retrocesso foi um recurso permanentemente utilizado pelo regime para conter a oposição, comprometê-la com o seu projeto de abertura “lenta, gradual e segura” e, por fim, conquistar sua adesão à conciliação via Colégio Eleitoral. Seguindo essa estratégia, o regime militar esgotou-se sem rupturas, num processo singular de transição pelo alto. Apeados do poder, os militares conseguiram manter incólumes suas prerrogativas, preservando o poder de veto sobre as decisões do governo. Mais do que isso, a presença dos militares no primeiro escalão do governo continuou ostensiva, com uma constelação de seis ministérios militares.³⁶

Outro aspecto importante a ser realçado, pois representou uma forte condicionante da “transição transada”, é a já mencionada fragilidade histórica dos setores

³³ Idem, p. 51.

³⁴ Cf. Luiz Felipe MIGUEL, loc. cit., p. 103.

³⁵ Cf. Florestan FERNANDES, *Nova República?*, p. 22.

³⁶ Luiz Felipe Miguel relata um fato revelador do poder mantido pelos militares na “Nova República”: “Cinco dos seis membros militares do primeiro escalão permaneceram em seus cargos desde a indicação por Tancredo Neves até o fim do mandato de Sarney. Ocorreram alterações apenas na chefia do Emfa, tradicionalmente exercida em rodízio por oficiais-generais das três armas. Entre os 21 ministros civis empossados em março de 1985, apenas um resistiu durante todo o governo – Antônio Carlos Magalhães, ministro das Comunicações, apoiado pelo poderoso proprietário da Rede Globo, Roberto Marinho”. Cf. Luiz Felipe MIGUEL, op. cit., p. 125-126.

populares, que se reflete na debilidade das suas organizações. Esse fator, aliado ao relativo êxito econômico dos governos militares, foi determinante do alto grau de controle que o regime revelou-se capaz de exercer sobre a transição. Segundo O'Donnell, os pactos políticos ou econômicos como mecanismos de transição, são facilitados

Quando a sociedade civil (especialmente o setor popular) é fracamente organizada e politicamente inativa ou, inversamente, quando os níveis de organização social e ativação política são relativamente altos e há um sistema partidário razoavelmente forte e representativo, especialmente no tocante ao setor popular. A primeira situação leva a acordos elitistas estreitos e exclusivistas (caso do Brasil). A segunda permite em princípio, compromissos abrangentes, a serem elaborados e implementados por atores políticos institucionalizados.³⁷

Em razão dessa característica da sociedade civil brasileira marcada pela fragilidade dos setores populares, a transição assumiu um conteúdo estritamente político, contingenciando a permanência das estruturas sociais e econômicas consolidadas ao longo do período autoritário. As demandas sociais por melhor distribuição de renda e pela reforma agrária, por exemplo, continuaram sendo reprimidas no período de transição.³⁸

A linha demarcatória entre o fim da transição política e o início da consolidação democrática é tênue e difícil de ser precisada. Como requisitos mínimos para deflagração de um processo de democratização, exige-se a remoção dos resquícios do autoritarismo, o restabelecimento dos direitos políticos em sua plenitude e a fixação de normas mínimas, aceitas pela maioria, que garantam a ampla participação nas eleições. Essas condições foram razoavelmente atendidas pela Constituição de 1988, assinalando o início do processo de consolidação democrática no Brasil, que se concluirá com a vigência plena dos princípios por ela consagrados.

³⁷ Cf. Guillermo O'DONNELL, "Introdução aos casos latino-americanos", in O'DONNELL, SCHMITTER e WHITEHEAD, op. cit., p. 28.

³⁸ Cf. Florestan FERNANDES, op. cit., p. 11.

O continuísmo da transição brasileira

O alto grau de continuísmo da transição no Brasil se manifesta em quatro níveis: 1) no peso e na presença institucional das forças armadas; 2) na conservação de estruturas estatais do regime autoritário, pouco permeáveis ao controle democrático; 3) na presença de “notáveis” do regime autoritário em postos chaves do novo governo e a não renovação da classe política e; 4) na permanência e revalorização de práticas políticas anteriores ao próprio regime autoritário, como o clientelismo e o patrimonialismo. De fato, a “transição transada” exacerbou o padrão elitista da política brasileira e a sua tradição patrimonialista.³⁹ A propósito, Francisco Weffort observa que,

o continuísmo não foi apenas uma imposição de grupos militares que deixaram o poder, mas também uma escolha política de muitas forças democráticas que o assumiam. Foi um compromisso entre moderados de ambos os lados e, neste sentido, uma expressão da realidade do poder dominante no país. Rejeitado apenas por pequenos grupos da esquerda, este compromisso desvenda a real natureza da “Nova República” como o resultado de uma “transição conservadora”.⁴⁰

Um equívoco frequente tem sido o de tomar como único indicativo do grau de continuidade entre o *ancien régime* e o novo governo a permanência da tutela militar sobre o poder civil. A propósito, O'Donnell observa que a literatura especializada tem prestado pouca atenção à continuidade da classe política do regime autoritário.⁴¹ De acordo com esse autor, “se o Brasil (...) é o caso de maior continuidade do regime autoritário ao civil em termos das forças armadas, comparativamente esta continuidade é ainda maior no tocante ao pessoal civil governante, os ‘notáveis’ daquele regime”.⁴²

Esse aspecto parece extremamente relevante para se compreender a transição brasileira. Ao contrário do que ocorreu em outros países, no Brasil os “notáveis” do regime autoritário realizaram com inegável êxito a passagem para o novo regime, sem perder sua influência no centro decisório. O ministério escolhido por Tancredo

³⁹ Esta opinião é compartilhada por diversos autores. Ver: Donald SHARE e Scott MAINWARING, *op. cit.*; Guilharo O'DONNELL, “Hiatos, instituições...”, *op. cit.*; José Álvaro MOISÉS e J. A. Guilhon ALBUQUERQUE, *op. cit.*, e Aspásia CAMARGO e Eli DINIZ (orgs.), *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*, p. 12.

⁴⁰ Cf. Francisco WEFFORT, *op. cit.*, p. 97.

⁴¹ Cf. Guilharo O'DONNELL, “Transições, continuidade...”, *op. cit.*, p. 60.

⁴² *Idem*, p. 61.

Neves em 1985 acomodou alguns dos principais aliados civis do regime autoritário. Esse “transformismo” das elites dirigentes realça o caráter continuísta da “Nova República”. Na própria Constituinte, a maior bancada seria formada por políticos que pertenceram ao partido de sustentação do regime. Essa continuidade não é menos significativa nos escalões superiores da tecnoburocracia civil, sobretudo na área do Ministério das Comunicações, como veremos neste trabalho.

Além do seu caráter gradual e continuísta, Bolívar Lamounier focaliza outra especificidade da transição brasileira: o papel decisivo exercido pelas eleições. De fato, ele considera que a transição no Brasil “foi essencialmente uma abertura através de eleições”.⁴³ Corroborando esse argumento, Maria Tereza Sadek afirma que:

A inesperada vitória da oposição (em 1974) congregada no MDB, elegendo 16 dos 22 senadores, foi um ponto de inflexão na história eleitoral brasileira, pois transformou as eleições em um mecanismo plebiscitário de julgamento do governo. A partir daquele ano, eleição após eleição, tornou-se cada vez mais visível a erosão da legitimidade do regime, na medida em que o partido do governo, a Arena, foi perdendo substância eleitoral até ver sua votação confinada aos municípios menos urbanizados e industrializados do país.⁴⁴

Esse feito foi mais notável quando consideradas as condições precárias e altamente restritivas impostas pelo regime à atuação da oposição. Através da censura à imprensa, da repressão ostensiva, das ameaças veladas e da propaganda maciça sobre o êxito econômico, o governo acuou o MDB, que foi praticamente esmagado na eleição de 1970, chegando a ser cogitado entre seus líderes a possibilidade da autodissolução.⁴⁵ Paradoxalmente, a Justiça Eleitoral acabou desempenhando um papel importante no processo de transição, como fiadora da lisura dos resultados eleitorais, a despeito das condições desleais sob as quais os pleitos organizados pelo regime foram realizados. Conquanto o governo sempre buscou influir nos resulta-

⁴³ Cf. Bolívar LAMOUNIER, “Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2(4), jun. 1987, p. 44.

⁴⁴ Cf. Maria Tereza SADEK, “A justiça Eleitoral no processo de redemocratização”, in LAMOUNIER (org.), *Da Geisel a Collor: o balanço da transição*, p. 155.

⁴⁵ Sobre a história do MDB/PMDB, ver Maria D’Alva Gil KINZO, *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB*; e Maria Helena Moreira ALVES, *Estado e Oposição no Brasil: 1964-1984*.

dos através de sucessivos casuísmos eleitorais, nunca tentou intervir “no plano do controle do processo eleitoral, que mesmo durante o autoritarismo continuou a ser feito com razoável autonomia pela Justiça Eleitoral”.⁴⁶

Na esteira da derrota sofrida em 74, o governo encaminhou ao Congresso projeto de lei modificando o Código Eleitoral (lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) e estabelecendo severas restrições à propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Aprovado com os votos da bancada governista, sob o protesto da oposição, essa lei – que ficou conhecida como Lei Falcão, numa referência ao então Ministro da Justiça, Armando Falcão – impôs uma regra draconiana, dispondo que “na propaganda, os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo, e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias, podendo, ainda, anunciar o horário e o local dos comícios”.⁴⁷ Ao regulamentar a Lei Falcão – através da Resolução nº 10.136, de 8 de outubro de 1976 –, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pretendeu flexibilizar essa censura. Mas a interpretação da lei feita pelo TSE só serviu para tomar mais bizarras as restrições. O artigo 4º da referida resolução, estabeleceu as seguintes normas para a propaganda eleitoral na televisão:

Art. 4º (...)

- I - Podem ser projetadas, em sequência ou simultaneamente, diferentes fotografias estáticas do mesmo candidato;
- II - O candidato pode fazer-se fotografar com vestes ou instrumentos de trabalho indicativas da sua profissão;
- III - O fundo das fotografias será neutro e não conterá cenas de qualquer espécie, podendo somente apresentar a sigla ou legenda partidária, o número do candidato e o município em que concorre.⁴⁸

Essa regra, que vigorou nas eleições municipais de 1976, nada mais era do que o uso da censura para impedir a oposição de ter acesso à mídia eletrônica.⁴⁹ A propaganda na televisão foi transformada na monótona apresentação dos famosos “san-

⁴⁶ Cf. Maria Teresa SADEK, loc. cit., p. 156.

⁴⁷ Cf. Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976.

⁴⁸ Cf. Resolução do TSE nº 10.136, de 8 de outubro de 1976.

⁴⁹ Sobre as restrições legais criadas pelos governos militares para dificultar o acesso da oposição aos meios de comunicação de massa, ver Nilcilane Alves VIEIRA, *A regulamentação da Propaganda Eleitoral no Brasil (1985/1989): O Horário Eleitoral Gratuito em Debate*. UnB/FAC, Tese de Mestrado, mimeo., 1993.

tinhas eletrônicos”. A Lei Falcão permaneceu em vigor até o final do regime militar, sendo aplicada inclusive nas eleições de 1982, quando foi restabelecido o voto direto para a escolha dos governadores dos estados. A despeito de medidas casuísticas e restritivas, como foi o caso da Lei Falcão, a preservação de formalismos democráticos pelo regime – como regras e práticas eleitorais com o mínimo de credibilidade – canalizou o processo de abertura para o campo das disputas eleitorais. A partir das eleições de 1974, descortina-se um cenário liberalizante baseado na reativação dos mecanismos representativos clássicos, eleitorais e partidários. A acumulação gradativa de pressões foi canalizada através do processo eleitoral. “Os resultados das eleições funcionaram de fato como indicadores do grau em que o regime autoritário perdia legitimidade, ajudando por sua vez a agregar pressões ulteriores contra ele”.⁵⁰ Essa agregação de pressões pela via eleitoral formou uma oposição consistente ao regime. A vitória oposicionista em 1974 revelou o sentido claramente plebiscitário do voto, sobretudo do voto urbano dos principais estados – o que se tornaria uma característica permanente nas eleições realizadas a partir de então. Esse pleito marcou ainda uma revitalização do interesse popular pelas eleições.⁵¹

Lamounier sustenta que havia no bojo do projeto de abertura a intenção de revalorizar a arena eleitoral e o papel dos políticos civis. E conclui: “Embora os resultados de 1974, dada a magnitude da votação oposicionista para o Senado, tenham sem dúvida assustado parte dos militares, pode-se afirmar que o retomo a eleições mais competitivas, da mesma forma que a uma imprensa mais autônoma, era desde o início um ingrediente importante do plano de descompressão”.⁵² Esse autor reconhece ainda o papel importante da imprensa e dos mídia no processo da transição. Ao optar pela arena eleitoral, o regime fazia um cálculo de custos e benefícios. A revalorização do mecanismo eleitoral atendia a um duplo objetivo: ao mesmo tempo que era compatível com o gradualismo que a cúpula do regime pretendia imprimir ao processo de liberalização, as eleições reforçavam a legitimidade do regime, na medida em que conferiam uma cobertura de legalidade progressiva aos atos do governo.⁵³

⁵⁰ Cf. Bolívar LAMOUNIER, “Perspectivas da consolidação democrática...”, p. 44.

⁵¹ Cf. Bolívar LAMOUNIER, “Authoritarian Brazil revisited...”, p. 304.

⁵² Idem, p. 286.

⁵³ Ibidem, p. 297.

Essa descompressão pela via eleitoral tornou-se viável por três fatores: 1) os antecedentes pluralistas do sistema partidário; 2) o elevado grau de controle que o governo era capaz de exercer sobre a luta política e; 3) a opção majoritária da oposição pela aceitação do jogo eleitoral, respeitando as regras estabelecidas pelo regime, que lhe eram, na maioria das vezes, claramente casuísticas e desfavoráveis.⁵⁴ Como a transição sempre perseguiu um horizonte incerto, esse risco permanente engajou as forças de oposição no jogo eleitoral.

Alguns autores sugerem que a permanência de estruturas formalmente liberais e pluralistas fazia parte da estratégia de legitimação do sistema.⁵⁵ Na prática, essas estruturas eram anuladas pela situação autoritária e pelo clientelismo exacerbado do regime militar. O próprio Lamounier reconhece que “obviamente os governos militares manipularam as condições sob as quais se realizaram as eleições nos 20 anos que se seguiram ao golpe. Mas, não tentaram se desfazer do mecanismo eleitoral como tal ou substituí-lo por uma ‘doutrina’ de representação inteiramente diferente”.⁵⁶ Ele insiste, porém, que eleições competitivas podem exercer efeitos liberalizantes mesmo dentro de sistemas partidários não competitivos.

O processo de abertura política deu curso a uma liberalização progressiva da imprensa. A censura prévia sobre os jornais e revistas começou a ser levantada a partir de 1975. Para demonstrar os limites da liberalização e coagir os veículos a substituírem a censura prévia por uma autocensura, o governo Geisel optou por uma suspensão seletiva e gradual. A censura prévia não foi sustada a um só tempo para todos os veículos.⁵⁷ A liberalização da imprensa fez parte da estratégia do grupo geiselista para neutralizar os setores militares contrários à abertura política. Ao conceder maiores espaços para a atuação da imprensa, Geisel conquistava um aliado importante para isolar os bolsões mais radicais que pretendiam um endure-

⁵⁴ Ibidem, ibidem.

⁵⁵ É o que sugerem Aspásia Camargo e Eli Diniz, quando afirmam que “a preservação da arena parlamentar-partidária foi uma estratégia do regime militar para garantir a legitimidade do sistema”. Cf. Aspásia CAMARGO e Eli DINIZ (orgs.), *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*, p. 14.

⁵⁶ Cf. Bolívar LAMOUNIER, “Perspectivas da consolidação democrática...”, p. 56.

⁵⁷ A primeira medida neste sentido foi a suspensão da censura prévia no jornal *O Estado de S. Paulo*, em janeiro de 1975. Em junho de 1976, o governo retirou a censura da revista *Veja*. Só em junho de 1978 deixam de ser censurados os jornais *Movimento* (imprensa alternativa), *Tribuna da Imprensa* (Rio de Janeiro) e *O São Paulo* (jornal da Arquidiocese de São Paulo). Cf. Celina Rabello DUARTE. “Imprensa e democratização no Brasil”. in *DADOS*, 26 (2), 1983, nota nº 6 à p. 185.

cimento do regime.⁵⁸ As denúncias veiculadas pela imprensa sobre os escândalos de corrupção e sobre a repressão política foram um importante fator de desgaste do regime.

Registre-se que a extensa literatura sobre a transição brasileira apresenta uma injustificada ausência de estudos que analisam o papel dos mídia nesse processo político. Embora a Rede Globo tenha sido um instrumento privilegiado de propagação da ideologia do regime militar e da sua legitimação, a produção acadêmica na área da Ciência Política não tem dado a atenção devida a esse tema. A mesma omissão ocorre em relação ao papel que a Rede Globo exerceu na articulação e sustentação do pacto das elites que viabilizou a transição negociada via Colégio Eleitoral. O engajamento dos mídia foi importante fator de coesão da aliança entre os setores moderados da oposição e os setores liberais ligados ao antigo regime que deu origem ao governo da “Nova República”. Por último, são escassos os estudos que analisam a influência dos meios de comunicação de massa no processo de consolidação do regime democrático, sobretudo da perspectiva dominante de desqualificação da política e dos políticos que prevalece na programação desses veículos.⁵⁹

⁵⁸ Cf. Colina Rabello DUARTE, op. cit., passim.

⁵⁹ Neste aspecto, constitui referência indispensável o trabalho de Maria do Carmo Campello da SOUZA, “A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles”, in Alfred STEPAN (org.), *Democratizando o Brasil*.

Capítulo 2

“NOVA REPÚBLICA”: O PACTO DAS ELITES CONSERVADORAS

“Mais democracia em nosso país não se conquista diminuindo a presença do Estado, mas aumentando a capacidade que a sociedade tem de controlar o Estado nas suas ações”

FRANCISCO WEFFORT¹

No primeiro quadrimestre de 1984, o país foi sacudido por uma vibrante campanha nacional pelo restabelecimento da eleição direta para presidente da República, deflagrada com um comício unificado promovido pelas oposições na cidade de Curitiba, no dia 12 janeiro, que reuniu cerca de 50 mil pessoas. A partir desse evento, o movimento irradiou-se por todo Brasil, com gigantescas manifestações repetindo-se nas principais capitais do país. O objetivo era pressionar o Congresso Nacional a aprovar Emenda Constitucional do deputado Dante de Oliveira (PMDB-MT) que restabelecia a eleição direta para Presidente da República a partir do ano seguinte. No dia 25 de janeiro, aniversário da cidade de São Paulo, teve lugar na Praça da Sé a segunda grande manifestação da campanha pelas “diretas já”, palavra de ordem adotada pelo movimento. A manifestação da Sé reuniu cerca de 300 mil pessoas. A TV Globo cobriu o evento, mas veiculou no *Jornal Nacional* uma versão distorcida, referindo-se à manifestação como um ato comemorativo ao aniversário da capital paulista, sem qualquer conotação política. O episódio ilustra bem a conduta adotada pela emissora, que simplesmente ignorou o movimento até duas semanas antes da votação da Emenda Dante de Oliveira, ocorrida no dia 25 de abril.²

¹ Apud Lourenço Dantas MOTA (org.), *A Nova República: o nome e a coisa*, p. 177

² Sobre este episódio e sobre o papel da TV Globo na transição, ver Venício A. de LIMA, *Comunicación y política en América Latina: el caso brasileño*, pp. 25-60; Venício A. de LIMA e Murilo C. RAMOS, “A Televisão no Brasil: desinformação e democracia”, in David FLEISCHER (org.), *De Distensão à abertura*, pp. 215-33.

A proposta foi rejeitada pela Câmara dos Deputados. A votação da emenda deu-se num clima de hostilidade e pressão do Palácio do Planalto. O comandante militar do Planalto, general Newton Cruz, baixou medidas de emergência na Capital Federal e colocou os tanques nas ruas, promovendo um cerco ao Congresso, que provocou veementes protestos da oposição. A tentativa de intimidação surtiu efeito, e por escassos 15 votos a Câmara frustrou a expectativa popular. A direção do PMDB, principal partido de oposição, preferiu não desafiar o governo, trocando a campanha das ruas pelas articulações e conchavos de bastidores. Depois de insinuar manobras continuístas, o presidente Figueiredo se recusou a conduzir o processo de escolha do candidato oficial à sua sucessão. Com isso, deixava o campo aberto para as lutas internas que ameaçavam desagregar o partido governista. O “racha” foi consumado com a vitória de Paulo Maluf, ex-governador de São Paulo, na convenção realizada na primeira quinzena de agosto de 1984. Antes, porém, já havia se formado uma dissidência no PDS, que passou a identificar-se como Frente Liberal. Hábil articulador, o candidato do PMDB, Tancredo Neves, soube tirar proveito das dissensões crescentes entre as fileiras do partido governista. Com o aval da cúpula peemedebista, ele avançou na negociação de uma aliança com a ala dissidente do PDS, que nesse ínterim já havia rompido formalmente com a agremiação.

O pacto entre o PMDB e os dissidentes dos PDS foi formalmente celebrado em 7 de agosto de 1984, quando os principais líderes divulgaram em Brasília um documento intitulado “Compromissos com a Nação”. Assinado por Ulysses Guimarães, presidente do PMDB, Tancredo Neves, governador de Minas Gerais e virtual candidato da oposição, Aureliano Chaves, vice-presidente da República, e Marco Maciel, principal líder da dissidência, esse acordo objetivava dar curso à transição respeitando as regras do jogo, isto é, via Colégio Eleitoral. O pacto teve como avalistas os “moderados” da oposição e os “liberais” ligados ao regime. A carta-compromisso que sacramentou a Aliança Democrática – denominação com a qual foi batizada a aliança do PMDB com os dissidentes do PDS – definiu uma plataforma mínima que incluía os seguintes pontos: 1) o restabelecimento imediato de eleições diretas em todos os níveis; 2) a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana; 3) a defesa da autonomia e liberdade sindicais e do direito de greve; 4) o combate à inflação e às desigualdades sociais; 5) a reforma agrária mediante aplicação do Estatuto da Terra e melhoria das condições de vida do homem do campo; 6)

a renegociação da dívida externa, respeitando a soberania nacional e poupando o povo de sacrifícios insuportáveis e; 7) o fim do arrocho salarial. Esses compromissos seriam reafirmados e ampliados durante a campanha da Aliança Democrática.

A chapa encabeçada por Tancredo Neves teve como candidato a vice o senador José Sarney, que fora presidente do PDS até às vésperas da cisão que levou à criação da Frente Liberal, em julho de 1984. Ao vislumbrar a oportunidade de alcançar a vitória dentro das regras do jogo definidas pelo regime, o PMDB optou decididamente pela via do Colégio Eleitoral. A Aliança Democrática nascia, assim, “de um ‘pacto de não competição’ entre as elites tradicionais do país”.³ A transição caminhou para um acordo de praticamente “todos com todos”, para não competir eleitoralmente.⁴ Guilhon Albuquerque denomina esse processo como “paradoxo do consenso”,⁵ ou seja, a ilusão do consenso, da democracia como pacto de “todos com todos”. Essa perseguição do consenso a qualquer preço explica porque Tancredo Neves se empenhou em buscar a adesão à sua candidatura de setores comprometidos com o regime, mesmo quando sua vitória já estava claramente assegurada. A Aliança Democrática “resultou num continuísmo que não se esgota nos quadros do antigo regime, porque inclui uma continuidade mais entranhada, de interesses e, sobretudo, de práticas”.⁶ A “transição transada” apresentou ainda o “paradoxo do fracasso”: o pacto de transição pelo alto se tornou viável com a derrota do movimento popular por eleições diretas:

A estratégia alternativa, e que veio a ser vencedora no Colégio Eleitoral de 1985, era de fato uma variante da distensão geiseliana, isto é, consistia em uma coalizão entre os setores moderados e liberais do regime e os setores ‘confiáveis’ da oposição, excluindo-se os radicais de ambos os lados, com o apoio dos setores moderados das Forças Armadas e neutralização – mas não exclusão – de seus setores mais comprometidos com a repressão às oposições.⁷

³ Cf. José Álvaro MOISÉS, “Dilemas da consolidação democrática no Brasil”, in MOISÉS e ALBUQUERQUE (orgs.), *Dilemas da consolidação da democracia*, p. 167.

⁴ Cf. Guilherme O’DONNELL, “Transições, continuidades e alguns paradoxos”, in REIS e O’DONNELL (orgs.), *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, p. 56.

⁵ Cf. J. A. Guilhon ALBUQUERQUE, “Da crise do governo à crise do presidencialismo”, in MOISÉS e ALBUQUERQUE (orgs.), op. cit., p. 183.

⁶ Idem, p. 184.

⁷ Idem, ibidem.

A incapacidade revelada pelos partidos que formaram a Aliança Democrática, sobretudo na definição de uma estratégia adequada de construção institucional da democracia e das reformas mínimas exigidas pela sociedade, afetou profundamente a transição, produzindo uma verdadeira “estagnação” do processo. Os limites da Aliança Democrática estavam inscritos no seu objetivo iminentemente eleitoral. Ricardo Noblat, atento observador do cenário político, sintetiza bem a fragilidade das bases dessa coalizão quando afirma que

o vírus da desagregação da Aliança (...) estava inoculado nela desde o seu nascimento. Ela nasceu, encorpou e firmou-se como uma aliança acima de tudo eleitoral ou eleitoreira. Providenciou-se, aos poucos, um corpo de ideias que a tomasse mais respeitável e que servisse para retardar sua morte. O oportunismo da Aliança sempre explicou seu caráter, visivelmente precário.⁸

Com a derrota do movimento das diretas, o país perdeu a oportunidade histórica de canalizar o desejo de mudança – expressado pelo apoio maciço da sociedade civil – para deflagrar um processo de transformação estrutural da sociedade. O cálculo pragmático que convenceu as forças hegemônicas das oposições a viabilizar um pacto de elites via Colégio Eleitoral imprimiu duas orientações ao processo de transição: reduziu ao máximo o impacto reformista que teria a participação popular na transição e fez emergir um governo amarrado por uma teia de compromissos com a classe política, privilegiando os setores conservadores.⁹ A opção pelo Colégio Eleitoral garantiu a vitória da Aliança Democrática e a devolução do poder aos civis. Porém, abortou as mudanças. Para romper com o passado, “a ditadura teria de ser morta no corpo da sociedade civil, não na cabeça do Estado”.¹⁰ A conciliação pelo alto garantiu um *gran finale* ao regime militar.

Tancredo Neves pavimentou sua expressiva vitória recorrendo às mesmas práticas das quais seu adversário, Paulo Maluf, era acusado de utilizar-se: loteamento dos ministérios e distribuição de cargos. Com a consolidação de uma maioria confiável que assegurava a vitória no Colégio Eleitoral, o que já se vislumbrava a partir

⁸ Cf. Ricardo NOBLAT, “Crônica de uma morte anunciada”, In *Jornal do Brasil*, 8 jan. 1985.

⁹ Ver Brasília SALLUM JUNIOR, “Porque não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira”, in Lourdes SOLA (org.), *O Estado da transição: política e economia na Nova República*, p. 126.

¹⁰ Cf. Florestan FERNANDES, *Nova República?*, p. 30.

de agosto de 1984, a candidatura de Tancredo foi inflada por um típico fenômeno adesista e oportunista (*band wagon effect*), que provocou uma verdadeira debandada das fileiras do PDS. De fato, a adesão dos trãnsfugas do PDS à Aliança Democrática virou verdadeira “enxurrada”. No dia 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral finalmente reuniu-se para consumir a esperada eleição de Tancredo Neves. A abertura política, depois de mais de uma década de incertezas, finalmente chegava ao porto seguro imaginado pelos seus idealizadores.

A sessão do Colégio Eleitoral contou com a transmissão ao vivo pela Rede Globo. Nesse mesmo dia, Tancredo Neves comemorou a sua vitória almoçando com o empresário Roberto Marinho, na mansão do diretor regional da TV Globo, em Brasília, Afrânio Nabuco. Era a celebração do pacto bem-sucedido que engajou de forma ostensiva as Organizações Globo, sobretudo sua poderosa rede de televisão, na campanha da Aliança Democrática. Esse acordo foi feito depois de muita negociação, envolvendo o compromisso de que Marinho seria ouvido na escolha do Ministro das Comunicações. A cobertura tendenciosa realizada pela TV Globo durante todo segundo semestre de 1984, enaltecendo as qualidades de Tancredo como candidato da unidade e da conciliação nacional e associando Paulo Maluf à corrupção e aos desmandos administrativos, teve um papel decisivo no processo sucessório.¹¹

Na verdade, a adaptação das Organizações Globo à nova realidade política do país já havia começado fazia algum tempo. Depois de ter desligado suas câmeras para as manifestações pela eleição direta para presidente – omissão que chegou a provocar incidentes, com carros das equipes de reportagem da emissora sendo ameaçados de apedrejamento por populares nas ruas – às vésperas do Congresso votar a proposta, a TV Globo passou surpreendentemente a dar ampla cobertura ao movimento. Essa mudança foi determinada por razões políticas e também comerciais, tendo em vista que a emissora vinha registrando uma queda de audiência e a conseqüente perda de receita com publicidade. Prova maior de ousadia foi dada no dia da votação da emenda Dante de Oliveira, quando a Globo burlou a fiscalização do Dentel (Departamento Nacional de Telecomunicações), órgão vinculado

¹¹ Sobre a trama de interesses que envolveu o acordo de Tancredo Neves com o empresário Roberto Marinho, ver Daniel HERTZ, *A história secreta da Rede Globo*, pp. 13-70.

ao Minicom, fazendo transmissão ao vivo da sessão da Câmara dos Deputados. Esse episódio marcava uma radical inflexão no comportamento de servilismo que a Rede Globo sempre teve em relação ao regime fardado. A partir daí, os entendimentos com as forças que comporiam o novo governo caminharam a passos largos. Inegavelmente, a Globo teve papel decisivo na projeção da figura de Tancredo como líder moderado capaz de conduzir a transição de forma pacífica e sem ruptura.

As contradições da Aliança Democrática

O governo da autoproclamada “Nova República” foi inaugurado sob o signo da interinidade e da tragédia. As imensas expectativas suscitadas pela mudança de regime começaram a ser frustradas na véspera da posse do novo governo. De fato, a Nação foi surpreendida pela repentina hospitalização do presidente eleito, na madrugada de 15 de março de 1985, poucas horas antes de assumir o cargo. Ao invés de presenciar a festiva investidura da faixa presidencial naquele que era considerado o grande artífice da “conciliação nacional”, o país assistiu um acabrunhado vice, José Sarney, tomar-lhe o lugar para receber o tacho da Presidência da República. A lenta agonia do presidente Tancredo Neves manteve o país perplexo e paralisado por 45 dias, até sua morte, ocorrida em 21 de abril. O infortúnio do “arquiteto da transição” produziu uma verdadeira catarse coletiva, via televisão.

Ao herdar o mandato, Sarney assumiu também o comando de um governo montado sem a sua participação efetiva. Naquele momento, “Sarney era a imagem do governante fraco. Ele precisava equilibrar-se no topo de uma intrincada rede de alianças e compromissos que não costurara e para cuja interpretação seguramente lhe faltavam diversas chaves”.¹² Por ter chegado à presidência numa circunstância fortuita e por estar amarrado aos compromissos da Aliança Democrática, Sarney teve que conviver com o arranjo político articulado por Tancredo, que acomodava as diferentes facções do PMDB e do PFL. Ao ser compelido pelas circunstâncias políticas a governar com um ministério que não escolhera – em nome da preserva-

¹² Cf. Luiz Felipe MIGUEL, *A sombra dos generais: militares e civis na “Nova República”*. Tese de Mestrado, UnB/Rel. 1992, p. 113.

ção do pacto de transição – Sarney teve que conceder grande autonomia aos seus ministros. Só com a reforma ministerial de fevereiro de 1986, finalmente ele conseguiria compor o seu governo.¹³ Antes, porém, em agosto de 1985, registrava-se a primeira baixa no ministério formado por Tancredo: incompatibilizado com o presidente Sarney, que não apoiava sua política de ajuste ortodoxo, o ministro da Fazenda Francisco Dornelles abandonou o governo, sendo recrutado para o seu lugar o empresário paulista Dílson Funaro, ligado ao PMDB.

Esquemáticamente, podemos dividir os cinco anos do governo Sarney em quatro fases distintas. Na primeira fase, que corresponde ao primeiro ano de governo, ele se equilibrou num frágil esquema de sustentação, procurando vencer as desconfianças nutridas pelo PMDB e por parcela expressiva da opinião pública. É o momento de afirmação como herdeiro do governo de transição. Na segunda fase, que se inicia com a adoção do plano Cruzado, em 28 de fevereiro de 1986, Sarney viveu o seu melhor momento, granjeando apoteóticos índices de popularidades. A terceira fase, que começa com o fim do sonho do Cruzado, coincide com o período de funcionamento da Constituinte. Nessa fase, marcada pela queda vertiginosa da popularidade do presidente e pelo crescente agravamento da crise econômica, o governo canaliza todos os seus “recursos” em torno de uma única prioridade: assegurar o mandato de cinco anos. É quando a “Nova República” sofre maior desgaste, cedendo ao fisiologismo e ao clientelismo. Finalmente, a quarta e última fase, iniciada com a aprovação do mandato de cinco anos, e que se estende até o fim melancólico do seu governo, é marcada pela instabilidade política e pelo cenário de hiperinflação que ameaça a economia.

O presidente Sarney demonstrou enormes dificuldades para encaminhar as reivindicações do campo popular e sindical. Em resposta à greve deflagrada pelo setor metalúrgico paulista em abril de 1985, o governo enviou ao Congresso em 28 de maio um anteprojeto de lei de greve. Bastante restritiva ao direito de greve, a proposta do Executivo não agradou os empresários e muito menos aos trabalhadores. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) propôs um substitutivo, que

¹³ A reforma de 14 de fevereiro de 1986 coincidiu com o prazo legal da desincompatibilização para os ocupantes de cargos no Executivo, incluindo-se os ministros, que desejavam concorrer às eleições de 15 de novembro de 1986. Essa circunstância facilitou a recomposição do ministério, embora tenha criado arestas com o PMDB, que se sentiu prejudicado com a diminuição do número de ministérios sob o seu comando.

na prática preservava o espírito da legislação em vigor, prevendo a intervenção pelo prazo de seis meses nos sindicatos responsáveis por greves consideradas ilegais pela Justiça do Trabalho. Incapaz de sustentar uma proposta de modernização das relações de trabalho, o governo recuou e retirou seu projeto. No debate que se seguiu sobre a mudança da estrutura sindical, a CNI defendeu a proibição de centrais sindicais e a preservação da unicidade sindical e da contribuição compulsória (imposto sindical), principais peças da legislação corporativista. A posição da CNI acentua a ambiguidade das posições defendidas pelo empresariado, que, se por um lado, combate a intervenção do Estado na economia, de outro lado, quer a preservação do seu papel de árbitro dos conflitos capital-trabalho.

Mas, é sobretudo na questão agrária que o governo Sarney apresentou o maior recuo diante das pressões dos setores conservadores. As debilidades e contradições do governo Sarney causaram inquietação entre os setores conservadores, preocupados com o futuro da transição. “As classes dominantes precisam de um Estado forte para preservar a ordem e reproduzir o seu poder real. Elas não se dão bem com um presidente que hesita e com um governo vacilante, que oscila (ou parece oscilar) da direita à esquerda”.¹⁴ O primeiro ingrediente da crise de governo verificada durante o período da “Nova República” foi o desencadeamento precoce da luta sucessória, tão logo constatou-se que a sua interinidade tornara-se um traço permanente de caráter, com a morte de Tancredo Neves.¹⁵ A falta de iniciativas políticas dos partidos – sobretudo do PMDB e PFL – contribuiu para agravar essa crise, refletindo-se na ausência de uma agenda de mudanças. Durante o regime militar, a luta contra o “inimigo comum” foi fator de união das oposições.

No entanto, essa unidade não se manteve depois que o “inimigo” saiu de cena. A ausência dos partidos enquanto atores importantes do processo político é um traço definidor do governo Sarney. Conforme observou Eli Diniz, o primeiro ano da “Nova República” caracterizou-se pela “retomada do padrão histórico marcado pela forte presença estatal e primazia do Executivo na política brasileira” e pelo refluxo dos partidos e das instituições representativas.¹⁶ Por outro lado, a baixa ca-

¹⁴ Cf. Florestam FERNANDES, *op. cit.*, p. 26.

¹⁵ Cf. J. A. Guilhon ALBUQUERQUE, *op. cit.*, p. 185.

¹⁶ Cf. Eli DINIZ, “A transição política no Brasil: perspectivas para a democracia”, in *Sociedade e Estado*, 1(2): 65-88, jul./dez. 1986, p. 85.

pacidade de agregação do sistema partidário tem sido compensada, ainda em que em estágio precário, pelo crescimento dos novos movimentos sociais, o que ficaria demonstrado durante o processo da Constituinte. Com a iniciativa centralizada do plano Cruzado, que não contou com a participação dos partidos na sua formulação, o Executivo ampliou sua independência. Repete-se o círculo vicioso da política brasileira, no qual “a arrogância do Executivo e o retraimento dos partidos reforçam-se mutuamente”.¹⁷

O Plano Cruzado e o insucesso das políticas econômicas

A reforma monetária e as medidas de estabilização econômica, que ficariam conhecidas como Plano Cruzado – em razão do nome da nova moeda – foram anunciadas no dia 28 de fevereiro de 1986. O presidente Sarney, circundado pelos seus ministros da Fazenda, do Planejamento e do Trabalho, ocupou cadeia nacional de rádio e televisão para anunciar o plano e explicar as principais medidas adotadas. Sarney se empenhou em identificar o seu governo com o povo. Ele apelou diretamente ao povo, pedindo que cada cidadão atuasse como “fiscal do presidente” para garantir o respeito ao congelamento de preços. Os partidos não mereceram sequer uma única citação no discurso do presidente à Nação.¹⁸ É curioso notar que as medidas inseridas no Plano Cruzado foram baixadas por meio de um decreto-lei, e não mediante uma articulação prévia de apoio partidário e congressional. Na verdade, não houve negociação com os agentes econômicos, nem muito menos em busca de apoio político para sustentar as medidas adotadas. O plano veio de surpresa, apoiado no pressuposto de que haveria pronta adesão da sociedade, como de fato houve. Mas esse clima emocional não foi suficiente para garantir sua eficácia.

As principais medidas introduzidas com o plano Cruzado foram: congelamento de preços; alinhamento dos salários pela média real do semestre anterior, com um abono de 16% para o salário mínimo e de 8% para os demais assalariados; cria-

¹⁷ Idem, p. 86.

¹⁸ Cf. Ricardo NOBLAT, “Sarney dispensa intermediários”. in Ricardo NOBLAT, *O céu dos favoritos: o Brasil de Sarney a Collor*. p. 31.

ção do seguro desemprego e adoção do gatilho salarial, que assegurava o reajustamento automático dos salários, sempre que a inflação ultrapassasse o limite de 20%. A partir do anúncio, a mídia se engajou unanimemente na defesa do plano, que recebeu uma acolhida popular entusiasmada. A euforia inicial não poupou nem mesmo os círculos acadêmicos. Os mais otimistas viam no Cruzado um projeto salvacionista, capaz de eliminar definitivamente a inflação da vida brasileira. As solitárias vozes críticas vinham da esquerda e do movimento sindical. O PT e o PDT foram os únicos partidos a criticá-lo, sobretudo pelo “arrocho” dos salários – alinhados pela média, enquanto os demais preços da economia foram congelados pelo “pico”. No primeiro mês de vigência do Cruzado, o resultado foi espetacular: os preços apresentaram uma deflação de 1%.

O economista Francisco de Oliveira foi uma das poucas vozes a contrariar a quase unanimidade em torno do plano Cruzado. Duas semanas depois da adoção das medidas de estabilização, ele alertava para o perigo da mistificação, observando que

a reforma Funaro tenta recuperar o mito Tancredo, substituindo-o pelo mito Funaro-Sarney (...) substituindo o espetáculo de todo um povo atrás do cortejo fúnebre de um homem que sempre desprezou as manifestações de massa, tem-se agora a arenga populista de um presidente que não foi eleito. Sarney sequer disfarça o seu regozijo: converter-se num político mais forte que Tancredo ao arrepio do partido político que é a sua principal base de sustentação parlamentar, o PMDB – que dias antes pelas vozes de alguns de seus representantes mais expressivos, declarava que o governo não era mais do PMDB – à revelia das demais organizações da sociedade civil.¹⁹

Efetivamente, o plano Cruzado estancou, pelo menos circunstancialmente, o processo acelerado de perda de apoio e isolamento do governo. Do ponto de vista político, seu efeito imediato foi reagrupar as bases de sustentação do governo, garantindo uma sobrevivência à Aliança Democrática. Seu êxito inicial reverteu o distanciamento que o PMDB começava a manifestar em relação ao governo, sobretudo da sua ala esquerda, alijada pela reforma ministerial de fevereiro. A perspectiva de

¹⁹ Cf. Francisco de OLIVEIRA, “A ópera bufa do choque heterodoxo”, in *Folha de S. Paulo*. 16 mar. 1986, p. 3. Apud Brasília SALLUM JÚNIOR, op. cit., pp. 135-136.

colher os dividendos eleitorais do sucesso da política econômica revigorou a coalizão PMDB-PFL. Entretanto, conforme observou Lamounier, longe de ser o resultado de um amadurecimento das instituições democráticas, “medidas audaciosas como o Plano Cruzado refletem a fraqueza institucional do sistema político, e não as suas fontes de força. A autoridade presidencial foi fortalecida pelos componentes populistas (na verdade, cesaristas) da situação, e não pelo substrato mais denso da estrutura de poder do país”.²⁰ O mesmo aspecto foi ressaltado por Paul Singer, para quem “a ideia-mestra do choque heterodoxo era totalmente alheia à democracia, requerendo apenas competência tecnológica e uma vontade decidida na cúpula do poder estatal”.²¹

A equipe econômica partia exatamente dessa premissa. Em maio de 1986, quando o plano Cruzado completava três meses de relativo sucesso, o ministro da Fazenda já defendia publicamente a necessidade de o governo promover ajustes, com o descongelamento gradual dos preços. Essa opinião foi enfaticamente desautorizada pelo presidente através do seu porta-voz. Os interesses político-eleitorais do governo começavam a paralisar a ação da equipe econômica, o que se mostraria desastroso para o plano.²² Consciente de que o apelo popular do plano estava no congelamento de preços, o governo decidiu mantê-lo a qualquer custo. A única medida complementar adotada foi a instituição de empréstimos compulsórios sobre a aquisição de automóveis, gasolina, álcool, passagens aéreas para o exterior e dólares para turismo. Entretanto, essa iniciativa revelou-se insuficiente para cobrir o crescimento do déficit provocado pela compressão das tarifas públicas.

O governo não demonstrou capacidade e vontade política para combater com rigor as práticas de sabotagem ao plano. Com o passar do tempo, percebendo a ineficiência da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab), a população foi deixando de atuar como “fiscal do presidente”. Multiplicaram-se os casos de produtos que mudavam de marca ou de embalagem exclusivamente para fugir do conge-

²⁰ Cf. Bolívar LAMOUNIER, “Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro”, in *Revista Brasileira das Ciências Sociais*, 2 (4), jun. 1987, p. 59.

²¹ Cf. Paul SINGER, “Intelectuais de esquerda no Brasil: a experiência do poder”, in Loudes SOLA (org.), op. cit., p. 90.

²² Sobre as divergências entre a equipe econômica e o comando político do governo, ver Carlos Alberto SARDEMBERG, *Nos bastidores do Cruzado: aventura e agonia*; e Alex SOLNIK (org.), *Por que não deu certo?*

lamento – a chamada “maquiagem”. Ao mesmo tempo, a sonegação de mercadorias começava a provocar a escassez de produtos básicos, estimulando o surgimento do “mercado negro”.

A *débâcle* do plano Cruzado veio na esteira das eleições de novembro de 1986 – por sua vez fortemente influenciadas pela popularidade de que gozava o governo. As análises sobre as causas do fracasso do plano Cruzado oferecem diferentes explicações, alguns de caráter puramente economicista, que acentuam a sua inconsistência macroeconômica, outras privilegiando os componentes políticos. Seu retumbante fracasso pode ter sido o preço que a sociedade pagou pela sua exploração política. Apesar do seu impacto redistributivista, o plano Cruzado não atacou as causas mais profundas da crise econômica. A esse respeito, observou Paul Singer que

a inflação brasileira decorre dos conflitos distributivos, que antepõem credores externos, o Estado, a burguesia nacional produtiva, o capital bancário, a pequena burguesia e os trabalhadores assalariados (...) Para que os conflitos distributivos possam ser resolvidos de uma maneira que sustente e viabilize o crescimento da economia e atenda os reclamos da maioria, que – de acordo com as regras da democracia – devem prevalecer, é preciso levar estes conflitos ao plano político. Só neste plano, uma possível coligação de interesses majoritários pode-se constituir e impor regras de formação de preços, salários, tributos, juros etc. que tornam a inflação dispensável, substituindo-a como modo de regulação econômica.²³

Com a derrocada do plano Cruzado, o governo da “Nova República” mergulhou no círculo vicioso da transição, que se traduz na rápida perda de apoio do governo diante da incapacidade e impossibilidade de satisfazer no curto prazo as expectativas represadas que o processo de redemocratização se encarregou de liberar. Em fevereiro de 1987, o governo declarou a suspensão do pagamento dos juros da dívida externa. Apesar da tentativa do governo de “dourar a pílula”, anunciando a moratória como uma medida de afirmação da soberania nacional, foi na verdade um ato de rendição, respondendo a uma situação de emergência: as reservas de divisas do país haviam caído abaixo do patamar de US\$ 5 bilhões, limite considerado suportável pelo governo.

²³ Cf. Paul SINGER, op. cit., p. 89.

O governo Sarney tentaria ainda dois planos de estabilização: o Plano Bresser (implantando em junho de 1987) e o Plano Verão (em janeiro de 1988). Ambos, a exemplo do Cruzado, fracassaram. Conforme observou José Luís Fiori,

durante esses cinco anos de “Nova República”, sem que houvesse a alternância de governo articularam-se através de reformas ministeriais de curtíssimo e insustentáveis espaços de tempo, várias alianças, costuradas em tomo de quatro modelos distintos – quando não excludentes – de política econômica, conduzidas, sucessivamente, pelos ministros Francisco Dornelles, Dilson Funaro, Luís C. Bresser-Pereira e Maílson da Nóbrega.²⁴

Com o fracasso dos três choques aplicados à economia, o governo Sarney adotou uma política para “administrar” a inflação, que ficou conhecida como “política do feijão com arroz”, por ser trivial e desprovida da ambição de reverter o quadro inflacionário. Ironicamente, o ministro Maílson da Nóbrega, responsável pela implementação dessa política, foi o que teve maior tempo de permanência à frente do Ministério da Fazenda no período da “Nova República”. Nos últimos meses do governo Sarney, a inflação fugiu do controle, atingindo em fevereiro de 1990 uma média diária de quase 2%, o que significa dobrar os preços a cada 35 dias. Esse quadro não poderia ser mais negativo para um governo de pretendia completar a transição e que lutou com todos os meios para conquistar mais um ano de mandato.

Estrangulado pela crise fiscal e pelos encargos do endividamento externo e interno, o Estado perdeu sua capacidade de indutor do desenvolvimento que marcou todo período da industrialização, a partir dos anos 30. A “Nova República” não conseguiu formular uma política econômica consistente capaz de oferecer uma alternativa ao esgotamento da estratégia desenvolvimentista implementada pelos governos militares. As estratégias formuladas pelas elites empresariais para a solução da crise econômico-financeira “voltam-se hoje contra o Estado, falido após realizar, nos anos 80, a maior socialização de perdas ocorridas a história brasileira”.²⁵ No entanto, esse projeto das elites não se viabiliza pela permanência de relações atrasadas com o Estado. Como observa José Luís Fiori, as elites “propõem liquidar o

²⁴ Cf. José Luís FIORI, “Transição terminada: crise superada?”, in *Novos Estudos CEBRAP*, nº 28: 137-51, out. 1990, p. 140.

²⁵ *Idem*, p. 145.

estatismo, o empreguismo, o cartorialismo e a corrupção, sem querer reconhecer que essas ‘obsessões’ são suas ou nasceram de sua peculiar relação com o Estado, mantida durante as longas décadas do desenvolvimentismo”.²⁶

A crise de governo e os riscos da transição

Ao lado do insucesso no plano econômico, o governo Sarney ficou marcado também por uma sucessão de escândalos de corrupção, muitos deles protagonizados por autoridades do primeiro escalão. O caso de maior repercussão envolveu o ministro do Planejamento, Aníbal Teixeira, político que ganhou prestígio junto ao presidente pelos seus métodos eficientes de manipular recursos federais em troca de apoio político e que acabou prestando inestimáveis serviços à causa do mandato de cinco anos.²⁷ Sua ascensão começou pela Secretaria de Ação Comunitária (Seac), órgão encarregado de implementar os programas assistenciais do governo. Em março de 1987, com a queda da equipe econômica responsável pelo plano Cruzado, Aníbal Teixeira foi convidado a substituir o economista João Sayad à frente do Ministério do Planejamento. Como ministro, incorporou a Seac à sua pasta, coordenando vários programas com recursos a “fundo perdido”. Empenhado na conquista do mandato de cinco anos, o presidente Sarney encarregou o ministro de dar um “tratamento especial” aos pedidos dos políticos (parlamentares, governadores e prefeitos).

Aníbal Teixeira registrou em computador uma lista dos constituintes com a respectiva tendência do voto, se favorável ou não ao mandato de cinco anos. Esse critério passou a ser usado para responder aos pedidos apresentados por senadores e deputados. O jornal *Folha de S. Paulo* obteve, no dia 3 de fevereiro de 1988, uma lista saída dos computadores da Seplan, com o nome dos padrinhos dos pedidos atendidos. Publicada sob o título “Lista da Fisiologia”, esse documento levaria ao indiciamento do ex-ministro. As denúncias de intermediação de recursos começaram em setembro de 1987. Acusado de liberar verbas sem a devida cobertura orçamentária,

²⁶ Ibidem, p. 146.

²⁷ Para um relato deste episódio, ver Gilberto DIMENSTEIN, *A república dos padrinhos: chantagem e corrupção em Brasília*.

o ministro respondeu que todos os seus atos recebiam o aval do presidente Sarney. Foi o estopim para sua queda, ocorrida em dezembro de 1987.

A onda de denúncias de corrupção na esfera do governo Federal levou o Senado a criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigá-las. Conhecida como “CPI da Corrupção”, ela foi criada em 26 de janeiro de 1988, por iniciativa do líder do PFL, senador Carlos Chiarelli. De início, o governo demonstrou despreocupação com mais essa CPI, tanto que não procurou influenciar na sua composição. Os onze integrantes eram adversários do Palácio do Planalto e favoráveis ao mandato de quatro anos. Contudo, ao longo do primeiro semestre de 1988, o governo travaria uma verdadeira guerra com a CPI da Corrupção. O ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, incumbiu-se da tarefa de tentar desmoralizar a CPI. Ameaçando através da imprensa divulgar dossiês comprometedores sobre os principais integrantes da CPI, o ministro motivou uma interpelação do presidente Sarney, através de medida encaminhada ao STF pelo jurista Raymundo Faoro, em 18 de maio de 1988. Com a interpelação, os integrantes da CPI solicitaram a confirmação da existência dos dossiês anunciados pelo ministro. Na resposta ao STF, Sarney negou o fato, desautorizando o ministro. O relatório final da CPI que apurou irregularidades na administração Pública Federal, aprovado em 30 de novembro de 1988, pediu o indiciamento por crime de responsabilidade do presidente José Sarney, do consultor-geral da República, Saulo Ramos, e do ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães.²⁸

Com o fim do encanto do Cruzado, o governo Sarney perdeu rapidamente o apoio popular e também assistiu a uma erosão da sua base parlamentar. Segundo observou Ricardo Noblat,

Sem a legitimidade que só o voto direto confere, sem o apoio popular perdido na incompetente administração da reforma do Cruzado, sem uma base política confiável que, no que ainda existe, desmorona no compasso da desastrosa *performance* do governo, Sarney parece se ver tentado a atravessar o abismo que se abriu entre

²⁸ O relatório da CPI da Corrupção acabou arquivado pela Câmara dos Deputados, em 12 de fevereiro de 1989, por determinação do seu presidente em exercício, Inocêncio de Oliveira (PFL-PE). O presidente da Câmara, Paes de Andrade, estava respondendo interinamente pela presidência da República, em função da viagem de Sarney ao Japão, onde fora acompanhar o enterro do Imperador Hiroito. Durante o período do governo Sarney, Inocêncio ganhou a permissão da Rádio A Voz do Sertão Ltda (FM), em Serra Talhada (PE), outorgada em 15 de junho de 1988.

o Estado e a sociedade pela única via que imagina que lhe resta – a militar. Atua para, se necessário, conformar-se com a tutela militar desde que permaneça mais algum tempo com o poder formal.²⁹

De fato, a tutela militar marcou a terceira fase do governo Sarney. O apoio da caserna seria valioso na queda de braço que o presidente travaria com a Constituinte. Com dois objetivos fixos – garantir o mandato de cinco anos e derrotar a proposta parlamentarista –, Sarney age em duas frentes: de um lado, promove uma exacerbação da política do “é dando que se recebe”, através da qual procura cooptar parlamentares; de outro lado, estimula as pressões da corporação militar. A ofensiva pelos cinco anos deflagrada a partir de janeiro de 1988 coincide com o período de maior descrédito do governo junto à opinião pública. Sarney passou a acenar com o risco de golpe militar para assustar a Constituinte. Das insinuações, passou a fazer ameaças cada vez mais explícitas, admitindo apelar para o uso da força, se necessário, para garantir o mandato de cinco anos. “O fantasma do golpe militar foi um privilegiado eleitor da manutenção do presidencialismo como sistema de governo e da fixação em cinco anos do mandato dos próximos e, como ocorrerá mais tarde, do atual presidente”.³⁰

A Constituinte acabou decidindo sobre a forma de governo e o mandato presidencial pressionada por discursos, manifestações e entrevistas do presidente Sarney e dos seus ministros militares prevendo o risco de uma ruptura institucional. Os meses de fevereiro e março de 1988, justamente quando a Constituinte deliberava sobre essas questões, foram os mais tensos. Nessa terceira fase do governo Sarney, exacerbaram-se as práticas de clientelismo, verificando-se um “processo de acentuada regressão patrimonialista”.³¹ Para garantir os votos necessários à tese dos cinco anos – contra a vontade majoritária da opinião pública –, o governo esbaldou-se na distribuição de benesses, premiando parlamentares e aliados políticos com uma enxurrada de concessões de canais de rádio e televisão e promovendo um escancarado loteamento dos cargos públicos.

²⁹ Cf. Ricardo NOBLAT, “Sarney aposta na crise”, in *Jornal do Brasil*, 18 maio 1987.

³⁰ Cf. Ricardo NOBLAT, “A história do golpe que não houve (III)”, in *Jornal do Brasil*, 24 mar 1988.

³¹ Cf. Aspásia CAMARGO e Eli DINIZ (orgs.), *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*, p. 12.

A política “neoclientelista de consórcio” do governo Sarney

Esses são os ingredientes que acentuam a regressão clientelista e patrimonialista do governo Sarney – aquilo que J. A. Guilhon Albuquerque denominou de política neoclientelista de consórcio. Ela consiste numa estratégia de

consorciamento de interesses, através do qual o governo distribui benefícios e favores em troca de apoio (...) O consórcio não é um simples efeito residual e perverso do poder, como a corrupção ou o uso das mordomias para beneficiar aliados ou comprar acordos. Ambos são frutos do poder e podem constituir, no máximo, um trunfo a mais para nele se manter, enquanto o consórcio funciona como fonte e base de sustentação do poder. A corrupção pode servir para premiar e, a mordomia, para comprar serviços, enquanto a razão de ser do consórcio é agenciar lealdades.³²

O consórcio difere do clientelismo oligárquico e das práticas patrimonialistas, embora admita a coexistência de características desses sistemas. O clientelismo oligárquico é essencialmente um sistema de lealdade que distribui prestígio e autoridade em troca de apoio político. Nele, a distribuição de recursos, “seja sob a forma de empregos ou de obras públicas, é decorrência do sistema de reconhecimento mútuo das autoridades locais e regionais, e não sua razão de ser, nem muito menos equivalente seu”.³³ Já o neoclientelismo consorciado é um sistema de alianças, onde a distribuição de recursos é o próprio “objeto da relação entre condôminos, sendo o apoio político sua contrapartida imediata, sem lealdades a longo prazo, e fora de quaisquer considerações de legitimidade”.³⁴

Portanto, o consórcio é um sistema de barganhas diretas entre “condôminos do poder com a única finalidade de distribuir os recursos públicos em função de interesses imediatos”.³⁵ Essa modalidade de subsistema político desenvolve-se no caldo

³² Cf. J. A. Guilhon ALBUQUERQUE. “Da crise do governo à crise do presidencialismo”, in MOISÉS e ALBUQUERQUE (orgs.). *Dilemas da consolidação da democracia*, p. 189.

³³ Cf. J. A. Guilhon ALBUQUERQUE. “Para não dizer que não falei das rosas”. in *Novos Estudos CEBRAP*, 1(4). nov. 1982. p. 30.

³⁴ Cf. J. A. Guilhon ALBUQUERQUE. “O Malufismo não é um mar da rosas”, in *Folha de S. Paulo*, 3 abr. 1982, apud MOISÉS e ALBUQUERQUE (orgs.), *Dilemas da consolidação da democracia*, p. 190.

³⁵ Idem, *ibidem*.

de cultura da transição por via autoritária, é nutrido pela prevalência do Executivo sobre o Legislativo. O consórcio só se sustenta mediante a repartição sucessiva de novos recursos. É um sistema que não transfere lealdades permanentes. Para evitar o “esvaziamento do fim de governo, o titular do consórcio é obrigado a fazer o sucessor, e, para fazê-lo, o caminho mais curto é a reconstituição do consórcio em torno do sucessor, o que implica o esvaziamento do governo”.³⁶ Foi de fato o que ocorreu no final do governo Sarney, onde a falta de uma alternativa de sucessão provocou o desmantelamento do consórcio, com o isolamento político do presidente. O conceito de consórcio é um instrumento de análise útil para interpretar a trajetória errática do governo da “Nova República”, sobretudo na fase pós-Cruzado.

A transição do regime autoritário para a democracia durou nada menos de 15 anos, tomando-se como ponto de partida a distensão iniciada pelo governo Geisel (1974) e como ponto final a eleição direta do primeiro presidente civil em 1989. Mesmo assim, é preciso considerar que a consolidação da democracia ainda é uma questão em aberto, sobretudo pela persistência e pelo agravamento da crise econômica, aumentando o grau de incertezas quanto ao futuro. O governo Sarney, longe de representar uma ruptura com os padrões de comportamento político vigentes no período autoritário, exercitou ao paroxismo as práticas clientelistas e patrimonialistas que marcam a tradição política do país. A Constituinte, por sua vez, não realizou a promessa de coroar a transição, pois acabou cedendo aos interesses corporativos e exclusivistas, embora tenha produzido importantes avanços no tocante ao restabelecimento das liberdades democráticas.

Por outro lado, o aumento da participação política sugere que o Brasil já possa ser considerado uma democracia de massa. O eleitorado, que em 1962 era de 16 milhões (o equivalente a 22% do total da população), saltou para 82 milhões em 1989 (55% da população) e deve superar 100 milhões de eleitores ainda neste século. Portanto, há um descompasso entre o avanço da participação política e a permanência de um modelo socioeconômico marcado por profundas desigualdades, o que tensiona permanentemente o sistema.

O governo da “Nova República” cumpriu a promessa de restabelecer a democracia política, realizando o conteúdo político da transição. Por outro lado, contribuiu

³⁶ Ibidem, p. 192.

muito pouco para realizá-la na sua dimensão social e econômica. O agravamento do paradoxo entre o inegável avanço da democracia política e a falta de perspectiva de solução para a crise econômica torna incerto um futuro democrático para o país. Ao examinar as perspectivas de consolidação da democracia política em um país mergulhado na crise econômica e marcado por contrastantes desigualdades sociais, Francisco Weffort adverte que, “por mais auspicioso que seja o avanço da cultura política democrática, a consolidação da democracia dependerá também da sua eficácia para resolver problemas econômicos e sociais”.³⁷

A crise econômica, percebida pela população pelo seu impacto na deterioração progressiva das suas condições de vida, age em sentido contrário à consolidação das instituições democráticas. As frustrações acumuladas pela aparente incapacidade da democracia em garantir a estabilidade e o crescimento econômico repercutem mais entre os estratos mais pobres da população, “que percebem de forma menos estruturada a esfera pública”.³⁸

Um erro comum nas análises sobre a redemocratização no Brasil é sugerir que essa tarefa estaria concluída com a restauração de uma ordem anterior ao regime autoritário, como se ela tivesse sido efetivamente democrática. Há que se considerar que o atraso das instituições democráticas no Brasil é um traço anterior ao autoritarismo, que efetivamente estancou por duas décadas o desenvolvimento dessas instituições. Ao lado da inegável modernização produtiva do capitalismo brasileiro, verifica-se a permanência de um sistema de dominação baseado em relações sociais arcaicas e particularmente repressivas. Portanto, o desafio para o país, a partir da Constituição de 1988, é a construção de uma ordem democrática que rompa efetivamente com o passado autoritário e que ofereça uma alternativa para a superação dos contrastes sociais que se aprofundaram durante o regime militar.

³⁷ Cf. Francisco WEFFORT, *Qual Democracia?*, p. 40.

³⁸ Cf. Judith MUSZYNSKI e Antônio Manuel Teixeira MENDES, “Democratização e Opinião pública no Brasil”, in LAMOUNIER, *De Gaiel a Collor: o balanço da transição*, p. 79.

Capítulo 3

A CONSTITUINTE CONGRESSUAL E A TRANSIÇÃO NEGOCIADA

“A ditadura militar não pisoteou o Congresso por temor – comprova-se, agora, que isso seria desnecessário. Pisoteou-o para que ele comesse no cocho as fatias de poder que lhe eram servidas (e não as que poderia se achar no direito de pleitear). Sem o bridão, deputados e senadores lançam-se à toda no desfrute de suas regalias, utilizando-se de seus privilégios institucionais como o sabre e o fuzil: tremei, brasileiros, que lá vamos nós – chegou a nossa vez!”

FLORESTAN FERNANDES¹

A convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte foi um dos compromissos solenemente assumidos perante à Nação pelos partidos que formaram a Aliança Democrática, vitoriosa no Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985. Esse compromisso respondia a uma antiga reivindicação das oposições ao regime militar e da sociedade civil organizada. A proposta da Constituinte foi popularizada com a campanha pela eleição direta para presidente da República, em 1984. A Igreja Católica, que teve uma atuação destacada na luta contra o regime autoritário, também pautou a defesa da Constituinte como uma exigência da redemocratização e da construção da cidadania. Na XV Assembleia Geral da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), realizada de 8 a 17 de fevereiro de 1977, em Itaiçi (SP), os bispos aprovaram um documento reiterando as críticas da Igreja ao regime militar, defendendo a instauração de uma nova ordem constitucional para o país e proclamando os seguintes princípios democráticos:

¹ Cf. “O cachimbo e a boca”, in *Folha de S. Paulo*, 5 dez. 1985, p. 3. Este artigo foi republicado na coletânea do autor *Que tipo de República*, p. 50.

É dever do Estado respeitar, defender e promover os direitos das pessoas, das famílias e das instituições. Toda ação exercida sobre elas pelo Estado deve fundar-se no direito que deriva de sua responsabilidade pelo bem comum. É nesse direito que se funda a força da autoridade do Estado. Toda força exercida à margem e fora do direito é violência. Um Estado de direito se caracteriza, pois, por uma situação jurídica estável, na qual as pessoas, as famílias e as instituições gozam de seus direitos, e têm possibilidades concretas e garantias jurídicas eficazes para defendê-los e reivindicá-los legalmente (...). A liberdade de discussão dos grandes problemas nacionais, dentro do ideal democrático, é uma forma fundamental de participação nas sociedades políticas bem ordenadas. Só esta liberdade garante o direito à oposição, a possibilidade do debate sobre as alternativas do destino de uma Nação. Sem esta liberdade, o próprio direito de pensar gera suspeitas de ameaça à ordem pública, tornando-se objeto de ação repressiva. Uma censura arbitrária nesse campo não teria justificativas nas exigências do bem comum e levaria, rapidamente, à perda de credibilidade da parte do Estado como poder legal.²

Essa Declaração Pastoral divulgada pela CNBB ao final da sua XV Conferência Geral não sensibilizou o governo, que pouco depois surpreenderia o país com nova recaída autoritária. De fato, em 13 de abril de 1977, o presidente Ernesto Geisel decretou o recesso compulsório do Congresso Nacional e editou o chamado “Pacote de Abril”, um conjunto de reformas do texto constitucional, alterando as regras do processo eleitoral e criando a esdrúxula figura do senador “biônico”. Dois meses mais tarde, o regime reabriu a temporada de cassações, atingindo o líder do MDB na Câmara dos Deputados, Alencar Furtado (PR).

Esse episódio merece um registro especial. Em 27 de junho de 1977, o MDB utilizou uma cadeia nacional de rádio e televisão para divulgar a sessão de encerramento do simpósio “A luta pela democracia”. As críticas ao governo veiculadas no programa provocaram uma reação dura do regime. O presidente Geisel baixou o Ato Complementar nº 104, suspendendo o dispositivo da legislação eleitoral que garantia o acesso dos partidos à mídia eletrônica. Era a primeira vez que um partido exercia esse direito previsto na Lei Orgânica dos Partidos Políticos.³ Em represália,

² Cf. Serviço de Documentação – SEDOC (Editora Vozes), abril/1977, p. 1020.

³ A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971), teve seu artigo 118 modificado pela Lei Falcão (Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976), que, mesmo tendo criado regras draconianas de censura sobre a propaganda eleitoral, manteve o direito dos partidos de ter acesso gratuito ao rádio e à televisão. De acordo com a Lei Falcão, este dispositivo passou a ter a seguinte redação:

o governo determinou ainda a cassação do mandato do líder do MDB na Câmara, Alencar Furtado, que no programa exibido fez os ataques mais duros ao regime.⁴ Com essas medidas arbitrárias o governo dava mais uma demonstração de que não permitiria à oposição o uso dos meios de comunicação de massa para divulgação das suas propostas.

Esse novo surto autoritário evidenciou que o processo de abertura seria mesmo “lento, gradual e seguro” – conforme o plano definido pelos estrategistas do regime –, marcado por avanços e recuos, por períodos de distensões e de fechamentos. A Igreja, porém, continuou fazendo firme oposição ao regime e apoiando ostensivamente o movimento pela redemocratização. Uma manifestação que ganhou especial significado ocorreu no dia 8 de agosto de 1977, na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, em São Paulo, quando a propósito das comemorações do Sesquicentenário dos Cursos Jurídicos no Brasil, o jurista Goffredo da Silva Telles Júnior leu um manifesto, intitulado “Carta aos Brasileiros”, denunciando a ordem jurídica vigente, fundada na força e no arbítrio e reivindicando o retorno ao Estado de Direito e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Motivado pelo “Pacote de Abril”, o documento – redigido por advogados de São Paulo e assinado por 93 personalidades – reivindicava a convocação de uma Constituinte, sustentando que

o único outorgante de poderes legislativos é o Povo. Somente o Povo tem competência para escolher seus representantes. Somente os representantes do Povo são legisladores legítimos. Declaramos ilegítima a Constituição outorgada por autoridade que não seja a Assembleia Nacional Constituinte (...). Não nos podemos furtar ao dever de advertir que o exercício do Poder Constituinte por autoridade que não

⁴Art. 118 - Os partidos terão função permanente através: (...)

III - Da promoção de Congressos ou sessões públicas para difusão do seu programa, assegurada a transmissão gratuita pelas empresas de rádio e televisão.

Parágrafo Único - Na transmissão gratuita pelas emissoras de rádio e televisão dos Congressos ou sessões públicas referidas no Inciso III, observar-se-ão as seguintes normas:

a) as emissoras são obrigadas a realizar, para cada um dos partidos, em rede e anualmente, uma transmissão de 60 (sessenta) minutos em cada Estado ou Território, e duas em âmbito nacional, por iniciativa e sob responsabilidade dos Diretórios Regionais e Nacionais”.

Em maio de 1977, o presidente nacional do MDB, Ulysses Guimarães, solicitou ao TSE a regulamentação desse dispositivo. A autorização foi dada pelo TSE em junho de 1977, permitindo que pela primeira vez o partido de oposição tivesse acesso a uma transmissão em rede nacional de rádio e televisão, o que ocorreu de fato em 27 de junho.

⁴ Cf. *Jornal do Brasil*, 27 jul. 1977, p. 3.

seja o Povo, em Assembleia Constituinte, configura, em qualquer Estado democrático, a prática de usurpação de poder político.⁵

Sendo o povo o titular do Poder Constituinte, somente uma Assembleia Nacional Constituinte, formada por representantes com delegação expressa desse poder, teria legitimidade para elaborar uma nova Constituição, condição indispensável para a restauração das liberdades democráticas. Esse manifesto, lido para uma plateia formada por estudantes, professores e políticos de oposição, passou a referenciar a luta pela Constituinte.

As greves operárias que eclodiram na região industrial do ABC paulista, a partir de 1978, deram forte impulso ao movimento pela redemocratização do país. O retorno à cena política dos sindicatos, o surgimento de novos movimentos sociais e a formação de novos partidos políticos, a partir da reforma partidária de 1979, fortaleceram enormemente a mobilização social em defesa da Constituinte. O manifesto do Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em junho de 1979, destacava como tarefa prioritária, ao lado da luta pela redemocratização, a articulação de um movimento nacional pela Constituinte. O retorno das eleições diretas dos governadores dos Estados, em 1982, ampliou os espaços institucionais para que a proposta da Constituinte fosse defendida pelas oposições.

A Constituinte na agenda da transição

Depois de confirmada a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, a CNBB tomou a iniciativa de cobrar do presidente eleito o compromisso de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. A pretexto de cumprimentá-lo pela vitória no Colégio Eleitoral, a CNBB encaminhou uma carta a Tancredo, em 9 de fevereiro de 1985, alertando que o êxito total da transição democrática dependia do pronto atendimento ao clamor da sociedade pela convocação da Constituinte.

⁵ Cf. Goffredo da Silva TELLES JÚNIOR, "Carta aos brasileiros em homenagem ao Sesquicentenário dos Cursos Jurídicos no Brasil", in Flávio BIERRENBACH, *Quem tem medo da Constituinte*.

Convergiram, para a ampla conquista do Estado de Direito que ora presenciamos, as forças políticas e a presença do povo – presença inédita, pacífica e resoluta. Mas, esta foi apenas a primeira etapa de reconciliação entre os anseios da sociedade civil e da ordem pública e social. A esperança nacional agora se volta para uma Assembleia Constituinte, cuja convocação deve responder à exigência essencial de participação popular. Necessária se faz uma nova Constituição, mas na proporção real do futuro do povo brasileiro. É o que pedem as lideranças e o que se depreende das aspirações mortificadas no silêncio agora ressurgidas na mobilização dos últimos meses.⁶

Na carta – assinada pelo presidente da entidade, D. José Ivo Lorscheiter, pelo secretário-geral, D. Luciano Mendes de Almeida, e pelo vice-presidente, D. Benedito de Ulhoa Vieira –, a CNBB se posicionou ainda sobre a forma que deveria ter uma Constituinte, ampla o suficiente para “ouvir as novas vozes do Brasil”. Questionando a representatividade dos partidos políticos, a CNBB sugere ao presidente eleito que o processo constituinte incorpore a consciência cívica que se manifestou na campanha das diretas. Citando a experiência da Assembleia Constituinte de 1934 – que contou com a participação de deputados classistas, eleitos pelas categorias profissionais organizadas, experiência não recomendada por sua inspiração corporativa –, a CNBB propõe que sejam buscados mecanismos de participação e manifestação que compensem a representatividade limitada dos partidos. Nesse sentido, dizia a carta:

O que se pede à construção do legítimo pluralismo é que não falte à Constituinte a voz dos segmentos marginalizados, da juventude questionadora sem respostas, dos trabalhadores conscientes de sua imprescindível colaboração para a riqueza da Nação. Todas elas são forças atuantes, despertas, que não se reconhecem ainda nas camadas dos partidos políticos.⁷

Essa posição ganharia uma formulação mais elaborada em documentos posteriores da CNBB, quando a entidade encampou a proposta da Constituinte exclusiva e passou a defender que se permitisse a apresentação de candidaturas avulsas, sem filiação partidária. Mas, ao mesmo tempo que cresciam as pressões sociais pela con-

⁶ Cf. *Comunicado Mensal - CNBB*, 31 jan.1985, ano 34, p. 38.

⁷ *Idem*, p. 39.

vocação da Constituinte, havia fortes resistências a essa proposta junto aos setores conservadores. A própria opção pela “transição conciliada” feita pelo bloco majoritário das oposições ao regime, representado pelo PMDB, reforçou a posição de setores vinculados ao antigo regime contrários à realização de nova Constituinte. Esses setores defendiam a reconstitucionalização do país através da reabilitação da Constituição de 1967 – profundamente modificada pela Emenda Constitucional nº 1, outorgada em 17 de outubro de 1969 pela junta militar que governava o país – ou mediante uma ampla reforma da Constituição em vigor.

Os defensores dessa solução argumentavam que o Congresso Nacional tinha amplos poderes para reformar a Constituição, sendo, portanto, desnecessário convocar uma Constituinte. O jurista Miguel Reale, representante dessa corrente de opinião, afirmava não “ser conveniente na conjuntura atual da vida democrática brasileira, quando ainda se consolida a chamada ‘abertura’, qualquer espécie de Assembleia Constituinte, mesmo que dita ‘derivada’, ou seja, nascida de ato unilateralmente soberano do Legislativo”.⁸ Ele defende que a alternativa politicamente mais viável seria a de promover-se uma profunda revisão da Constituição de 1967 e alerta para o risco político do país aventurar-se numa Constituinte que poderia desestabilizar a transição.

Com a morte de Tancredo Neves – considerado o grande “arquiteto da transição” –, o seu vice, José Sarney, herdou a Presidência da República prometendo cumprir todos os compromissos assumidos pela Aliança Democrática. Seu primeiro desafio foi vencer a desconfiança alimentada pelo PMDB, que ironicamente viu o poder passar às mãos de quem era até bem pouco tempo presidente do PDS, partido de sustentação do *ancien régime*. O não atendimento ao forte apelo pela convocação de uma Constituinte teria um preço político muito alto para um governo que buscava o apoio da opinião pública, respondendo satisfatoriamente às imensas expectativas despertadas pela eleição de Tancredo Neves. Daí porque essa iniciativa não tardou para ser tomada. De fato, no dia 28 de junho de 1985, Sarney promoveu uma concorrida solenidade no Palácio do Planalto para assinar mensagem ao Congresso Nacional, propondo a convocação da acalentada Assembleia Nacional Constituinte.⁹

⁸ Cf. Miguel REALE, *Por uma Constituição Brasileira*, p. 68.

⁹ Apesar de o ato convocatório referir-se à realização de uma Assembleia Nacional Constituinte, a proposta definia na verdade a convocação de um Congresso Constituinte, consumando um dos maiores retrocessos

Na mensagem, o presidente comunicou aos senadores e deputados que estava cumprindo o dever assumido com a Nação pela Aliança Democrática, resgatando um “compromisso histórico firmado no curso do movimento cívico que congregou brasileiros de todas as condições, com o propósito de democratizar a sociedade e o Estado”.¹⁰ A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) apresentada pelo presidente da República resumia-se a apenas três artigos.¹¹ O primeiro deles consagrava o mais grave recuo político da chamada Nova República, atribuindo poderes constituintes aos senadores e deputados. Portanto, o governo optou pela forma conservadora de uma constituinte congressional.

Afora o seu conteúdo político que analisaremos a seguir, a emenda apresentava imperfeições jurídicas que colocaram em risco sua tramitação no Congresso, levando o Palácio do Planalto a cogitar retirá-la para aperfeiçoar o texto.¹² Do ponto de vista técnico, o texto continha um erro primário e uma grave omissão. Equivocadamente, a instalação da Constituinte, de acordo com a emenda do Governo, seria realizada em 31 de janeiro de 1987, quando na verdade a 48ª Legislatura – aquela encarregada de elaborar a nova Constituição – só seria aberta no dia 1º de fevereiro de 1987, com a posse dos deputados e senadores eleitos em 15 de novembro de 1986. Ao lado dessa incorreção de datas, a proposta do Executivo omitia por completo a situação dos

políticos do governo da “Nova República”. No entanto, em que pese a distinção substantiva entre uma e outra forma – que procuramos fazer neste capítulo –, ao longo deste trabalho as expressões Assembleia Nacional Constituinte, Congresso Constituinte e Constituinte Congressional serão usadas de forma intercambiável. Sobre essa questão, escreveu Faoro: “O projeto dá, sem nenhuma cerimônia, à nasciturna o título sonoro e estridente de Assembleia Nacional Constituinte. Tanta audácia, o ‘descarado heroísmo de afirmar’, faltaram ao marechal Deodoro, que se limitou, em 1889, à expressão Congresso Constituinte (...). Tancredo Neves, com a autoridade que lhe deu a longa, tenaz e flexível oposição, limitou-se, no discurso de eleição, a falar em ‘poder constituinte’ e ‘deputados constituintes’, sem afastar-se do pudor político. A impostura verbal vende uma coisa por outra, no pior estilo dos mascates, insinuando que há poder originário, manifestação da soberania popular e nacional, numa viagem de pequeno curso dentro da ordem constituída”. Cf. Raymundo FAORO, “Constituinte entre aspas”, in *Senhor*, nº 224, 3. jul.1985.

¹⁰ Mensagem da Presidência da República ao Congresso Nacional nº 330, de 28 de junho de 1985, convertida em Mensagem nº 48, de 1985-CN, ao ser acolhida pelo Legislativo.

¹¹ “PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 43, DE 1985 – Convoca a Assembleia Nacional Constituinte. Art. 1º Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de suas atribuições constitucionais, reunir-se-ão unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 31 de janeiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembleia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente. Art. 3º O Projeto de Constituição será promulgado no curso da Primeira Sessão Legislativa da 48ª Legislatura, depois de aprovado, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembleia Nacional Constituinte”.

¹² Cf. *O Estado de S. Paulo*, 2 jul. 1985, p. 4.

senadores eleitos em 1982, cujo mandato se estenderia até 1990. Apesar de reconhecer os equívocos, o governo preferiu deixar a cargo do Congresso o aperfeiçoamento da proposta.¹³ O único reparo que o presidente da República se viu compelido a fazer – para corrigir uma falha da sua assessoria – foi enviar mensagem aditiva ao Congresso Nacional pedindo preferência na tramitação da emenda de convocação da Constituinte.¹⁴

As críticas à forma congressual

A proposta do governo foi alvo de muitas críticas, a primeira delas em razão do calendário extremamente dilatado, fixado para o processo de reconstitucionalização do país. De fato, ao determinar que as eleições para a Constituinte seriam realizadas apenas em 15 de novembro de 1986, projetava-se, na melhor das hipóteses, que somente no final de 1987 o país teria uma nova Constituição. Na realidade, como ficaria provado, essa previsão era ingenuamente otimista, e o Brasil deveria esperar três anos em meio entre a instalação do primeiro governo civil – depois de duas décadas de regime militar – e a entrada em vigor da nova Constituição.¹⁵

Outra crítica que se tornou muito forte – sobretudo na imprensa do Sul e Sudeste do país –, precisamente em função do caráter congressual que teria a Constituinte, dizia respeito ao desequilíbrio existente na representação dos estados na Câmara dos Deputados. Esses critérios viciados de proporcionalidade que vinham desde 1934, agravados durante o regime autoritário, geraram uma situação profundamente injusta, que privilegiava os estados menos populosos em detrimento dos estados com maior número de habitantes. Longe de propor a necessária correção para garantir aos estados uma representação proporcional à população ou ao número de eleitores, a emenda do Executivo ampliava as distorções existentes. Isso porque, ao propor uma Constituinte congressual unicameral, estava implícito que cada estado enviaria três senadores para somar-se à bancada de deputados na elaboração da nova Constituição. O que, em última análise, representava um acréscimo despro-

¹³ Cf. *Correio Braziliense*, 6 jul. 1985, p. 3.

¹⁴ Cf. Mensagem nº 49, de 1985-CN (nº 343/85, na origem).

¹⁵ Cf. “Constituinte deturpada” (Editorial), in *Folha de S.Paulo*, 9 ago. 1985, p.2.

porcional de 37% para Sergipe e Rondônia, com apenas 5% para São Paulo e 5,5% para Minas Gerais, contribuindo para “desequilibrar a autenticidade representativa”.¹⁶ O Congresso Nacional, historicamente dominado pelas oligarquias agrárias e visto como a “trincheira do conservadorismo”, assumiria com plenos poderes a elaboração da nova Constituição.

Para Raymundo Faoro, esse questionamento não poderia se prender à coerência jurídica violentada pelo projeto palaciano: “A questão é outra e diz respeito ao interesse de classes, grupos, numa conjuração estamental do Brasil velho contra o Brasil contemporâneo”.¹⁷ O que esperar de uma nova ordem institucional a ser moldada por um sistema representativo arcaico e divorciado do desejo de mudanças latente na sociedade? Faoro observa que, mais uma vez, “o país do coronelismo, da rédea central dos favores, das verbas e dos subsídios, o país politicamente arqueológico, no qual o mandonismo se cruza às nomeações burocráticas, controla os conflitos e dissídios do país industrial e moderno”.¹⁸ Ao transferir para dentro da Constituinte uma representação que não correspondia à distribuição do eleitorado, desprezando um dos pressupostos elementares da democracia – *one man, one vote* –, a proposta do Executivo fazia aumentar a desconfiança na legitimidade do processo e o temor de que a nova Constituição serviria apenas para sancionar uma ordem social injusta, calcada em privilégios seculares, que impedem a dinâmica das mudanças.

A terceira e não menos importante crítica formulada à proposta do Executivo chamava a atenção para o prejuízo de se fazer coincidir as eleições de governadores e dos deputados estaduais com a eleição da Constituinte. Ligada a essa crítica, estava a proposta de candidaturas avulsas, que tinha como principal defensora a CNBB, mas que contava com a simpatia de setores da opinião pública. O jornal *Folha de S. Paulo*, porta-voz do pensamento liberal, aderiu a essa proposta e chegou a defendê-la em editorial, argumentando que as candidaturas avulsas seriam desejáveis na Constituinte,

pois seu sentido não é o de expressar o comprometimento com um projeto de governo, com uma sustentação política do Executivo, ou com a fiscalização e a crítica

¹⁶ Cf. Raymundo FAORO, “Constituinte entre aspas”, in *Senhor*, nº 224, 3 jul. 1985.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Ibidem*.

de seu cotidiano administrativo – qualidades que se exige de um parlamentar escrito senso –, mas o de contribuir para uma determinada concepção de Estado, para a discussão das finalidades da organização política e social do Brasil, o que não pressupõe vinculações partidárias definidas.¹⁹

Contudo, a maior controvérsia suscitada pela emenda convocatória da Constituinte desenvolveu-se em torno do caráter que ela deveria ter: congressional, como propôs o presidente José Sarney, ou exclusiva, como reivindicavam os partidos de esquerda, setores minoritários do próprio PMDB e amplos segmentos da sociedade civil, tendo à frente a OAB e a CNBB. A Constituinte Congressional, integrada pelos deputados e senadores, que seriam investidos de poder constituinte pleno, “sem prejuízo de suas atribuições constitucionais”, atendia às conveniências políticas do governo. Ao rejeitar a proposta de convocar uma Constituinte exclusiva, o governo Sarney deixava expostas as suas próprias contradições, curvando-se às pressões dos setores conservadores e, sobretudo, às pressões da área militar. A adoção da forma congressional foi feita em função da tutela a que estava submetido o governo da Nova República.²⁰

A tese da Assembleia Constituinte exclusiva era defendida por renomados juristas. Raymundo Faoro, ex-presidente da OAB, recorre a uma analogia contundente para defender a forma exclusiva: “Ilegítima é a Carta vigente; ilegítima será a que vier pelas mãos do Congresso. Em uma e outra não há a manifestação autêntica, real do povo. Uma nasceu pela violência; nascerá a outra da impostura”.²¹ Em escrito anterior, ele já observara que “a mais grave de todas as formas de falseamento da soberania popular é aquela que usurpa a legitimidade, confundindo-a com o poder”.²² O Poder Constituinte deve fundar a estrutura estatal com autonomia e sem sujeitar-se a condicionamentos de qualquer natureza. Essa prevalência do Poder Constituinte a qualquer normatização anterior é o que garante a legitimidade da nova ordem por ele criada. Para Faoro, “é a legitimidade em decomposição, agravada pela ineficiência, que desperta o poder constituinte de um povo”.²³ Foi exa-

¹⁹ Cf. *Folha de S. Paulo*, 9 ago. 1985, p. 2.

²⁰ Cf. Florestan FERNANDES, *Que tipo de República*, p. 33.

²¹ Cf. *Senhor*, nº 224, 3 jul. 1985, apud BIERRENBACH, op. cit., p. 97.

²² Cf. Raymundo FAORO, *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada*, p. 81.

²³ *Idem*, p. 55.

tamente na medida em que a contestação ao regime militar cresceu, corroendo as frágeis bases de legitimidade construídas durante o período do chamado Milagre Brasileiro – de 1967 a 1973, quando o país experimentou um significativo crescimento econômico – que a reivindicação da convocação de uma Constituinte ganhou vigor na sociedade.

O projeto de Constituinte Congressional patentado pelo governo da Nova República cometeu o grave equívoco de pretender sujeitar o Poder Constituinte originário a um dos poderes constituídos, o Legislativo. A Constituição que poderia ser gerada numa ou noutra situação teria natureza diversa, condicionada pela própria qualidade da representação que teria um Congresso Constituinte e uma Assembleia Constituinte exclusiva, pois “os representantes do povo, eleitos para exercer o Poder Constituinte originário, se vinculam aos seus comitentes ou à Nação, enquanto os legisladores ordinários refletem uma constelação de poder que gira em torno do governo. Um é, assim, fundamentalmente popular na sua expressão, ao passo que o outro é estatal”.²⁴

A ideia de delegar ao Congresso a tarefa de elaborar a nova Constituição causava forte reação pela própria falta de credibilidade acumulada pela instituição ao longo do período militar, quando permaneceu encilhado pelo Executivo. Nunca é demais lembrar que, quando senadores e deputados discutiam a convocação da Constituinte, o povo tinha viva na memória a lembrança de que pouco mais de um ano antes, precisamente em 25 de abril de 1984, esse mesmo Congresso havia rejeitado a Emenda Dante de Oliveira. Portanto, a maioria dos parlamentares carregava o estigma de ter virado as costas para a maior mobilização cívica já vista no país. A redemocratização do país não devolveu ao Poder Legislativo sua plena capacidade de legislar, preservando uma excessiva concentração de prerrogativas no Executivo. Tanto é verdade que o presidente José Sarney utilizou em excesso o instrumento autoritário chamado “decreto-lei”, através do qual o Executivo podia legislar, arvorando-se das prerrogativas do Congresso. Havia, portanto, dificuldades políticas para que o Congresso pudesse ser investido do Poder Constituinte.

Esse acirrado debate acompanhou todo trabalho da Comissão Mista que analisava a PEC sobre a convocação da Constituinte. Entretanto, a própria comissão

²⁴ Ibidem, ibidem.

se incumbiu de agregar ao debate outros temas explosivos e polêmicos, sobretudo a questão da anistia aos servidores civis e militares atingidos por atos de exceção durante o regime militar e a questão dos prazos de desincompatibilização para as eleições de 1986. Como a mensagem do governo foi apresentada às vésperas do recesso de julho, o debate só seria iniciado em agosto. Antes, porém, que o Congresso iniciasse o exame da emenda convocatória, o presidente da República adotaria outra iniciativa que teria profundas repercussões no processo constituinte: a criação de uma comissão de especialistas para preparar um anteprojeto de Constituição.

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais

Apropriando-se de uma ideia lançada por Tancredo Neves, o presidente José Sarney propôs a criação de uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC). A iniciativa foi tomada em 18 de julho de 1985, portanto, menos de um mês após o envio ao Congresso do ato convocatório da Constituinte. A CPEC foi criada através do Decreto nº 91.450, que determinou que ela seria integrada por 50 membros de livre escolha do presidente da República.²⁵ Esse colegiado – logo alcunhado como “Comissão de Notáveis”,²⁶ dado o seletivo círculo de personalidades que reuniu – foi incumbida de promover estudos e pesquisas “para futura colaboração aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte”.²⁷

²⁵ Quando lançou a ideia da comissão, Tancredo Neves já havia listado 33 personalidades que seriam convidadas a integrá-la. A esses nomes, o presidente Sarney acrescentaria 17 da sua escolha, chegando ao número cabalístico de 50 integrantes. Cf. *Correio Braziliense*, 15 jun. 1986, p. 5.

²⁶ Tomaram parte da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais as seguintes personalidades: Afonso Arinos de Mello Franco, Alberto Venâncio Filho, Antônio Ermírio de Moraes, Barbosa Lima Sobrinho, Bolívar Lamounier, Cândido Antônio Mendes de Almeida, Celso Furtado, Cláudio Pacheco, Cláudio Pena Lacombe, Clóvis Ferro Costa, Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque, Edgar de Godói da Mata-Machado, Eduardo Mattos Portella, Evaristo de Moraes Filho, Fajardo José Pereira Faria, Pe. Fernando Bastos de Ávila, Floriza Verucci, Gilberto de Ulhoa Canto, Gilberto Freyre, Rev. Guilhermino Cunha, Hélio Jaguaribe, Hélio Santos, Hilton Ribeiro da Rocha, João Pedro Gouveia Vieira, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Amado, Josaphat Ramos Marinho, José Afonso da Silva, José Alberto de Assumpção, José Francisco da Silva, José Meira, José Paulo Sepúlveda Pertence, José Saulo Ramos, Laerte Ramos Vieira, Luís Eulálio de Bueno Vidigal Filho, Luís Pinto Ferreira, Mário de Souza Martins, Mauro Santayana, Miguel Reale, Miguel Reale Júnior, Odilon Ribeiro Coutinho, Orlando M. de Carvalho, Paulo Brossard de Souza Pinto, Raphael de Almedia Magalhães, Raul Machado Horta, Rosah Russomano, Sérgio Franklin Quintella e Walter Barelli. O jurista Fábio Comparato recusou o convite para fazer parte da Comissão por ter uma posição contrária à Constituinte Congressual e por ter assumido a tarefa de elaborar um projeto de Constituição encomendado pelo PT.

²⁷ Cf. Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. *DOU* de 22 jul. 1985.

A criação dessa comissão foi contestada, merecendo condenação quase que unânime no Congresso. A iniciativa era vista como primeiro passo da estratégia do governo para induzir a Constituinte a iniciar seus trabalhos partindo de um projeto oriundo do Executivo. Instalada oficialmente pelo presidente Sarney em 3 de setembro de 1985, em solenidade realizada no Ministério da Justiça, a comissão elegeu para seu presidente o jurista Afonso Arinos. A partir daí, ela também passou a ser designada pela imprensa como “Comissão Afonso Arinos”. As críticas iniciais à CPEC partiam sobretudo dos setores de esquerda, que enxergavam na decisão do Executivo uma tentativa de atropelar o processo, não esperando nem mesmo que o Congresso pudesse definir qual seria a forma de convocação da ANC. Porém, à medida que a CPEC foi desenhando um esboço de Constituição, produzindo um texto considerado avançado pelos progressistas, foram os setores conservadores que passaram a questionar a existência da comissão. O próprio governo, contrariado com os rumos tomados pela comissão, acabaria por rejeitar seu anteprojeto. Incorporando significativos avanços nos capítulos da Ordem Social e Econômica, o anteprojeto da CPEC foi duramente criticado pela imprensa, que acusou a comissão de ter cedido a uma tendência estatizante. As divergências se acirraram dentro da própria comissão, levando o jurista Miguel Reale a retirar-se de uma reunião em protesto contra os “equivocos cometidos”.²⁸

Mas foi na definição do sistema de governo, do papel das Forças Armadas, do direito de propriedade e das regras para as concessões de serviços de radiodifusão, que o anteprojeto CPEC acabou criando poderosos adversários. Ao pretender restringir a atuação das Forças Armadas à defesa da soberania nacional, a comissão despertou forte reação dos ministros militares, que se mobilizaram para defender a manutenção das suas atribuições. A reação dos militares encontrou pronta solidariedade do presidente Sarney, que já não escondia seu desapontamento com a proposta parlamentarista adotada pela comissão. Ao abrir a possibilidade de desapropriação de empresas rurais – latifúndios produtivos – para fins de reforma agrária, o texto da CEPC provocou insatisfação nos grandes proprietários rurais, mobilizados pela União Democrática Ruralista (UDR). Outra poderosa força política que se levantou contra o anteprojeto foi a Associação Brasileira das Emissoras

²⁸ Cf. *O Estado de S. Paulo*, 10 jun. 1986, p. 4.

de Rádio e Televisão (Abert), descontente com as propostas contempladas no capítulo dedicado à “Comunicação Social”. No tocante ao tema deste trabalho – a Comunicação –, o texto apresentado pela Comissão Afonso Arinos acatou os seguintes pontos básicos:

1. Determina que o sistema de comunicação social cumprirá uma função social e será regulado por lei, garantindo a livre circulação da informação.
2. Conceitua os serviços de radiodifusão como “serviços privados de utilidade pública”.
3. Estabelece a criação do Conselho de Comunicações Sociais, integrado por onze membros, com representação majoritária da comunidade, conforme disposto em lei. O Conselho terá competência para:
 - I - outorgar concessões, assegurando o uso das frequências de acordo com o pluralismo ideológico;
 - II - promover a revogação judicial das concessões no caso de desvio da função social e;
 - III - decidir sobre a renovação das concessões.
4. Prevê que a lei fixará os critérios da função social e ética do rádio e da televisão.
5. Determina que as concessões só poderão ser suspensas ou cassadas por decisão da Justiça, fundada em infração definida em lei.
6. Obriga o Estado a publicar anualmente as frequências disponíveis em cada unidade federativa.
7. Veda o monopólio e o oligopólio privados sobre os serviços de radiodifusão.
8. O poder público deve reservar, prioritariamente, às entidades educacionais, culturais e organizações partidárias canais de rádio e televisão.²⁹

A Abert considerou “superficial” o tratamento dado ao tema da Comunicação Social pelo anteprojeto da CPEC e aplaudiu a decisão do governo de engavetá-lo.³⁰ As resistências contra o anteprojeto nos setores conservadores atingiram tamanha magnitude que, antes mesmo de receber as conclusões dos trabalhos da CPEC, o governo já havia manifestado sua intenção de arquivá-lo. O anteprojeto, pejorativamente tratado pela imprensa conservadora como uma proposta “lírica e poética”,³¹ estava fadado a mofar nos arquivos do Palácio do Planalto mais pelas suas virtudes

²⁹ Cf. *Revista Abert*, nº 16, set. 1986, p. 8.

³⁰ Cf. *Revista Abert*, nº 17, out. 1986, p. 17.

³¹ Cf. *O Estado de S. Paulo*, 19 nov. 1986, p. 3.

do que pelos seus defeitos. Depois de um ano de trabalho, durante o qual realizou 105 reuniões, 52 das quais com mais de 12 horas de duração, finalmente em 13 de setembro de 1986 a CPEC encerrou suas atividades, apresentando suas conclusões na forma de um anteprojeto integral de Constituição. A proposta, com 468 artigos (32 deles nas Disposições Gerais e Transitórias), foi entregue oficialmente ao presidente José Sarney em 18 de setembro de 1986.³²

Para atender às pressões da área militar, das forças conservadoras e suas próprias conveniências políticas, Sarney de fato decidiu ignorar o anteprojeto elaborado pela comissão que ele próprio havia criado. No entanto, para dar uma satisfação à opinião pública, o governo justificou sua decisão recorrendo às críticas que a esquerda fizera inicialmente à criação da CPEC. De fato, o porta-voz do governo explicou que “para não interferir, o presidente José Sarney não enviará a proposta à Assembleia Nacional Constituinte a não ser que seus membros a requisitem”.³³ Essa foi a explicação lacônica divulgada pelo Palácio do Planalto no recebimento do anteprojeto das mãos do presidente da CPEC, Afonso Arinos. A posterior eleição do próprio jurista Afonso Arinos para a Constituinte evitou que todo esforço da CPEC tivesse sido em vão. O anteprojeto acabou servindo como fonte de consulta para muitas propostas apresentadas na Constituinte.

A tramitação do ato convocatório no Congresso

Durante o recesso parlamentar de julho de 1985, o presidente enviou mensagem aditiva ao Congresso, pedindo “preferência” para tramitação e votação da sua emenda de convocação da Constituinte. Assim, na sessão do Congresso de 7 de agosto, foi lida a mensagem presidencial, primeiro passo do rito especial de tramitação de Emenda Constitucional. Depois da leitura da Mensagem, de acordo com o disposto no Regimento Comum, foi constituída uma Comissão Mista encarregada de dar parecer sobre a PEC nº 43/85, integrada por 22 membros titulares, sendo onze deputados e onze senadores. As vagas foram distribuídas proporcionalmente

³² O Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi publicado na íntegra pelo *Diário Oficial da União* de 26 de setembro de 1986, Suplemento Especial ao nº 185.

³³ Cf. *Jornal do Brasil*, 19 set. 1985, p. 5.

ao tamanho das bancadas de cada partido, de acordo com indicação feita pelos respectivos líderes.³⁴ Em razão do critério de proporcionalidade, só tiveram lugar na comissão o PMDB (nove), PDS (sete), PFL (cinco) e PDT (um). Apesar dos protestos de seus líderes, o PT e o PTB ficaram fora da comissão.

A Comissão foi instalada no dia seguinte, e um acordo entre os três maiores partidos – PMDB, PDS e PFL – definiu a composição da Mesa, escolhendo-se para presidente o senador Helvídio Nunes (PDS-PI),³⁵ para vice-presidente o deputado Oscar Corrêa Júnior (PFL-MG) e para relator o deputado Flávio Bierrenbach (PMDB-SP).³⁶ Com previsão inicial de apresentar seu relatório até 6 de setembro, a comissão abriu prazo de uma semana para o recebimento de emendas. Ao todo, foram apresentadas 15 emendas de senadores e deputados, a maioria sobre o calendário da Constituinte, a fórmula da eleição e a admissão de candidaturas avulsas.³⁷

Atendendo sugestão do relator, a Comissão decidiu não se prender apenas às contribuições dos parlamentares e inovou com a realização de sete audiências públicas para ouvir juristas e lideranças da sociedade civil sobre o assunto.³⁸ Essas audiências se prolongaram durante todo mês de setembro, obrigando a comissão

³⁴ PMDB – senadores: Hélio Gueiros (PA), José Ignácio Ferreira (ES), Alfredo Campos (MG) e Alcides Saldanha (RS); deputados: João Agripino (PB), João Gilberto (RS), Flávio Bierrenbach (SP), Milton Reis (MG) e Luiz Henrique (SC). PDS – senadores: Aloysio Chaves (PA), Helvídio Nunes (PI), Lenoir Vargas (SC) e Octávio Cardoso (RS); deputados: Siqueira Campos (GO), Bonifácio de Andrada (MG) e Gorgônio Neto. PFL – senadores: Carlos Chiarelli (RS), Aderbal Jurema (PE) e Nivaldo Machado (PE); deputados: Israel Pinheiro Filho (MG) e Oscar Corrêa Júnior (MG). PDT – deputado Nadyr Rossetti (RS). Participaram da última reunião da Comissão os suplentes: senador Martins Filho (PDS-RN), senador Passos Porto (PDS-SE), senador Marcondes Gadelha (PFL-PB), deputado Nilton Alves (PDT-RS) e deputado Valmor Giavarina (PMDB-PR).

³⁵ Senador biônico, indicado em 1978.

³⁶ Advogado e procurador do Estado de São Paulo desde 1970, sempre se destacou por suas posições de centro-esquerda. Foi do MDB, começou sua carreira política como vereador de São Paulo (1976), foi deputado estadual (1978/82) e deputado federal (1982/86). Nas eleições de 1986 foi candidato a deputado constituinte, não tendo sido eleito. Sem mandato, voltou à advocacia e reassumiu suas atividades no Ministério Público. Desde 1987 é assessor jurídico da Abert (Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão). Aproveitando sua larga experiência parlamentar, foi um dos coordenadores do *lobby* da Abert na Constituinte.

³⁷ Cf. *Gazeta Mercantil*, 17 a 19 ago. 1985, p. 6.

³⁸ De acordo com a proposta do relator, completada com outras indicações feitas por membros da comissão, foram ouvidas as seguintes personalidades: os juristas Affonso Arinos de Mello Franco (já então nomeado presidente da recém-criada Comissão Provisória de Estudos Constitucionais), Raymundo Faoro, Fábio Konder Comparato, Dalmo Dallari, Geraldo Ataliba, Nelson Saldanha e Hermann Assis Baeta (presidente da OAB); Dom Luciano Mendes de Almeida (secretário-geral da CNBB); os sindicalistas Jair Meneghelli (presidente da CUT) e Joaquim dos Santos Andrade (presidente da Conclat); a socióloga Maria Vitória Benevides; os empresários Henry Maksoud e Carlos Eduardo Moreira Ferreira; os jornalistas Mino Carta e Flávio Rangel.

a estender o prazo para a apresentação do relatório final. Além do debate travado na própria comissão, nesse período o relator colheu subsídios participando de seminários em diversos estados. A questão da convocação da Constituinte esteve no centro do debate político por cerca de cinco meses – entre o envio da mensagem do Executivo ao Congresso e a aprovação final da emenda pela Câmara e pelo Senado.

Algumas das entidades mais representativas da sociedade civil – como OAB, CNBB, CUT, UNE e ABI – defendiam ardorosamente a convocação de uma Constituinte exclusiva. Essas entidades associadas a outros movimentos sociais fundaram o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, que passou a atuar como articulador do movimento pela constituinte exclusiva. Esse fórum conquistou rapidamente a adesão de mais de 700 associações civis de todo país e “permaneceu em Brasília durante toda a fase de tramitação da emenda, procurando sensibilizar os deputados e senadores, insistindo em que o ‘Congresso não podia ignorar a Nação’, e proclamando o seu lema: ‘Constituinte sem povo não cria nada de novo’”.³⁹

Dentre as iniciativas tomadas em nome do Plenário pró-Participação Popular na Constituinte, a de maior repercussão foi o documento redigido pelo jurista Goffredo da Silva Telles Junior, novamente investido do papel de porta-voz da sociedade civil. Este documento – denominado “Carta dos Brasileiros ao presidente da República e ao Congresso Nacional” – divulgado em julho de 1985, foi entregue ao presidente da República, ao presidente do Congresso e aos líderes de todos os partidos representados no Congresso. Defendendo de forma enfática a convocação de uma Constituinte exclusiva, o manifesto terminava condenando a forma congressual proposta pelo Executivo, afirmando que “é espúria a Constituinte formada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. Por sua própria natureza, uma Constituinte legítima não pode resultar da reunião dessas duas Câmaras, uma vez que a própria existência e composição destas Câmaras resultam do que for decidido pela Constituinte”.⁴⁰ Uma Assembleia Constituinte formada por deputados e senadores, conforme proposta do Executivo, implicava a aceitação prévia e implícita de que o Poder Legislativo deveria ser organizado de tal forma a preservar o *status quo*

³⁹ Cf. Flávio BIERRENBACH, op. cit., p. 94.

⁴⁰ Cf. Goffredo da Silva TELLES JÚNIOR, “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional”, in BIERRENBACH, op. cit., p. 166. Ver ainda Carlos MICHILES(org.), *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*, p. 27.

do seus atuais membros, ou seja, mantendo o sistema bicameral e a própria duração dos mandatos de senadores e deputados.

No dia 15 de outubro de 1985, o relator Flávio Bierrenbach divulgou seu parecer, oferecendo à Comissão um substitutivo que modificava inteiramente a emenda original oriunda do Executivo. Com 18 artigos, a nova proposta primou pela ousadia política. As reações contrárias foram imediatas, partindo sobretudo do PMDB, partido do relator. Bierrenbach propôs a realização de um plebiscito para que eleitores pudessem escolher entre uma constituinte congressional, composta por deputados e senadores – conforme estabelecia a proposta do Governo – ou uma constituinte exclusiva. O substitutivo defendia a realização da eleição para a Constituinte em data distinta da eleição dos governos estaduais das assembleias legislativas – aquela seria realizada no dia 7 de setembro, e esta, em 15 de novembro de 1986.

O relator não acolheu a proposta defendida pela CNBB de candidaturas avulsas, preferindo manter a exigência de filiação partidária. O substitutivo corrigia parcialmente o desequilíbrio na representação dos estados, mantendo o limite mínimo de oito representantes por estado e ampliando o limite máximo de 60 para 80. A situação dos senadores eleitos em 82 também seria definida no plebiscito. A proposta do relator previa a realização de pré-constituintes municipais, coordenadas pelas Câmaras Municipais, nos meses de abril, maio e junho de 1986, cujo objetivo seria recolher sugestões a serem encaminhadas à futura Assembleia Nacional Constituinte. Esse mecanismo de participação popular no período preparatório da Constituinte tinha como principais defensores a CNBB e o Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte. O substitutivo do relator previa ainda que a promulgação na nova Constituição seria precedida de *referendum* popular acerca dos temas que embora rejeitados, tivessem recebido o voto favorável de, no mínimo, dois quintos dos constituintes. O substitutivo tratava ainda dos prazos de desincompatibilização para os ocupantes de cargos no Executivo. Para quem pretendesse ser candidato à Constituinte, a data-limite para deixar o cargo seria 31 de dezembro de 1985.

Durante o funcionamento da Constituinte, as funções legislativas ordinárias seriam desempenhadas por uma Comissão Representativa, composta pelos senadores eleitos em 1982, acrescida de mais 46 constituintes. A proposta do relator restringia ainda a iniciativa de apresentação de projetos de lei aos casos de “urgência e extrema necessidade”, como o objetivo de garantir a prioridade absoluta para o processo

de elaboração constitucional. O substitutivo apresentado por Bierrenbach propunha ainda a revogação de diversos dispositivos da Constituição em vigor, como objetivo de remover parte do chamado “entulho autoritário”. Ficariam excluídos do texto constitucional o estado de emergência e os dispositivos que permitiam suspensão de direitos políticos e a cassação de mandatos parlamentares. Por fim, o substitutivo do relator previa a concessão de anistia a todos os servidores públicos, civis e militares, atingidos por atos de exceção. Os anistiados teriam direito as promoções pelo critério de antigüidade, mas não poderiam ser reintegrados ao serviço ativo, nem teriam direito a pleitear indenização e pagamento dos vencimentos atrasados durante o período que ficaram afastados. Essa foi a fórmula encontrada para acalmar a área militar, que recusava terminantemente a hipótese de reintegrar militares cassados.

As reações contra o parecer do relator foram poderosas. O governo e a liderança do PMDB reagiram de forma vigorosa contra o substitutivo. As chances de aprovação do substitutivo do relator pela Comissão esgotaram-se a partir do momento que a maioria dos representantes do PMDB se posicionaram contra a proposta. Combatido pela liderança do seu próprio partido – exercida pelo deputado Pimenta da Veiga (MG) – o relator ficou isolado. Tinha apoio das entidades da sociedade civil, mas não encontrava a solidariedade do PMDB.⁴¹ Ironicamente, coube a um representante do próprio partido do relator apresentar outro substitutivo que seria vitorioso na comissão e, posteriormente, aprovado pela Câmara e pelo Senado. De fato, o deputado Valmor Giavarina (PMDB- PR) – suplente que ocupou o lugar do deputado Milton Reis (PMDB-MG) – apresentou voto em separado, com novo substitutivo que recuperava integralmente os três artigos da proposta original do Executivo – corrigindo apenas a data de instalação da Constituinte – e acrescentava dois outros artigos, um tratando da anistia aos servidores públicos civis e militares – nos mesmos termos da proposta do relator – e o outro estabelecendo novos prazos para desincompatibilização de ocupantes de cargos no Executivo. O substitutivo Giavarina foi aprovado com ampla maioria. O substitutivo do relator foi voto vencido. De acordo com as normas regimentais, Giavarina foi nomeado novo relator da matéria.⁴²

⁴¹ O deputado João Gilberto (PMDB-RS) desligou-se da comissão em solidariedade ao relator e contestando a posição da liderança do partido. Foi um gesto isolado.

⁴² O deputado Valmor Giavania ganhou do governo Sarney a concessão de uma emissora de rádio FM em Apucarana (PR). A permissão foi outorgada em 27 de junho de 1986. Esse “prêmio” confirma a tradição do governo Sarney de recompensar seus aliados.

Com a derrota sofrida na comissão, os defensores da Constituinte exclusiva ainda realizaram um esforço derradeiro para tentar reverter a decisão em Plenário. Os debates e a votação na Câmara e no Senado se iniciaram na segunda quinzena de outubro e só foram concluídos no dia 22 de novembro de 1986. Uma emenda do deputado Jorge Uequed (PMDB-RS) sobre anistia, ampliando o alcance da proposta contemplada no Substitutivo Giavarina, reuniu apoio suficiente para ser votada em destaque no plenário, o que ocasionou tensões na área militar. Contudo, o empenho do governo e as fortes pressões militares culminaram com a sua rejeição, prevalecendo o texto aprovado na comissão.

Maior impasse foi criado pela aprovação de um destaque apresentado pelo deputado Bonifácio de Andrada (PDS-MG), eliminando do primeiro artigo, que delegava poderes constituintes ao Congresso, a expressão “sem prejuízo de suas atribuições constitucionais” – conforme constava na emenda original do Executivo, proposta retomada no substitutivo Giavarina. Com a retirada dessa ressalva do texto, reabria-se a possibilidade da Constituinte declarar-se exclusiva, dispensando o funcionamento paralelo do Congresso. Essa mudança no texto criou um conflito entre a Câmara, onde havia forte apoio, e o Senado, de onde partiram as maiores resistências.⁴³ Vencidas as manobras regimentais que procuravam impedir a votação desse destaque, a Câmara efetivamente aprovou a supressão, deixando em aberto a questão do funcionamento do Congresso paralelamente à Constituinte.

Finalmente, no dia 22 de novembro de 1986, o Senado aprovou em segundo turno a Emenda Constitucional nº 26. O Ato Convocatório da Constituinte foi promulgado solenemente pelas mesas da Câmara e do Senado no dia 27 de novembro. Essa vitória, comemorada pelas forças governistas da Aliança Democrática, causava profunda frustração nos setores da sociedade civil que por muitos anos labutaram com afincos para conquistar a convocação da Constituinte. Agora, porém, a transição conservadora desembocava numa Constituinte distante daquela desejada pelas forças sociais que sempre estiveram à frente na luta pela redemocratização do país. Em editorial, o jornal *Folha de S. Paulo* fez o seguinte balanço:

⁴³ Cf. MICHILES (org.), op. cit., p. 32.

Reticente ou casuística em seus detalhes, a emenda aprovada não define exclusivamente o interesse corporativo ou as conveniências estreitas de um Congresso que insiste em fazer-se indigno dos que o elegeram; fosse apenas isto, e acrescentaria pouco ao que já se sabe. Mas, define, o que é pior, os limites, as debilidades e as traições a que se vê submetido o projeto – um dia unânime – de construir-se no Brasil uma democracia autêntica e duradoura.⁴⁴

A Constituinte nascia, assim, com um grave vício de origem e com escassa legitimidade. O processo definido pelo Congresso não correspondia às esperanças latentes na sociedade. A classe política restringia, assim, a participação da sociedade civil na elaboração da nova Constituinte. De acordo com Raymundo Faoro, “uma Assembleia Nacional Constituinte, para que o nome não engane, expressa, reflete e representa a vontade popular, sem intermediações, as do Governo e as do Congresso”.⁴⁵ A forma congressual implicaria ainda a presença ostensiva de significativo número de parlamentares proprietários de emissoras de rádio e televisão, constituindo-se num poderoso “grupo de interesse” que oporia enorme resistência às propostas de mudanças na área da Comunicação. Portanto, a disputa entre os interesses privatistas e o interesse público em torno da questão da radiodifusão – tema desta dissertação – sofreria sérias implicações em razão do caráter congressual da Constituinte.

⁴⁴ Cf. “A Nação derrotada” (Editorial), in *Folha de S. Paulo*, 23 nov. 1985, p. 2.

⁴⁵ Cf. Raymundo FAORO, “Constituinte entre aspas”, in *Senhor*, nº 224, 3 jul. 1985.

Capítulo 4

O PERFIL DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

“A nova Carta Constitucional será a que o PMDB quiser”

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO¹

As eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, para os governos e legislativos estaduais, realizadas no dia 15 de novembro de 1986, revelaram uma tendência claramente plebiscitária, garantindo ao PMDB uma vitória expressiva em todo país. O êxito eleitoral do PMDB foi notável: o partido elegeu 22 dos 23 governadores de Estado, obteve 53% das cadeiras na Câmara dos Deputados e conquistou 38 das 49 vagas disputadas no Senado (77,5%).

A novidade dessas eleições não ficou por conta do seu caráter plebiscitário, tendência que vinha se repetindo em todas as eleições realizadas sob a égide do bipartidarismo instaurado pelo regime autoritário em 1965. Naquele período, contudo, o voto plebiscitário tinha um conteúdo marcadamente de protesto. Votava-se no MDB como única alternativa para ser contra o regime. Já o que chamou a atenção no comportamento dos eleitores nas eleições de 1986 foi que pela primeira vez a tendência plebiscitária inclinava-se para um voto a favor do governo. Como bem salientou José Álvaro Moisés, “as eleições de 1986 têm de ser entendidas no contexto das condições extremamente excepcionais que envolveram a administração da primeira fase do Plano Cruzado, cujo fracasso e custos sociais foram deliberadamente ocultados da opinião pública pelo governo Sarney até após a divulgação dos resultados das eleições”.² De fato, as eleições

¹ Cf. *Jornal da Tarde*, 22 out. 1986, p. 5.

² Cf. José Álvaro MOISÉS, “Eleições, participação e cultura política: mudanças e continuidades”, in *Lua Nova*, nº 22, dez. 1990, p. 134.

de 1986 foram realizadas ainda sob o clima da euforia provocada pelo Plano Cruzado.

Na fase bem sucedida do Plano Cruzado, o índice de aprovação do governo subiu com a mesma velocidade com que as taxas de inflação despencaram. Em março de 1986, as pesquisas de opinião já apontavam uma aprovação ao governo superior a 80%. Essa invejável popularidade do presidente Sarney, que se manteve elevada até as eleições de novembro, transformou-o no grande cabo eleitoral do pleito daquele ano. O PMDB, mais identificado com a equipe econômica dos ministros Dílson Funaro, da Fazenda e João Sayad, do Planejamento, responsáveis pela elaboração e pela gestão do Plano Cruzado, soube tirar melhor proveito eleitoral do enorme apoio popular que ele rendeu ao governo. Contudo, é legítimo supor que o próprio PFL, sócio minoritário no governo da “Nova República”, também colheu seus dividendos, obtendo um bom desempenho na primeira eleição que disputou.³

Mal concluída a apuração dos votos, confirmando-se a vitória esmagadora dos partidos situacionistas – PMDB e PFL –, o governo surpreendeu a nação com um novo pacote de medidas econômicas, que ficou conhecido como Cruzado 2, dessa vez com um caráter impopular, sobretudo pelo aumento expressivo das tarifas públicas.⁴ Era o fim do sonho do Plano Cruzado. A popularidade do governo também esvaiu-se com o fim da ilusão do plano. Em fevereiro de 1987, quando se completava um ano da adoção do Plano Cruzado, o índice de aprovação do governo já havia minguido para 14%. Nesse momento, já estava instalada a Constituinte, dominada pela maioria governista eleita sob os auspícios do Plano Cruzado, o que levou a oposição a denunciar que a “Nova República” praticara um “estelionato eleitoral”, adiando os ajustes do plano – alinhamento das tarifas públicas e flexibilização do congelamento – para ganhar a eleição.

Embora não possam ser utilizadas para efeito de comparação – dado o seu caráter extemporâneo e as características próprias das disputas a nível municipal –, as eleições de 1985 prestam-se pelo menos para demonstrar que nas eleições de

³ Criado em 1984 como dissidência do PDS, o PFL não teve participação expressiva na eleição de 1985, realizada apenas nas capitais e nos municípios localizados em áreas de segurança nacional. Portanto, consideramos a eleição de 1986 como primeiro teste nas urnas enfrentado pelo partido.

⁴ Anos mais tarde, Sarney faria o mea-culpa, com a seguinte declaração: “Além da moratória, fizemos o que hoje considero o maior erro da minha vida, o Cruzado Dois. Hoje, preferia cortara mão a assinar novamente os atos do Cruzado Dois”. Cf. *Folha de S.Paulo*, 22 ago. 1993, p. 1-9.

1986 houve uma significativa mudança na *performance* dos partidos governistas. No pleito de 1985, restrito às capitais e aos municípios localizados nas zonas de segurança nacional, o governo da “Nova República” sofreu significativas derrotas, a maior delas em São Paulo, onde Jânio Quadros, do PTB, derrotou Fernando Henrique Cardoso, então um dos principais líderes do PMDB. Se por um lado essas eleições apontaram o PDS, partido de sustentação do regime anterior, como o grande perdedor, por outro lado o PMDB, que durante muito tempo capitalizou os votos de protesto ao autoritarismo, não se sagrou como grande vencedor, obtendo o percentual modesto de cerca de um terço dos votos em todo país (33,9%). As forças oposicionistas de esquerda – basicamente agregadas em torno do PDT, PT, e PSB – alcançaram em conjunto 26,5% dos votos, conquistando prefeituras importantes como Rio de Janeiro, Porto Alegre, Fortaleza e Recife.⁵

O fim da falsa polarização entre o partido do regime e o partido da oposição criava novas perspectivas de desenvolvimento do sistema partidário. De acordo com José Álvaro Moisés, iniciava-se

um período de fortes turbulências para o sistema partidário que, na fase anterior, mesmo através do voto de protesto, tinha logrado criar relativa identificação entre eleitores e partidos. Doravante o partido do regime militar, o PDS, continuaria sendo rechaçado pelo eleitor, mas o oposicionismo, que antes se manifestava fundamentalmente através do PMDB, agora transbordava as suas fronteiras e passava a se expressar também através das novas legendas que começaram a se formar desde a reforma partidária de 1979.⁶

Essa tendência manifestou-se na eleição de 1985, cujos resultados não foram muito favoráveis aos partidos da “Nova República”. O que explica, então, a explosão do PMDB nas urnas em 1986? Essa mudança acentuada no comportamento dos eleitores reforça a hipótese de que os resultados das eleições de 1986 não podem ser explicados como fruto de “tendências gerais” que vinham beneficiando o PMDB no curso da transição. Porém, não se pode negar que o PMDB continuava sendo favorecido por ser identificado pelos eleitores como o partido de resistência ao regime militar. Contudo, para compreender o verdadeiro significado das eleições que definiram a

⁵ Jarbas Vasconcelos, eleito prefeito de Recife (PE) pelo PSB, retornaria em seguida ao seu partido de origem, o PMDB.

⁶ Cf. J. A. MOISÉS, loc. cit., p. 171.

composição da Constituinte é imprescindível dar a devida importância às influências do êxito momentâneo do Plano Cruzado na decisão do voto.

Os resultados das eleições de 1986⁷

As eleições para o Congresso Constituinte produziram uma composição partidária claramente hegemonizada pelo PMDB, que conquistou folgada maioria, ficando com 53% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 63% no Senado Federal.⁸ O PFL, segundo partido, obteve 24% dos lugares na Câmara e 21% no Senado. Considerando-se que os dois partidos formavam a base de apoio da “Nova República”, a bancada governista ficou com o controle de mais de dois terços da Constituinte, restando menos de um terço para ser rateado por uma oposição minoritária, dividida em nove partidos, dentre os quais o PDS, o mais forte deles, possuía apenas 7% dos lugares (33 deputados e cinco senadores).

Portanto, a composição da Constituinte que emergiu das urnas em 15 de novembro de 1986 foi claramente favorável à “situação”. Com uma folgada maioria, o governo ficou numa posição privilegiada para defender seus interesses na Constituinte. Só mesmo o fracionamento do PMDB e a falta de unidade da Aliança Democrática poderiam dificultar a ação tutelar do governo, como de fato ficaria patente ao longo do processo. De todo modo, os setores governistas lograram alcançar ampla maioria na Constituinte (ver Tabela 1).

⁷ Os dados apresentados neste capítulo foram obtidos das seguintes fontes: Leôncio M. RODRIGUES. *Quem é Quem na Constituinte: Uma Análise Sócio-Política dos Partidos e Deputados*; “Os Eleitos: Quem é Quem na Constituinte”, *Folha de S. Paulo*, Caderno Especial, 19 jan. 1987; David FLEISCHER, “Um Perfil Sócio-Econômico. Político e Ideológico da Assembleia Constituinte de 1987”, trabalho apresentado ao XI Encontro Anual da Anpocs, Águas de São Pedro, 1987; Said FÁRHAT, *Perfil da Constituinte*, 1ª Edição, jan. 87; “Perfil do Congresso Constituinte”, *Jornal do Brasil*, 18 nov. 1986.

⁸ Nas eleições de 1986 foram renovados dois terços do Senado. Das 49 vagas disputadas, o PMDB conquistou 38 (o equivalente a 77,5%), o PFL sete, o PDS duas, o PDT uma e o inexpressivo PMB conquistou uma vaga em coligação com o PMDB pernambucano. De acordo o Ato Convocatório da Constituinte (Emenda Constitucional nº 26/85), os 23 senadores eleitos em 1982 e com mandato até 1990 foram incorporados à Assembleia Constituinte, embora não tenham sido eleitos com essa delegação. A participação desses senadores – a maioria ligada ao segmento mais conservador do Congresso – seria objeto de acirrada polêmica no início dos trabalhos da Constituinte.

Tabela 1. Representação das bancadas partidárias no Congresso Constituinte⁹

PARTIDOS	DEPUTADOS	SENADORES	TOTAL	%
PMDB	259	46	305	54,7
PFL	116	15	131	23,4
PDS	33	5	37	6,6
PDT	24	2	26	4,7
PTB	18	1	19	3,4
PT	16		16	2,9
PL	6	1	7	1,3
PDC	5	1	6	1,1
PC do B	6		6	1,1
PCB	3		3	0,5
PSB	1	1	2	0,3
TOTAL	487	72	559	100,0

Fonte: *Folha de S. Paulo* (apud Leôncio M. Rodrigues).¹⁰

O quadro partidário¹¹ desenhado pelas eleições de 15 de novembro poderia ser descrito esquematicamente da seguinte forma: um partido hegemônico (PMDB), um partido médio (PFL), quatro partidos pequenos (PDS, PDT, PTB e PT) e cinco micropartidos (PL, PDC, PC do B, PCB e PSB).¹² Com maioria absoluta no Congresso Constituinte, o PMDB poderia dar as cartas no processo de elaboração constitucional – não fosse suas profundas divisões que seriam expostas ao longo da

⁹ As diversas fontes consultadas apresentam dados divergentes sobre o número total de integrantes de cada bancada. Na análise de David Fleischer, as bancadas do PCB e do PC do B aparecem com sete constituintes cada, em razão do critério adotado pelo pesquisador que procura identificar os “vínculos notórios de alguns elementos eleitos pela legenda do PMDB”. Leôncio M. Rodrigues reconhece cinco integrantes da bancada do PC do B e quatro do PCB. Já o levantamento da *Folha de S. Paulo*, utilizado neste quadro, indica cinco constituintes do PC do B e três do PCB. Said Fârhat prefere trabalhar com os dados do TSE, que indicam apenas três deputados constituintes eleitos pelo PC do B e três pelo PCB.

¹⁰ Cf. Leôncio M. RODRIGUES, *Quem é quem na Constituinte: uma análise sócio-política dos partidos e deputados*.

¹¹ De acordo com dados do TSE, 35 partidos estavam aptos a lançar candidatos em 1986. Desses, 13 lograram eleger representantes para a Constituinte. Porém, a deputada Dirce “Tutu” Quadros, eleita pelo minúsculo PSC, logo transferiu-se para o PTB, e o senador Antônio de Arruda Farias, que se utilizou da legenda do inexpressivo PMB para eleger-se em coligação com o PMDB de Pernambuco, emigraria para este partido.

¹² Classificação sugerida por Leôncio M. RODRIGUES, *op. cit.*, p. 25.

Constituinte. Essas divisões tornariam inexequível a promessa dos líderes do partido que, ante à previsão da vitória esmagadora nas eleições de 15 de novembro, já proclamavam: “A nova Carta será a que o PMDB quiser”.¹³ O impacto causado pelo triunfo peemedebista estimulou toda sorte de previsões sobre o futuro do partido. Os mais otimistas chegaram a cogitar que estaria em curso um fenômeno de “mexicanização” do sistema partidário brasileiro.¹⁴ Por outro lado, não faltavam céticos prevendo a implosão do PMDB e sugerindo que o partido não conseguiria se transformar de “frente de oposições” em partido do governo sem sofrer dissidências.

Na análise da distribuição dos votos, observa-se que o PMDB arrancou seus melhores resultados das regiões mais desenvolvidas, enquanto o PFL, formado a partir de uma dissidência do PDS, absorveu a tendência revelada por este partido na fase de declínio do regime, obtendo seus melhores resultados eleitorais nas regiões menos industrializadas e urbanizadas. A melhor *performance* do PMDB foi na região Sul, onde o partido elegeu 64% dos deputados federais. Em São Paulo, centro industrial do país, o PMDB fez 49% dos 60 deputados federais. Já os melhores resultados do PFL foram obtidos no Nordeste – mesmo assim, o partido ficou abaixo do PMDB, que nesta região alcançou 49% do total de deputados. Nem a soma da percentagem do PFL no Nordeste (39% do total) à do PDS (7%), supera o desempenho do PMDB. Segundo Fleischer,

comparando o Congresso Nacional de 1983 com o de 1987, sem dúvida o PDS foi o maior perdedor – de uma maioria maciça de 281 para uns parques 38. O declínio do PDS em 1985 e 1986 de uma certa forma “inchou” o PFL além da sua força eleitoral para reeleger a sua bancada em 15/11/86. O contrário aconteceu com o PMDB, pois a sua bancada aumentou de 246 para 298.¹⁵

O PMDB é o partido com a distribuição mais uniforme e equilibrada da votação em todo país. Já a distribuição dos deputados eleitos pelos pequenos partidos de esquerda – PT/PC do B/PCB/PSB – apresentou tendência oposta ao PDS e ao PFL:

¹³ Cf. *Jornal da Tarde*, 22 out. 1986, p.5.

¹⁴ O Partido Revolucionário Institucional (PRI), com raízes na revolução mexicana na década de 20, domina a política daquele país, num singular sistema de partido único. Só recentemente, a hegemonia do PRI começou a ser ameaçada, revelando uma tendência a um desenvolvimento político em direção a um sistema pluripartidário.

¹⁵ Cf. David FLEISCHER, *op. cit.*, p. 2.

61% dos deputados eleitos por esses partidos vieram da região Sudeste, sendo 31% destes do Estado de São Paulo. Em contrapartida, o desempenho dos partidos de esquerda foi fraco no Nordeste, responsável pela eleição de apenas 19% dos deputados desse grupo. O PT não elegeu nenhum deputado fora das regiões Sul e Sudeste. Mesmo assim, o partido aumentou consideravelmente sua bancada, passando de seis ao final da legislatura anterior para 16 deputados. Já o PCB e o PC do B não conseguiram eleger um só deputado em São Paulo, onde se concentra o grosso do operariado industrial. Em parte, esse fato é explicado pela forte penetração do PT no Estado, sobretudo na região operária do ABC, preenchendo os espaços que poderiam ser ocupados pelos PCs.¹⁶ Os partidos comunistas foram melhores sucedidos nos estados mais pobres da federação: dos nove deputados do PCB e do PC do B, cinco são de estados nordestinos, dois do Centro-Oeste e dois do Sudeste. Ao analisar esse fenômeno, Leôncio M. Rodrigues observou que, “cotejando-os com o PT, poder-se-ia dizer que os PCs são a esquerda do Brasil subdesenvolvido, enquanto o PT é a esquerda do Brasil desenvolvido”.¹⁷

As eleições de 1986 revelaram que o PDT continua sendo um partido regional: 92% da sua bancada é proveniente das regiões Sul e Sudeste. Dos 26 deputados eleitos pelo PDT, 13 deles integram a bancada do Rio de Janeiro. Embora sua bancada tivesse se mantido “estável” em relação ao número de deputados da legislatura anterior, as representações do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, estados onde o brizolismo tem maior força, sofreram redução. Assim, o PDT conseguiu melhorar sua penetração regional, passando de dois para nove estados com representantes no Congresso (ver Tabela 2).

¹⁶ O fracasso dos partidos comunistas em São Paulo também pode ser debitado ao fato do PMDB não ter aceitado fazer coligação. Concorrendo sozinhos, tanto o PCB como o PC do B não atingiram o coeficiente eleitoral, deixando de reeleger seus dois principais representantes na Câmara: Alberto Goldman, do PCB – que deixaria o partido para tornar-se secretário do governo Quêrcia – e o metalúrgico Aurélio Peres, do PC do B.

¹⁷ Cf. Leôncio M. RODRIGUES, op. cit., p. 28.

Tabela 2. Perfil Regional dos Partidos Representados na Assembleia Constituinte¹⁸

PARTIDO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	C.-OESTE	TOTAL
PMDB	35	84	91	55	33	298
PFL	16	69	26	12	10	133
PDS	5	14	8	9	2	38
PDT	2	1	16	6	1	26
PTB	2	2	14	-	1	19
PT	-	-	14	2	-	16
PL	-	-	7	-	-	7
PDC	-	-	2	-	4	6
PSB	1	-	1	-	-	2
PCB	-	4	-	2	1	7
PC do B	-	4	2	-	1	7
TOTAL	61	178	181	86	53	559

Fonte: David Fleischer.¹⁹

Apenas quatro partidos elegeram representantes nas cinco regiões: PMDB, PFL, PDS e PDT. Porém, apenas o PMDB e o PFL elegeram representantes em todos os estados, podendo ser considerados “partidos nacionais”. O mapa partidário desenhado pelas eleições de 1986 revela que o único partido verdadeiramente nacional é o PMDB, muito embora sua presença seja proporcionalmente mais forte no Sul e Sudeste.²⁰ O PFL, mesmo com presença em todas as unidades da federação, não têm uma distribuição equilibrada da sua bancada, com peso desproporcional do

¹⁸ Os dados referentes ao número de integrantes de cada bancada apresentados neste quadro nem sempre coincidem com os totais da Tabela 1. Como pode ser observado, as maiores discrepâncias dizem respeito às bancadas do PMDB e do PCB. O pesquisador David Fleischer preferiu considerar como integrantes das bancadas do PCB e do PC do B alguns constituintes eleitos pela legenda do PMDB, mas com vínculos notórios com aqueles partidos. Os dados apresentados por Fleischer foram coletados e organizados em março de 1987, incluindo os suplentes que assumiram no lugar dos senadores eleitos em 1982 que tomaram posse como governadores de Estado em 15/03/87. Eleitos pela sublegenda, em alguns casos os suplentes que assumiram não eram do mesmo partido dos titulares. Este trabalho considera também os suplentes que estavam substituindo constituintes guindados ao Ministério. Ver David FLEISCHER, “Perfil sócio-econômico e político da Constituinte”, in Milton GURAN (coord.). *O processo constituinte 1987-1988*, pp. 29-40.

¹⁹ Cf. David FLEISCHER. *Um perfil sócio-econômico, político e ideológico da Assembleia Constituinte de 1987*, p. 3.

²⁰ Leôncio M. RODRIGUES, op. cit., p. 28.

Nordeste, por onde foram eleitos 50% dos seus representantes. Portanto, o PFL herdou do PDS “feições nordestinas”.

A legislação eleitoral consolidada durante o regime militar consagrou profundas distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados. Ao fixar o limite de 60 deputados por Estado, ela prejudica os estados mais populosos e mais desenvolvidos, sobretudo São Paulo. A aplicação rigorosa do critério de proporcionalidade da representação – com base no total da população de cada Estado ou no número de eleitores – garantiria a São Paulo cerca de cem lugares na Câmara dos Deputados. A região Sudeste, por sua vez, passaria a ter 46% dos lugares na Câmara, em vez dos 35% que possui. O Nordeste teria sua representação reduzida de 31% para 26%; o Norte, de 10% para 4%; e o Centro-Oeste, de 8% para 6%. Só a região Sul manteria a mesma representação, que é proporcional à sua população.

Estas distorções estão presentes na composição da Constituinte. Como o desempenho eleitoral dos partidos – com exceção do PMDB – foi profundamente desigual de região para região, é de se supor que essa deformação do sistema representativo impediu que a composição do Congresso Constituinte refletisse a real proporção de votos obtida pelos partidos. O PFL e o PDS, que tiveram melhor desempenho no Nordeste, foram beneficiados pela super-representação daquela região, enquanto o PT e o PDT que concentraram sua votação no Sudeste e Sul, foram prejudicados pela sub-representação dos estados dessas regiões.

Duas outras características da composição da Constituinte são dignas de nota: o aumento da “bancada feminina” e o surgimento de uma numerosa e ativa bancada de evangélicos. De fato, verificou-se um considerável crescimento da “bancada feminina” no Congresso. Na legislatura anterior, as mulheres eram apenas sete, enquanto para a Constituinte foram eleitas 26 (um aumento de 3,7 vezes). Os partidos de esquerda foram os que mais contribuíram com esse aumento. É nesses partidos que se observa a maior proporção de mulheres, de 15%. A região Sul destaca-se por apresentar a menor proporção de mulheres (apenas 1%), enquanto a região Norte tem a maior proporção de mulheres na sua bancada (14%).

As eleições de 1986 levaram para o Congresso Constituinte 33 parlamentares ligados a diversas igrejas evangélicas (6,7%). A maioria dos evangélicos formaria um bloco orgânico, com perfil conservador, que exerceria forte influência na discussão de temas ligados à liberdade de expressão, censura, família, ensino e meios

de comunicação. A atuação dos evangélicos na Constituinte merecerá destaque ao longo deste trabalho.

Renovação e experiência política

As eleições de 1986 produziram uma alta taxa de renovação na composição das duas casas do Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, considerando-se os deputados da legislatura 1983-1987 que conseguiram novo mandato, passando pelo teste das urnas em 15 de novembro, a renovação atingiu o expressivo índice de 62%.²¹ Porém, esse dado absoluto não corresponde ao índice real de renovação, uma vez que entre os novos deputados eleitos, muitos não podem ser considerados “novatos” ou “calouros”, pois já tiveram passagem anterior pelo Congresso Nacional, em legislaturas passadas.

O jornal *Folha de S. Paulo* contabilizou 320 congressistas (57% do total) eleitos pela primeira vez ou cumprindo seu primeiro mandato na Câmara dos Deputados ou no Senado.²² Esse levantamento incluiu entre os “novos” os ex-deputados eleitos senadores e os ex-senadores eleitos deputados. Portanto, também inflacionou a taxa de renovação. David Fleischer prefere considerar como indicativo da renovação tão somente o número de “calouros”, categoria que só inclui aqueles deputados e senadores eleitos sem nenhuma passagem anterior pelo Congresso Nacional. De acordo com esse critério, ele propõe que não se considere “calouros” os parlamentares que exerceram mandatos antes de 1987, como suplentes ou titulares, os quatro ex-senadores eleitos deputados e ainda os 31 ex-deputados eleitos como senadores. Feita essa depuração, verifica-se que são 274 os “novos” parlamentares.²³ O índice real de renovação seria, então, de 49%, ficando na média dos índices apresentados pela Câmara dos Deputados nas últimas legislaturas.²⁴

²¹ Cf. Said FÄRHAT, *Perfil da Constituinte*, p. 8.

²² Cf. “Os Eleitos: Quem é Quem na Constituinte”, in *Folha de S. Paulo*, 19 jan. 1987, Caderno Especial, p. B-8.

²³ Cf. David FLEISCHER, *Um Perfil Sócio-Econômico, Político e Ideológico da Assembleia Constituinte de 1987*, p. 12.

²⁴ Segundo dados apresentados por David Fleischer, os índices de renovação na Câmara dos Deputados nas últimas eleições legislativas foram de 46,3% em 1983, 43,3% em 1979, 44,2% em 1974 e 41,6% em 1967 Cf. FLEISCHER, op. cit., p. 25.

Ainda segundo Fleischer, a taxa mais baixa de renovação foi apresentada pela bancada do PFL (43,6%), seguida de perto pelo PDS (44,7%) e pelo PMDB (47,7%).²⁵ Sendo os três maiores partidos, as chances de reeleição para os integrantes das suas bancadas também eram maiores. Em contrapartida, o PT apresentou a maior taxa de renovação (81,3%), explicada pelo crescimento da sua bancada, que pulou de seis deputados para 16. Embora o PMDB tenha logrado uma expressiva vitória, sua bancada não foi poupada pelo desejo de renovação manifestado pelos eleitores. Para José Álvaro Moisés, ao mesmo tempo que os eleitores aprovavam o Plano Cruzado, votando na “situação”, eles desaprovavam majoritariamente a conduta dos políticos, confirmando o descrédito dos parlamentares.

O processo de renovação se deu em todo país, embora com variações significativas entre as regiões. Leôncio M. Rodrigues verificou que a região Centro-Oeste apresentou a maior renovação (76%), seguida pela região Norte (61%), Sudeste (55%) e Sul (52%). O Nordeste foi a região com a menor taxa de renovação para a Câmara dos Deputados (50% dos deputados eleitos por esta região têm mais de uma legislatura).²⁶

Embora em torno da metade dos integrantes da Constituinte tenha sido eleita para o seu primeiro mandato em 1986, cerca de dois terços dos constituintes tinham carreira política anterior com passagem por cargos eletivos ou administrativos a nível municipal, estadual ou federal. Fleischer identificou 135 constituintes que não tiveram nenhuma experiência política anterior à sua primeira eleição para Câmara dos Deputados ou Senado Federal (24% do total). Dos 424 restantes, 53,8% realizaram experiência política ocupando cargos eletivos (vereador, prefeito, governador ou deputado estadual) e 47,2% em cargos administrativos (de nomeação).²⁷ A pesquisa revela que as bancadas do PDS e do PFL apresentam as maiores proporções de parlamentares que desempenharam funções administrativas de nível federal e

²⁵ Esses dados estão bastante próximos dos encontrados por Leôncio M. Rodrigues na sua pesquisa sobre a composição da Câmara dos Deputados. Rodrigues verificou que somente 42% dos deputados constituintes já tinham estado, alguma vez, na Câmara Federal (como suplentes ou em legislaturas passadas). Segundo esta pesquisa, as menores taxas de renovação foram apresentadas por PDS (49%), PFL (59%) e PMDB (56%). O grupo dos partidos de esquerda (PT/PCs/PSB) teve a maior taxa de renovação (73%). Cf. Leôncio M. RODRIGUES, *Quem é Quem na Constituinte*, pp. 53-54.

²⁶ Cf. Leôncio M. RODRIGUES, *op. cit.*, p. 55.

²⁷ Cf. David FLEISCHER, *op. cit.*, p. 13.

estadual: 68,4% e 60,9%, respectivamente.²⁸ A maior experiência dos parlamentares do PDS e do PFL nas administrações dos governos estaduais e federal justifica-se pela origem comum na antiga Arena, que se manteve no poder enquanto durou o regime militar. Esses dados revelam que a Constituinte é majoritariamente dominada por políticos de carreira, com larga experiência nos legislativos e executivos municipais e estaduais.

A origem partidária dos constituintes

O quadro de instabilidade crônica do sistema partidário brasileiro, associado à baixa nitidez ideológica dos partidos, faz com que a classificação dos políticos, a partir das suas vinculações partidárias seja vista com reservas. Entretanto, um dado fundamental para se compreender o perfil da Assembleia Constituinte de 1987/88 é pesquisar a “genealogia partidária” dos seus integrantes. O trabalho mais completo nesse sentido foi desenvolvido por David Fleischer, que considerou as afinidades políticas no período 1945-1964; as ligações com os governos militares ou com o MDB no período 1965-1979 e, por último, as mutações que possibilitem um mapeamento do processo de “transformismo político” ocorrido após a reforma partidária de 1979.²⁹

Sua conclusão mais surpreendente foi verificar que a maior bancada do Congresso Constituinte não é do PMDB, partido pelo qual foram eleitos 54% dos 559 constituintes, mas da antiga Arena. De fato, a “árvore genealógica partidária” da Constituinte traçada por Fleischer revela que nada menos do que 217 constituintes tiveram passagem pela antiga Arena (Aliança de Renovação Nacional), partido

²⁸ Estes dados são muito similares aos apurados por Leôncio M. Rodrigues, envolvendo apenas os deputados constituintes. No PDS, 25% dos deputados ocuparam função pública no governo federal, e 63% nos governos estaduais; no PFL, 19% exerceram alguma função no governo federal, e 54% nos governos estaduais; no PMDB, 12% tiveram passagem por funções no governo federal, e 31% nos governos estaduais. Cf. Leôncio M. RODRIGUES, op. cit., pp. 60-61.

²⁹ Cf. David FLEISCHER, *Um perfil sócio-econômico, político e ideológico da Assembleia Constituinte de 1987*, Brasília, 1987 (mimeo.). A versão preliminar desse trabalho foi apresentada no seminário nacional sobre “O Futuro do Sistema Partidário Brasileiro”, realizado em Recife (PE), em março de 1987, promovido pelo Mestrado de Ciência Política da UFPE e pelo jornal *Diário do Comércio*. Posteriormente, uma versão mais completa foi apresentada no XI Encontro Anual da Anpocs, realizada em Águas de São Pedro (SP), no segundo semestre de 1987. Finalmente, esse trabalho foi publicado in Milton GURAN (coord.), *O processo constituinte 1987-1988*, pp. 29-40.

de sustentação ao regime militar até o final dos anos 70 – extinto pela reforma partidária de 1979, quando surgiu em seu lugar o PDS.³⁰

O processo de “transformismo político” verificado no período de 1979-1987 foi caracterizado pela forte corrente migratória dos antigos aliados do regime militar para as novas legendas, sobretudo o PMDB. Ao analisar este fenômeno, Fleischer concluiu que apenas 212 dos 298 peemedebistas eleitos em 1986 podem ser considerados “autênticos” e que o restante abrigou-se no partido para garantir a eleição. Esse “inchaço” tira do partido o mérito de ser majoritário na Constituinte e antecipa as profundas divergências que haveriam de assinalar a atuação da sua bancada.

Ao fazer uma arqueologia da bancada do partido majoritário na Constituinte, Fleischer observou que o PMDB abriga 40 parlamentares que eram do PDS em 1983 e 42 que foram da Arena em 1979, mas transferiram-se para o PMDB em 1982, os quais são classificados como “adesistas de última hora”. Dos 298 integrantes da bancada do PMDB na Assembleia Constituinte, apenas 137 eram do MDB em 1979 e do PMDB em 1983, formando a base mais autêntica do partido. Acrescentando os 47 que ingressaram no PMDB em 1982, sem filiação partidária anterior e ainda os 28 que entraram diretamente para o PMDB em 1986, Fleischer conclui que a bancada mais confiável do partido na Constituinte conta com apenas 212 integrantes – o que corresponde a 40% do Congresso e não à maioria absoluta formalmente filiada à sigla.³¹

O mesmo estudo realizado por Fleischer indicou que as bancadas do PFL e do PDS apresentam maior coesão e consistência ideológica quando se considera a origem partidária dos seus integrantes. A bancada do PFL conta com 94 parlamentares com a trajetória Arena-PDS-PFL, três originários da Arena e com passagem por outros partidos, 18 oriundos do PDS, sem filiação anterior e onze que entraram diretamente para o partido, totalizando 126 parlamentares mais confiáveis. Já o PDS tem todos os seus integrantes originários da Arena ou sem filiação anterior – “dos três maiores partidos, a bancada mais confiável”, conclui Fleischer.³²

Essa ausência de fidelidade partidária permite compreender o comportamento das bancadas observado no decurso da Constituinte. A maior consistência partidária e ideológica dos partidos de direita e de esquerda seria confirmada, da

³⁰ Cf. *Jornal do Brasil*, 19 mar. 1987, p.2.

³¹ Cf. David FLEISCHER, op. cit., p.7.

³² Idem, ibidem.

mesma forma que a heterogeneidade da bancada do PMDB se revelaria na dispersão de votos dos seus integrantes. O PMDB, que emergiu das umas como a grande força política capaz de efetivamente ditar as linhas da nova Carta, tornou-se prisioneiro das suas próprias contradições. A hipertrofia do partido e a situação incômoda de dividir o governo com o PFL – a despeito de ter conquistado ampla maioria no Legislativo, o que, do ponto de vista da “lógica das coalizões partidárias”, dispensaria qualquer divisão do poder – agravariam as divisões internas. Leôncio M. Rodrigues observa que,

sendo o mais “nacional” de todos os partidos, quer dizer, com penetração em regiões fortemente contrastantes entre si, abrigando deputados de meios sociais e culturais diversos, o PMDB, somente por esse fato, tente a ser um partido menos homogêneo e de menor coesão interna. Os partidos menores, com características sociais ou regionais mais marcadas, tendem a ser mais coesos e programaticamente mais coerentes, na medida, precisamente, em que devem representar interesses de grupos mais definidos. O PMDB, ao contrário, ao espriar-se por todo o território nacional, é obrigado a atender a uma gama maior e mais heterogênea de interesses. Consequentemente, em comparação com os demais partidos, tem mais dificuldades para definir estratégias e movimentar-se com rapidez na própria medida em que necessita ouvir (e eventualmente conciliar) tendências e grupos espalhados por todo o território nacional: frações político-ideológicas, demandas regionais, forças políticas estaduais (governadores, deputados, vereadores, grupos de interesses variados etc.).³³

Contudo, essa explicação é insuficiente para esclarecer as causas do fracionamento da bancada peemedebista. Tanto que o mesmo autor aponta duas outras variáveis que devem ser consideradas para explicar a heterogeneidade do PMDB e seu previsível fracionamento – que viria a se confirmar dentro da Constituinte: 1) o grande número de políticos que se transferiram da antiga Arena e do PDS para o PMDB, quando o regime militar entrou em decadência e; 2) as novas responsabilidades, assumidas como partido do governo, de tentar conciliar grupos de pressão e interesses divergentes. O grande dilema enfrentado pelo PMDB foi assumir-se enquanto partido do governo, quebrando a sua tradição de frente de oposições. A

³³ Cf. Leôncio M. RODRIGUES, *op. cit.*, pp. 28-29.

mal ajambrada Aliança Democrática obrigava o partido a uma divisão injustificada das benesses do poder, ao mesmo tempo que o ônus de ser governo tornava-se cada vez mais pesado com o fracasso do Plano Cruzado. Incapaz de romper o acordo, o PMDB ficou prisioneiro do governo Sarney, tendo que dividir com o PFL “os butins políticos” obtidos nas umas. Na verdade, como observou Leôncio M. Rodrigues,

na relação custos e benefícios, a Aliança Democrática fora vantajosa no momento da sua formação porque permitira ao PMDB chegar ao poder (embora em condomínio) enquanto o PFL (ou seja, a facção antimalufista do PDS), agora na condição de sócio menor, teve o seu quinhão, isto é, vários importantes ministérios (...). A coalizão só persiste atualmente porque o chefe do Poder Executivo, pelas vicissitudes da política, está mais próximo do sócio menor da Aliança, e talvez porque a maioria moderada da liderança peemedebista, até agora, temeu um rompimento que pudesse acarretar uma crise política, capaz de mobilizar contra o partido os setores conservadores da sociedade.³⁴

O gigantismo do PMDB e sua ascensão ao poder revelaram a forte presença de setores sensíveis ao clientelismo e ao fisiologismo, que haveriam de manifestar-se com particular intensidade no período crítico enfrentando pelo governo Sarney, a partir do descrédito produzido pelo fracasso do Plano Cruzado. Para manter uma base confiável no Congresso e compensar a perda do apoio popular, o governo foi pródigo na distribuição de benesses aos seus aliados. Graças a essa generosidade, uma parcela significativa da bancada do PMDB aliou-se ao Palácio do Planalto, agravando o imobilismo do partido. Incapaz de decidir entre ser ou não ser governo, o PMDB acabou acomodando na sua bancada uma fração governista e uma fração oposicionista.

A definição ideológica dos constituintes

Apurados os votos da eleição de 1986 e conhecidos os constituintes eleitos, diversas empresas de consultoria e institutos de pesquisa debruçaram-se sobre o nome

³⁴ Idem.

dos 559 integrantes da Constituinte, com o objetivo de traçar o perfil ideológico e as tendências políticas do novo Congresso. Há diferentes maneiras para se traçar perfis ideológicos, que diferem quanto à metodologia e às categorias utilizadas pelo pesquisador. Em geral, são utilizadas duas metodologias: 1) a “autodefinição”, obtida mediante entrevista ou questionário apresentado aos próprios parlamentares e; 2) a classificação “objetiva” – ou imputação pelo comportamento –, onde se leva em conta a vinculação partidária, ligações notórias com grupos econômicos ou organizações sociais, trajetória política e posições já manifestadas sobre questões centrais.

Independente da metodologia utilizada, esses trabalhos apresentam um grau de confiabilidade relativo, o que é reconhecido pelos próprios pesquisadores. A classificação das posições políticas a partir do antagonismo entre direita-esquerda, como uma graduação intermediária que recebe as mais diversas denominações, além de ser pouco esclarecedora, geralmente acaba escondendo os dois extremos e superestimando as posições intermediárias. Esse problema torna-se ainda mais difícil de ser contornado quando os parlamentares são provocados a atribuir a si próprio uma rotulagem ideológica. A autoclassificação é de todas as metodologias a que deve ser vista com maior reserva.³⁵ Como essas categorias não são valorativamente neutras, havendo uma carga preconceituosa muito grande, sobretudo em torno do que se define como direita, a maioria da classe política é levada a definir-se de centro-esquerda ou de esquerda-moderada. Os diferentes levantamentos realizados sobre o perfil ideológico do Congresso Constituinte confirmaram as previsões do governo e dos meios militares que apontavam, antes mesmo das eleições, uma Assembleia Constituinte conservadora, com uma participação minoritária da esquerda, alcançando no máximo 25% dos lugares.³⁶

A título de ilustração, apresentamos aqui a classificação feita pelo jornal *Folha de S. Paulo*. De acordo com esse mapeamento ideológico, cerca de um terço dos constituintes tem uma posição política de centro, constituindo-se na facção majoritária, com uma leve inclinação para o centro-direita. Considerando as posições afinadas com o centro (centro-direita e centro-esquerda), a Assembleia Constituinte teria um

³⁵ Ao responder o questionário da pesquisa conduzida por Leôncio M. Rodrigues, o deputado Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), notório por suas posições conservadoras, se autodefiniu como “centro-esquerda”. Esse é um exemplo dos desvios que a autoclassificação provoca no resultado de uma pesquisa sobre o perfil ideológico.

³⁶ Cf. *Jornal da Tarde*, 22 out. 1986, p. 5.

caráter esmagadoramente centrista (ver Tabela 3). A esquerda teria apenas 52 constituintes (ou 9,3% do total), e a direita, 69 (12,3%). O centro teria 438 deputados e senadores (78,3% dos constituintes), com a seguinte subdivisão: centro-direita, 131 constituintes (23,4%); centro propriamente dito, 181 constituintes (32,3%); e centro-esquerda, 126 (22,5%).³⁷

Tabela 3. Tendência ideológica dos Constituintes (Classificação do jornal *Folha de S. Paulo*)³⁸

Posição Política	Nº de constituintes	%
Direita	69	12,3
Centro-direita	131	23,4
Centro	181	32,4
Centro-esquerda	126	22,5
Esquerda	52	9,3
TOTAL	559	100

Fonte: *Folha de S. Paulo*.³⁹

A divisão ideológica apresentada na classificação realizada pela *Folha de S. Paulo* não obedece, necessariamente, filiação partidária. Com exceção dos partidos de esquerda, que apresentam um perfil ideológico bastante definido, os grandes partidos na Assembleia Constituinte, sobretudo o PMDB e o PFL, acomodam em suas bancadas parlamentares com posição políticas bastante distintas, quando não antagônicas. A classificação feita pelo jornal, utilizando a metodologia da “imputação pelo comportamento”, deu maior importância às posições políticas e atitudes “frente aos grandes temas nacionais”.

No entanto, esse perfil da Constituinte revela uma composição com um grau de indefinição ideológica muito acentuado. Por outro lado, a simples identificação

³⁷ Cf. *Folha de S. Paulo*, 19 jan. 1987, p. B-1.

³⁸ Cf. “Os Eleitos: Quem é Quem na Constituinte”, in *Folha de S. Paulo*, Caderno Especial, 19 jan. 1987. Apud Leôncio M. RODRIGUES, op. cit., p. 99.

³⁹ Idem.

do credo político e das posições doutrinárias dos constituintes não é suficiente para antecipar o caráter da futura Constituição. Sobretudo porque devem ser levados em conta três fatores: as “pressões externas” dos setores sociais organizados; as pressões do Executivo e, por último, a capacidade de articulação dos principais líderes das diferentes facções ideológicas. De qualquer forma, o painel oferecido por essa classificação das tendências ideológicas dos parlamentares permite concluir que efetivamente havia uma hegemonia do centro na Constituinte.

Perfil socioeconômico dos constituintes

A atividade profissional dos senadores e deputados é um indicativo das classes sociais e frações representadas na Constituinte. Fleischer analisou o perfil socioeconômico dos integrantes da Constituinte a partir da identificação das suas atividades e seus vínculos por setores da economia. Essa pesquisa concluiu que 37,7% dos constituintes recebem a maior parte da sua renda proveniente do capital (investimentos e propriedades); portanto, podem ser classificados como “capitalistas”. Os partidos com maior número de proprietários em suas bancadas são o PDC (100%), o PL (57,1%), o PDS (50%), o PCB (42,9%), o PTB (42,1%), o PMDB (38,9%) e o PFL (37,6%). Apenas o PT, o PSB e o PC do B não elegeram nenhum “capitalista”.⁴⁰

Dos 211 “constituintes-capitalistas” identificados por Fleischer, 43% têm sua principal atividade na agricultura, 22,7% no setor de empresas e finanças, 11% no setor de indústria e transportes, 10,9% no setor de comércio e serviços e 7,6% na mídia. Considerando as atividades secundárias, os representantes da classe proprietária rural somam 133, ou seja, 23,8% da Constituinte. A composição socioeconômica das bancadas do PMDB e do PFL são semelhantes, embora aquele tenha maior número de proprietários rurais, enquanto este possua maior número de empresários. A pesquisa revela ainda que as profissões liberais estão bem representadas na Assembleia Constituinte, com grande número de advogados, médicos, engenheiros, professores, economistas e sociólogos.⁴¹

⁴⁰ Cf. David FLEISCHER, loc. cit., pp. 7-12.

⁴¹ Nada menos do que 46% dos constituintes são diplomados em Direito, embora o apenas 9,1% sejam advogados militantes.

A classificação sócio-profissional dos deputados federais realizada por Leôncio M. Rodrigues confirma os dados obtidos por Fleischer. Ele agrupou as ocupações profissionais e atividades econômicas dos deputados em cinco grupos principais: Grupo I – profissões intelectuais; Grupo II – empresários; Grupo III – servidores públicos; Grupo IV – profissões manuais ou de nível médio e Grupo V – outras profissões e ocupações não determinadas (ver Tabela 4).⁴² No interior do Grupo I, os advogados formam a categoria profissional mais importante (20% do total dos deputados). Nesse grupo, a presença de radialistas e jornalistas profissionais é também relativamente significativa: 4%.⁴³ Já no Grupo II, os empresários urbanos representam 21%, e os proprietários rurais, 9%. O número de proprietários apurado por Leôncio M. Rodrigues na Câmara dos Deputados (32%) é ligeiramente inferior ao percentual de “constituintes-capitalistas” (37,7%) encontrado por Fleischer. O peso da classe proprietária rural apurado por ambos é diferente (9% em Leôncio M. Rodrigues, e 23,8% em D. Fleischer).

Leôncio M. Rodrigues pesquisou ainda a distribuição das profissões por partido, concluindo que PFL, PDS e PMDB apresentam presença mais significativa de facções empresariais nas suas bancadas, enquanto nos partidos de esquerda as profissões intelectuais são amplamente majoritárias (62%). Entretanto, o fato a ser destacado é que cerca de um terço dos deputados eleitos pelos pequenos partidos de esquerda – PT, PCB, PC do B e PSB – tinham profissões manuais ou de nível médio.⁴⁴ Embora mesmo no bloco dos partidos de esquerda os deputados originários das classes médias e operárias representem apenas a metade do número de deputados com profissões intelectuais, somente no PT e nos partidos comunistas esse segmento da população está representado.⁴⁵ Já na distribuição das profissões

⁴² Cf. Leôncio M. RODRIGUES, *op. cit.*, p. 76 *ess.* Esta pesquisa refere-se unicamente à Câmara dos Deputados, não incluindo os senadores.

⁴³ Na relação de profissões, a pesquisa revelou uma proporção de 11% de jornalistas e radialistas entre os deputados. No entanto, Leôncio M. Rodrigues considerou apenas aqueles que tenham nessa atividade a profissão principal. Considerando as atividades secundárias dos constituintes, Fleischer apurou uma proporção 15% de jornalistas.

⁴⁴ Estes partidos levaram para a Assembleia Constituinte um número significativo de sindicalistas ligados a categorias operárias (basicamente metalúrgicos) e categorias profissionais de “classe média” (bancários e professores).

⁴⁵ Leôncio M. Rodrigues identificou apenas um deputado oriundo da classe trabalhadora na bancada do PDT; somente três no PMDB (1% da sua bancada) e apenas dois no PFL. Nos demais partidos não há nenhum deputado desse segmento. Cf. Leôncio M. RODRIGUES, *op. cit.*, p. 84.

por região, o único dado digno de nota é a porcentagem de parlamentares com atividades de tipo empresarial é menor no Norte (25%) e maior nas regiões Nordeste e Sul (35%).

Tabela 4. Composição socioprofissional da Câmara dos Deputados*

ATIVIDADE SOCIOECONÔMICA	%
Grupo I - Profissões intelectuais	50
Grupo II - Empresários	32
Grupo III - Servidores Públicos	12
Grupo IV - Profissões manuais ou de nível médio	3
Grupo V - Outras profissões e ocupações não determinadas	3
TOTAL	100%

*Este levantamento abrangeu todos os 487 deputados constituintes.

Fonte: Leôncio M. Rodrigues.⁴⁶

Esses dados revelam que as classes proprietárias (empresários urbanos e proprietários rurais) estão sobejamente representadas. Por outro lado, os profissionais liberais e os constituintes oriundos da classe média formam um contingente numeroso, mas sem uma orientação ideológica definida. Já os constituintes oriundos da classe operária e da classe média assalariada são minoria. Esse quadro permite concluir que os interesses das “classes produtoras” são hegemônicos na composição da Assembleia Nacional Constituinte.

⁴⁶ Idem, p. 79.

Capítulo 5

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUINTE E A AMPLIAÇÃO DA CIDADANIA

“Constituinte sem povo não cria nada de novo”
PLENÁRIO NACIONAL PRÓ-PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUINTE¹

Depois da derrota da proposta da Constituinte exclusiva, as entidades e movimentos sociais que capitanearam essa campanha engajaram-se em torno de uma nova tarefa: a de garantir ampla participação da sociedade civil no processo de elaboração da nova Constituição. A partir da convocação da Constituinte, esse assunto passou a referenciar o debate político. A continuidade da transição conservadora, abraçada de forma radical pelo governo da “Nova República”, manifestou-se sobretudo pelo apego à institucionalidade herdada do regime autoritário. A reconstitucionalização do país, reivindicada pelas oposições na luta contra a ditadura, deixou de ser prioridade tão logo seu principal partido viu-se alçado ao poder. A convocação da Constituinte, incluída no compromisso com a Nação proclamado solenemente pela Aliança Democrática, virou “uma espécie de promissória para desconto posterior”.² Assim, entre o gesto da sua convocação e o ato da sua instalação, transcorreu um período excessivamente longo, marcado pela glória passageira do Cruzado, que, a despeito do seu retumbante fracasso, significou um corte no processo de transição. Entre os “efeitos colaterais” desse plano, ocorreu um “congelamento” temporário da agenda da Constituinte. Os partidos políticos, a quem caberia comandar a elaboração da nova Constituição, não se empenharam para aproveitar esse longo inters-

¹ Slogan do Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte.

² Cf. “Constituinte, viciada também no processo”, in *O Estado de S. Paulo*, 19 mar. 1986, p. 3.

tício para amadurecer suas propostas. Tal omissão seria uma das principais causas da dispersão dos debates realizados na Constituinte e do próprio fracionamento das maiores bancadas. A exceção ficou por conta dos partidos comunistas e do PT, que apresentaram projetos próprios de Constituição.³

Entretanto, essa relativa alienação dos partidos majoritários foi parcialmente compensada por um fenômeno novo: a eclosão de um vigoroso movimento pró-Constituinte na sociedade civil. Já a partir de 1985, desencadearam-se por todo país iniciativas visando preparar o processo constituinte e formular propostas. As organizações e os movimentos populares destacaram-se nesse período preparatório da Constituinte, desenvolvendo atividades educativas que visavam divulgar informações sobre o processo, destacando sua importância para o futuro do país. Formou-se uma complexa rede de entidades e movimentos associados em projetos de popularização da Constituinte. O caráter *sui generis* de uma Constituinte agendada com antecedência de quase dois anos acabou propiciando o florescimento de um ativo movimento social pró-participação popular. Ao lado do engajamento das organizações da sociedade civil, também foram adotadas iniciativas institucionais isoladas que contribuíram para despertar o interesse em torno da Constituinte, como o banco de sugestões criado pelo Senado Federal para receber propostas da população.

Desarticulados por sucessivas derrotas – campanha das “Diretas já”, em 1984, movimento pela constituinte exclusiva, em 1985, e plano Cruzado, em 1986 –, os movimentos populares e sindicais conseguiram retomar a iniciativa política e as mobilizações em torno da Constituinte. Contrariando algumas previsões pessimistas, a Constituinte haveria de mobilizar amplos setores da sociedade. Foi um período de notável mobilização da sociedade civil, marcado por um grau inédito de participação política dos setores populares. Apesar das restrições criadas pela fórmula congressual, o processo de elaboração daquela que seria a Constituição da redemocratização do país deu-se sob intensa pressão popular. Acima de tudo, houve uma mudança qualitativa na participação política, com a emergência de novos sujeitos sociais, protagonistas das principais mobilizações realizadas durante a Constituinte.

³ O PT encomendou um anteprojeto ao jurista Fábio Konder Comparato. Só às vésperas da Constituinte o partido apresentou seu próprio projeto, que acabou tendo circulação restrita, servindo mais como referência para a atuação da sua bancada. Ver Fábio Konder COMPARATO, *Muda Brasil - Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*.

A iniciativa embrionária que daria curso a essa ampla mobilização social partiu do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, criado em São Paulo, em fevereiro de 1985. Tendo como principal objetivo garantir a participação popular no processo constituinte, esse plenário logo expandiu-se, assumindo em setembro do mesmo ano um caráter nacional e estimulando a organização de comitês estaduais e locais. Em maio de 1986, já havia comitês e plenários organizados em 18 estados. Os plenários, comitês e movimentos pró-participação popular que se formaram no período pré-constituinte e durante o funcionamento da Constituinte foram importantes canalizadores de reivindicações coletivas. Agregando pressões em torno de interesses mais gerais, esses fóruns de entidades e movimentos sociais funcionaram como verdadeiros *lobbies* populares no processo constituinte. Amplificando as expectativas populares em torno da Constituinte, essas articulações conseguiriam mobilizar forças expressivas, porém insuficientes para levar a termo as reivindicações apresentadas. O não atendimento de todas as demandas – o que de resto seria impossível – e a incapacidade revelada por essas organizações de manter o nível de mobilização no período pós-Constituinte, quando estava em jogo a regulamentação do que fora aprovado na Constituição, acabaria desaguando em mais uma grande frustração.

A Igreja Católica, através da CNBB, deu um apoio decisivo a favor da participação popular na Constituinte. Essa foi a tônica do documento aprovado pela 24ª Assembleia Geral da CNBB, realizada entre 9 e 18 de abril de 1986, em Itaipava (SP). Preocupada em orientar a participação dos católicos na eleição dos membros da Constituinte e no processo de feitura da nova Carta Magna, a Igreja incentivou a mobilização dos setores populares. O documento final aprovado pelos bispos – com um conteúdo marcadamente político – destacava a importância do momento político e convocava os cristãos leigos a participarem ativamente do processo constituinte, procurando influenciar a eleição dos constituintes. Por fim, enumerava as “exigências cristãs de uma nova ordem constitucional”.⁴ A participação popular na elaboração constitucional é considerada pelos bispos condição imprescindível para a legitimação do processo. Criticando o ato convocatório da Constituinte por ter

⁴ Cf. *Por uma Nova Ordem Constitucional – Declaração Pastoral*. Coleção Documentos da CNBB, nº 36, Edições Paulinas.

fechado as portas a pessoas não pertencentes aos partidos políticos, o documento da CNBB sustenta que

a discussão do conteúdo da nova Constituição pode ser instrumento privilegiado de educação e conscientização política do povo. Mas a participação de todos nesse processo é ainda mais decisiva. Só um povo que participe, assumirá a futura Constituição como obra sua; saberá comprometer-se com ela e exigir o seu cumprimento.⁵

A CNBB espera que a Constituinte cumpra uma dupla tarefa: a de completar a transição política e a de fixar as bases para as transformações sociais e econômicas. Para garantir as mudanças, a nova Constituição deve quebrar a tradição que garante ao Estado a supremacia sobre a sociedade civil. Daí a proposta formulada pelos bispos de que a nova Constituição consagre os instrumentos e mecanismos de participação popular – entre os quais a iniciativa popular de lei –, considerados importantes “alavancas de transformação social que a sociedade disporá (...) para avançar sempre mais rumo à justiça, à plena democracia e à efetiva participação de todos”.⁶

A Igreja já manifestava preocupação com a possibilidade da futura Constituição restringir-se a uma abordagem genérica das questões consideradas vitais – como a garantia do direito ao trabalho, à posse da terra, à educação, à saúde etc. –, remetendo o detalhamento para a legislação ordinária. Invocando a experiência de 1946, quando a Constituição fixou princípios considerados modernos e justos, mas que não foram aplicados na sua inteireza pela falta de definição através de leis posteriores, os bispos mostram a preferência por uma Constituição detalhista. Esse é o sentido da declaração de dom Luciano Mendes de Almeida, então secretário-geral da CNBB: “Tememos que, passada a primeira euforia de participação, tudo isso fique por determinar”.⁷

Na véspera da instalação da Constituinte, a presidência da CNBB divulgou uma carta de saudação aos constituintes, na qual fez notar a importância de que o regimento interno fosse um instrumento para o aperfeiçoamento democrático, “na

⁵ Idem, p. 8.

⁶ Ibidem, p. 7.

⁷ Cf. *IstoÉ*, 16 abr. 1986, p. 26.

medida em que garanta o tempo conveniente, que nem apresse, nem delongue em demasia, as decisões constitucionais, propicie ampla divulgação dos trabalhos e valorize as diversas formas de participação popular, acatando inclusive a possibilidade de que grupos expressivos de cidadãos apresentem, no decurso dos trabalhos, projetos sobre matéria constitucional”.⁸

O apoio da Igreja deu consistência à proposta formulada pelo Plenário Nacional Pró- Participação Popular na Constituinte. A incorporação da “iniciativa popular” no Regimento Interno da Constituinte foi resultado de um esforço de dois anos de mobilização e arregimentação de apoio. Esse “*lobby* popular”, como instrumento de pressão no processo de elaboração da Constituição, assustou os setores conservadores. A composição do Congresso Constituinte – conforme análise sugerida no capítulo anterior – pedia claramente a favor do campo conservador, antecipando as dificuldades que as propostas dos setores populares encontrariam. Mas essa presença de uma maioria conservadora, que Rene Dreifuss prefere classificar como “conserviológica” (conservadora e fisiológica), não era suficiente para tranquilizar os setores empresariais, temerosos do comportamento quase sempre imprevisível dos políticos. De fato, “embora as eleições de 1986 tivessem produzido um núcleo de congressistas afinados e disciplinados com as teses empresariais (...), não havia qualquer garantia de um resultado favorável dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte”.⁹

Esse cálculo de incertezas mobilizou os setores conservadores. O *lobby* empresarial mediria forças com o *lobby* popular, em condições claramente favoráveis ao primeiro, sobretudo pela afinidade ideológica com a maioria conservadora da Constituinte e pela incomparável vantagem financeira.¹⁰ Analisando hoje, com o distanciamento que o tempo faculta, parece difícil compreender que um processo que se revelou tão fértil no diagnóstico dos problemas nacionais e tão atento no inventário dos anseios da população e no qual as forças sociais empenharam-se com

⁸ Cf. “Saudação aos Constituintes”, 31 jan. 1987, *Documentos CNBB*.

⁹ Cf. René DREIFUSS. *O jogo da direita na Nova República*, p. 109.

¹⁰ Quando falamos aqui em “*lobby* empresarial” e “*lobby* popular” não estamos sugerindo que tenha havido na Constituinte uma polarização entre duas forças coesas, que representavam interesses opostos. Na verdade, tanto na área empresarial como na área popular atuaram distintos grupos de pressão, defendendo por vezes os mesmos interesses corporativos. É o caso da “unicidade sindical”, que foi defendida por uma insuspeita aliança que incluía a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e expressivas entidades sindicais de trabalhadores.

tamanho afimco tenha gerado uma Constituição que cinco anos depois se tornaria objeto de contestação, apontada por alguns setores como principal entrave ao desenvolvimento do país. O pacto político coroando a transição não foi alcançado com a Constituição de 1988, como hoje se nota.

Os limites da soberania da Constituinte

A Assembleia Nacional Constituinte, convocada em 27 de novembro de 1985 e eleita em 15 de novembro de 1986, foi oficialmente instalada em 1º de fevereiro de 1987. De acordo com o que determinava o ato convocatório (Emenda Constitucional nº 26), a sessão festiva de abertura da ANC seria presidida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro José Carlos Moreira Alves. Mais do que presidi-la, Moreira Alves decidiu por conta própria que seria o único orador da solenidade, não franqueando a palavra a nenhum constituinte, atitude que motivou protestos da esquerda.¹¹ Em seu discurso, considerado uma “peça oratória seiscentista”, pelo seu conteúdo erudito e conservador, o presidente do STF fez uma síntese histórica do constitucionalismo no mundo ocidental, para em seguida discorrer sobre as constituições republicanas brasileiras, apresentando em linhas gerais as características das Cartas de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967. Coroando seu discurso conservador, Moreira Alves terminou declarando que, “ao instalar-se esta Assembleia Nacional Constituinte, chega-se ao termo final do período de transição com que, sem ruptura constitucional, e por via de conciliação, se encerra ciclo revolucionário”.¹²

A participação dos senadores eleitos em 1982 no processo de elaboração da nova Constituição foi objeto da primeira polêmica da Constituinte. Efetivamente, a segunda sessão da Constituinte, realizada no dia 2 de fevereiro, presidida ainda pelo presidente do STF, Moreira Alves, e destinada a eleger seu próprio presidente, foi marcada por uma intensa discussão em torno da questão de ordem nesse sentido, levantada inicialmente pelo constituinte Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP) e

¹¹ Na 2ª sessão da ANC, o líder do PDT, Brandão Monteiro (RJ), registrou protesto contra a atitude do presidente do STF, Moreira Alves, de não ter permitido que os líderes usassem a tribuna, “num atentado ao direito inequívoco dos partidos políticos”. Cf. *DANC*, nº 002, 3 fev. 1987, p. 11.]

¹² Cf. *DANC*, nº 001, 2 fev. 1987, p. 5.

encaminhada pelo líder do PCB, deputado Roberto Freire (PE). Com o apoio dos partidos de esquerda, Freire solicita que o plenário decida preliminarmente se os senadores eleitos em 1982 poderão ou não exercer o poder constituinte em igualdade de condições com os eleitos em 1986, com delegação popular expressa para escrever a nova Carta.

A questão de ordem pedindo a exclusão dos senadores eleitos em 1982 foi apoiada pelos principais líderes de esquerda e contestada pelos líderes da Aliança Democrática. O senador amazonense Fábio Lucena (PMDB) – legitimado pela atitude altruísta de ter renunciado ao mandato de senador conquistado em 1982, preferindo o risco de nova candidatura ao Senado em 1986 – contraditou a questão levantada pelas esquerdas, alegando que a Emenda Constitucional nº 26, que convocou a ANC, não fez distinção entre os senadores eleitos em 1982 e em 1986, não havendo amparo jurídico para excluir os primeiros. Os líderes do PTB, Gastone Righi, do PFL, José Lourenço, e do PDS, Amaral Neto, reforçaram a argumentação favorável à participação dos senadores eleitos em 1982. Para o líder do PFL, a exclusão dos senadores eleitos em 1982 representaria a cassação de mandatos conferidos pelo voto popular. Para Amaral Neto, a oportunidade de questionar a participação dos senadores eleitos em 1982 fora perdida quando o Congresso votou a emenda convocando a Constituinte. O líder do PDS questionou a posição do PMDB, “de agora querer a Constituinte exclusiva, quando a rejeitaram pela mão de um de seus relatores, demitido do posto por querer a Constituinte exclusiva”.¹³

A presença dos senadores eleitos em 1982 foi defendida ainda pelos senadores Jarbas Passarinho (PDS-PA) e Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP). Em nome da bancada do partido, Cardoso argumentou que a Emenda nº 26 validava a presença dos senadores eleitos em 1982. Se isso não bastasse, eles estavam legitimados por terem sido eleitos pelo voto popular direto. Encerrado o debate, o presidente do STF, Moreira Alves, decidiu a questão de ordem favoravelmente à participação dos senadores eleitos em 1982.¹⁴ Plínio de Arruda Sampaio recorreu da decisão,

¹³ Idem, p. 11. O caso referido por Amaral Neto ocorreu durante a tramitação da Emenda Constitucional nº 26, quando o relator indicado pelo PMDB, deputado Flávio Bierrenbach, apresentou um parecer favorável à Constituinte exclusiva, que acabou rejeitado com os votos do seu próprio partido, o que determinou sua destituição da relatoria. Sobre esse episódio, ver Capítulo III.

¹⁴ Entre os senadores eleitos em 1982 estava o senador Itamar Franco (PMDB-MG). Em 1986, ele disputou o Governo de Minas Gerais pelo PL, sendo derrotado por Newton Cardoso (PMDB).

pedindo que a questão fosse submetida ao Plenário. Encaminharam o voto a favor da participação dos senadores eleitos em 1982 os líderes de PMDB, PFL, PDS, PDT, PDC e PL. O voto contrário foi defendido pelos líderes de PT, PCB, PC do B e PSB. O recurso foi rejeitado por larga maioria, prevalecendo a decisão favorável à participação dos senadores eleitos em 1982.¹⁵ Apesar de ter sofrido a primeira derrota, a esquerda comemorou como uma vitória o fato de ter conseguido fazer com que a Constituinte decidisse a questão, o que representava uma afirmação da sua soberania.¹⁶ Esse precedente seria invocado na polêmica que veio na sequência, quando discutiu-se exatamente os limites da soberania da Constituinte.

Resolvida a questão da participação dos senadores eleitos em 1982, finalmente a Constituinte pôde eleger o seu presidente, numa disputa na qual concorreram dois candidatos. Ulysses Guimarães, presidente do PMDB e líder incontestado da Aliança Democrática, era tido e havido como futuro presidente da Constituinte desde que as urnas revelaram sua futura composição. Para marcar posição, os partidos de esquerda apresentaram como candidato o deputado Lysâneas Maciel (PDT-RJ). Ele assumiu sua candidatura como uma alternativa para garantir que a Constituinte não sofreria ingerências do governo, insinuando que essa intromissão seria inevitável sob o comando de Ulysses Guimarães, “pelos sintomas evidentes de uma tentativa de colocar o Poder Legislativo sob a dependência e sob orientação indireta do Poder Executivo”.¹⁷ Seu discurso não empolgou, e Ulysses não precisou nem pedir votos para obter uma vitória consagrada: teve 425 votos, contra 69 para Lysâneas Maciel e 28 em branco. Ulysses Guimarães consolidava sua posição como segundo homem da República.¹⁸

No seu primeiro discurso como presidente da Constituinte – realizado no dia 3 de fevereiro –, Ulysses Guimarães faz uma profissão de fé no futuro, manifestando confiança de que os anseios da Nação não seriam frustrados:

¹⁵ O resultado final da votação nominal foi 394 votos a favor, 124 contra e 17 abstenções.

¹⁶ O constituinte Sarney Filho (PFL-MA) – filho do presidente Sarney – apresentou uma declaração de voto por escrito, na qual afirmava que “a mensagem que convocou a ANC não é clara sobre o assunto, e, na realidade, os senadores que já detinham mandato não têm o *referendum* popular, faltando-lhes a legitimidade (particularmente os que concorreram às últimas eleições e foram derrotados), portanto, para elaborarem a Nova Carta. Todavia, para não criar a possibilidade do caos jurídico e da sua conseqüente crise institucional, no sentido de fortalecermos o processo de transição democrática, voto sim”. Cf. *DANC*, 3. fev. 1987, p. 16.

¹⁷ Cf. *DANC*, 3 fev. 1987, p. 17.

¹⁸ Ulysses Guimarães alcançava o apogeu da sua longa carreira política, acumulou simultaneamente as presidências da Constituinte, da Câmara dos Deputados e do PMDB, além de ser o substituto legal do presidente da República nas suas ausências.

É um Parlamento de costas para o passado, este que se inaugura hoje para decidir o destino constitucional do país (...) Temos nele uma vigorosa bancada de grupos sociais emergentes, o que lhe confere nova legitimidade na representação do povo brasileiro (...) Esta assembleia reúne-se sob um mandato imperativo: o de promover a grande mudança exigida pelo nosso povo. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar, a Nação deve mudar, a Nação vai mudar.¹⁹

Ulysses sinalizou com seu apoio à participação popular no processo de elaboração constitucional. Nesse sentido, afirmou que “uma Constituição é tanto mais legítima quanto mais ampla for a discussão de seus termos”.²⁰ Com Ulysses Guimarães na presidência, a Constituinte estava pronta para as batalhas que se estenderiam por longos e tumultuados 20 meses. Esse seria o tempo necessário para a Constituinte dar ao país uma nova Constituição.

O impasse no Regimento Interno da Constituinte

A primeira disputa da Constituinte foi a batalha regimental. A discussão e aprovação do regimento interno, definindo as normas de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, demandou quase dois meses de trabalho e foi motivo de acirradas disputas. A imagem difundida pelos meios de comunicação, enfatizando a falta de quórum nas sessões destinadas a elaborar o regimento e mostrando que os constituintes eram incapazes de se entender em torno dos procedimentos dos trabalhos, provocou um grande desgaste inicial para o Congresso. A questão da soberania da Constituinte – que recolocou em pauta a polêmica sobre o seu funcionamento exclusivo – foi o fulcro da batalha regimental. O embate interno seria ainda apimentado pelas pressões do governo, num prenúncio das interferências que a Constituinte sofreria do Palácio do Planalto.

Adotando como palavra de ordem “todo poder à Constituinte”, coube aos partidos de esquerda levantar inicialmente a questão da soberania da Constituinte, motivo principal das acaloradas discussões que tiveram curso logo após a sua insta-

¹⁹ Cf. *DANC*, 4 fev. 1987, p. 21.

²⁰ *Idem*, p. 23.

lação. De acordo com a formulação dada pela esquerda, a soberania da Constituinte implicava em primeiro lugar o reconhecimento dos seus amplos poderes para alterar o texto constitucional vigente, o que permitira a remoção do entulho autoritário, sem esperar a elaboração da nova Constituição. Para o governo, essa concepção de soberania era inaceitável. Implicava o risco da Constituinte definir imediatamente um calendário eleitoral, fixando a duração do mandato do presidente Sarney e marcando a data das eleições presidenciais. Em baixa com o descrédito popular motivado pelo fiasco do Cruzado, Sarney tinha motivos para se preocupar, embora publicamente continuasse repetindo que acataria a decisão da Constituinte sobre a duração do seu mandato.

A segunda questão embutida nessa polêmica dizia respeito se o Congresso Nacional deveria ou não funcionar paralelamente à Constituinte. A esquerda sustentava que não havia necessidade de funcionamento do Congresso, propondo que uma Comissão Legislativa fosse encarregada de dar conta da formulação de leis ordinárias indispensáveis ao funcionamento normal da máquina administrativa, como é o caso da lei orçamentária. Enquanto foi uma proposta defendida solitariamente pela esquerda – minoritária na composição do futuro Congresso Constituinte –, essa questão parecia marginal, fadada ao esquecimento. No entanto, um fato novo viria transformá-la em objeto de exacerbada disputa entre os “progressistas” e “conservadores”. Às vésperas da instalação da Constituinte, a bancada do PMDB se reuniu e – para preocupação do Palácio do Planalto – aprovou uma moção favorável à Constituinte exclusiva, com a suspensão do funcionamento do Congresso enquanto ela durasse. Até então, essa proposta era defendida apenas pelos partidos de esquerda – PT, PDT, PCB, PC do B e PSB – e pela chamada “esquerda” do PMDB. O presidente do partido, Ulysses Guimarães, embora tendo votado a favor da moção da bancada, nos bastidores articulava a tese do funcionamento excepcional do Congresso, sugerindo que durante o funcionamento da Constituinte, seria adotada uma “dieta congressual”.

A reação mais dura partiu do Palácio do Planalto. O presidente Sarney criticou a decisão da bancada do PMDB, argumentando que “a Constituinte foi convocada para construir uma nova ordem, e não para quebrar a ordem vigente”.²¹ Em outra

²¹ Cf. *Jornal do Brasil*, 1 fev. 1987, p. 3.

oportunidade, classificou como uma “aberração” a proposta apresentada pelo deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE), autorizando a Constituinte a alterar, total ou parcialmente, a Constituição em vigor, mediante “resolução constitucional”.²² A tese brandida pelo presidente Sarney, com o apoio dos líderes dos partidos conservadores, reconhecia que a Constituinte era livre e soberana para elaborar uma nova Carta, mas não para modificar a atual Constituição.²³ Os ministros e governadores do PMDB também se movimentaram para impedir que a proposta da bancada fosse aprovada.²⁴ O jogo de pressão deu resultado, e logo a bancada peemedebista ficaria virtualmente dividida em torno da questão. Por fim, prevaleceu um acordo que contemplou genericamente as duas proposições dos partidários da soberania plena. Essa solução – que agradou a oposição e os governistas – foi formalizada no preâmbulo do Regimento Interno, que caprichosamente acolheu o seguinte enunciado:

Nesta fase de transição institucional, os Constituintes – delegados do povo – têm poder de sobrestar medidas que possam ameaçar os trabalhos e as decisões soberanas da Assembleia, no cumprimento da missão histórica que lhes foi conferida. A urgência para que se complete a transição política com a promulgação da futura Constituição leva os Constituintes a darem prioridade à elaboração da nova Carta, que sepultará definitivamente a legislação antidemocrática do regime autoritário.²⁵

²² Cf. “Para Sarney, Constituição é intocável”, *O Estado de S. Paulo*, 6 fev. 1987, p.4.

²³ A opinião de alguns dos principais líderes conservadores da Constituinte esclarece o sentido dessa polêmica. Carlos Chiarelli, líder do PFL no Senado, atribui o impasse a “uma minoria ruidosa, que, com o pretexto de dar força à Constituinte, está na verdade obstruindo seus trabalhos”. O presidente do PDS, Jarbas Passarinho, é mais taxativo: “Nenhuma Constituinte foi soberana para fazer uma revolução constitucional”. Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), que se destacaria como líder do Centrão, exagera, afirmando que a adoção da medida resultaria simplesmente no estabelecimento de uma “ditadura da Constituinte, tão nociva quanto a ditadura dos militares”. O deputado Guilherme Afif Domingos (PL-SP) sugere que “tem muito constituinte jogando para as arquibancadas”, e adverte: “Fomos eleitos com base na Constituição em vigor, que, apesar de seus evidentes defeitos de caráter autoritário, terá que ser preservada, senão o País cairá no vazio institucional e o resultado serão crises perigosas”. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 6 fev. 1987, p. 4.

²⁴ O ministro da Previdência Social, Raphael de Almedia Magalhães, ao comentar a decisão da bancada do seu partido a favor da Constituinte exclusiva, traduziu a preocupação do governo ante a possibilidade da proposta vingar: “É uma loucura jurídica e política, praticada por gente que, tudo indica, não pensou nas consequências”. Cf. *Jornal do Brasil*, 1º fev. 1986, p. 3. O ministro da Justiça, Paulo Brossard, sustenta que a atual Constituição não pode ser alterada pela Constituinte, “convocada apenas para elaborar a nova Carta Magna”. Cf. *Correio Braziliense*, 2 fev. 1987, 1º c., p. 3.

²⁵ Assembleia Nacional Constituinte. *Regimento Interno* (Resolução nº 2, de 1987).

Superado o impasse em torno da questão da soberania, os partidos envolveram-se nas infundáveis disputas em torno do regimento. Ao final de quase dois meses de discussões, sofrendo crescente desgaste pela demora em dar partida aos trabalhos propriamente ditos de elaboração da nova Constituição, veio à tona a versão definitiva do Regimento Interno, que fixava os procedimentos e o roteiro da Constituinte. O regimento deu o perfil da Constituinte, prevendo todos os passos e todos os prazos do processo. A Constituinte optou por uma fórmula participativa, partindo para a empreitada sem um anteprojeto que servisse como texto-base ou um roteiro previamente definido para os debates. O regimento abriu amplos espaços à participação da sociedade civil. Três instrumentos de participação popular foram consagrados: a possibilidade de apresentação de emendas populares, a realização de audiências públicas e a apresentação de sugestões. Essa flexibilidade demonstrada pela maioria dos constituintes, assegurando a possibilidade de iniciativa popular, compensou em parte as restrições que o modelo congressual da Constituinte havia criado.

De acordo com o formato definido pelo Regimento Interno, os trabalhos de elaboração constitucional se desdobrariam em quatro etapas distintas: na primeira etapa, a ANC, os constituintes seriam distribuídos em 24 subcomissões, encarregadas de fazer uma sondagem inicial, tendo como referencial um temário específico; na segunda etapa, os anteprojotos originários das subcomissões sofreriam a primeira compilação, a cargo de oito comissões temáticas, cada uma congregando três subcomissões; na terceira etapa, entraria em ação aquela que seria a comissão mais poderosa da Constituinte, a Comissão de Sistematização, encarregada – como o nome sugere – de sistematizar os relatórios das comissões e de esboçar o projeto de Constituição; por último, a quarta etapa dos trabalhos seria a discussão e votação em Plenário (em dois turnos) do projeto originário da Comissão de Sistematização.

Participação popular e cidadania

A possibilidade de apresentação de emendas populares não foi uma invenção demagógica dos constituintes. Partiu de uma sugestão encaminhada à Constituinte com o respaldo de uma confederação de entidades e movimentos sociais. Gestada

ao longo de 1986 pelo Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte, a proposta de inclusão no regimento da “iniciativa popular”, foi assinada por 14 senadores e 76 deputados – além contar com o apoio de juristas e outras personalidades.²⁶ A redação final foi levada a Brasília por uma delegação formada por representantes de diversos estados, por ocasião da instalação do Congresso Constituinte. No dia 3 de fevereiro, na presença de líderes de todas as bancadas, a proposta foi oficialmente entregue ao deputado Ulysses Guimarães – na sua primeira audiência já na qualidade de presidente eleito da Constituinte.²⁷

A generosa acolhida da proposta de participação popular na Constituinte enfrentou forte resistência dos setores conservadores e até mesmo de setores liberais que consideravam a iniciativa uma afronta ao princípio da democracia representativa, significando uma “cassação branca” das prerrogativas dos parlamentares. O sociólogo Leôncio Martins Rodrigues, interpretando as resistências dos setores conservadores, sugere que, por trás das boas intenções “democratizantes” nas quais se apóia o mecanismo das “emendas populares” na Constituinte, estaria o interesse de alguns constituintes em encaminhar suas próprias sugestões “ungidas com o óleo popular”. Para não se expor à crítica de elitismo, esse autor afirma que “todo democrata deveria aplaudi-la se não fosse seu caráter demagógico que acena com uma participação ilusória”. Finalmente, arremata Rodrigues:

Esta pseudo-participação deverá beneficiar os constituintes que possuem vínculos mais estreitos com as entidades associativas, em detrimento dos que têm apoios eleitorais mais dispersos. Provavelmente, favorecerá especialmente os constituintes mais à “esquerda”, que terão mais legitimidade e apoio organizado para pressionar em favor de suas propostas.²⁸

A controvérsia em torno da participação popular na Constituinte espalhou-se nos meios jurídicos, onde o debate não foi menos acirrado. Ferrenho adversário da

²⁶ A adesão do líder do PMDB na Constituinte, senador Mário Covas, foi decisiva. Ela se deu de forma curiosa. Às vésperas da instalação da ANC, num debate promovido pelo programa *Roda Vida*, da TV Cultura de São Paulo, com a presença de Covas, a questão da participação popular foi suscitada por Francisco Whitaker Ferreira, um dos animadores do Plenário e formulador da proposta. Seduzido pela ideia, Mário Covas contribuiu decisivamente para a sua viabilização.

²⁷ Cf. Carlos MICHILES, op. cit., p. 57.

²⁸ Cf. Leôncio Martins RODRIGUES, “Democracia, participação e demagogia”, in *Jornal da Tarde*, 23 fev. 1987, p. 8.

“Constituinte de rua”, o jurista Miguel Reale sustenta que essa proposta cassa, na prática, a representatividade dos constituintes. Seu argumento é de que “não tem cabimento essa democracia radical, que só considera legítima a manifestação direta do próprio povo. É querer descambar para a demagogia”.²⁹ O contra-argumento é apresentado pelo jurista Goffredo da Silva Telles Júnior, um dos idealizadores da participação popular na Constituinte: “O povo está escabiado com seus representantes, foi muito iludido e, agora, quer ter o direito de se manifestar diretamente”.³⁰

Incluída na proposta de Regimento Interno apresentada pelo PT, a “iniciativa popular” foi sugerida como emenda ao projeto do relator, senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP).³¹ Assediado por manifestações encaminhadas por entidades de todo país, o relator adotou integralmente a proposta no seu parecer, e empenhou-se pessoalmente nas difíceis negociações que precederam a sua aprovação final. Além do canal de participação assegurado pelo mecanismo da emenda popular, o regimento garantiu a acolhida das sugestões enviadas à Constituinte pelos legislativos estaduais e municipais, pelos tribunais e entidades associativas³² e previu a realização de audiências públicas nas subcomissões e comissões temáticas.

O Regimento Interno da Constituinte contemplou, no seu artigo 24, a “iniciativa popular”, instrumentalizada na forma de “emenda popular”.³³ Embora o regimento

²⁹ Cf. “Participação cassa Constituintes”, in *O Estado de S. Paulo*, 1º mar. 1987, p. 6. Na mesma entrevista, Reale declara: “Diria que o povo tem direito e está em condições de dizer onde lhe aperta o sapato. Mas não está em condições de fabricar o sapato Constitucional, razão pela qual foi eleita uma Assembleia Constituinte”.

³⁰ Idem, *ibidem*.

³¹ A emenda sugerida pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte foi assumida pelos constituintes Plínio Arruda Sampaio e Brandão Monteiro, que a subscreveram em nome das bancadas do PT e do PDT, respectivamente. O senador Mário Covas também se dispôs a assiná-la, em caráter pessoal.]

³² Cf. *Regimento Interno da ANC* (Resolução nº 2, de 25 de março de 1987):

“Art. 13(...)

§ 11. Às Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e aos Tribunais, bem como às entidades representativas de segmentos da sociedade fica facultada a apresentação de sugestões contendo matéria constitucional, que serão remetidas pelo presidente da Assembleia às respectivas Comissões.”]

³³ Cf. *Regimento Interno da ANC* (Resolução nº 2, de 25 de março de 1987):

“Art. 24. Fica assegurada, no prazo estabelecido no § 1º do artigo anterior, a apresentação de propostas de emenda ao Projeto de Constituição, desde que subscrita por 30.000 (trinta mil) ou mais eleitores brasileiros, em listas organizadas por, no mínimo, 3 (três) entidades associativas, legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas, obedecidas as seguintes condições:

I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;

II - a proposta será protocolizada perante a Comissão de Sistematização, que verificará se foram cumpridas as exigências estabelecidas neste artigo para sua apresentação;

não tenha estabelecido um tratamento privilegiado para as emendas populares, sujeitas às mesmas regras de tramitação das emendas apresentadas por qualquer constituinte, introduziu uma significativa inovação. O alcance desse instrumento pode ser avaliado pelos números que a Constituinte registrou: foram apresentadas 122 emendas populares, com um total de 12.265.854 assinaturas.³⁴ Dessas emendas, 83 cumpriram as exigências regimentais. Dentro do volume de proposições analisadas pela Constituinte, as emendas populares representam um universo pouco significativo, mas tiveram um inegável peso político.³⁵

Os temas sociais foram os que despertaram maior mobilização e participação popular. De fato, as emendas populares privilegiaram temas como educação, saúde, previdência e direitos dos trabalhadores. As entidades sindicais e religiosas – sobretudo as ligadas à Igreja Católica³⁶ – foram os principais agentes de mobilização

- III – a Comissão se manifestará sobre o recebimento da proposta dentro de 48 (quarenta e oito) horas da sua apresentação, cabendo, da decisão denegatória, recurso ao plenário, se interposto por 56 (cinquenta e seis) Constituintes, no prazo de 3 (três) sessões, contado da comunicação da decisão à assembleia;
- IV – a proposta apresentada na forma deste artigo terá a mesma tramitação das demais emendas, integrando sua numeração geral, ressalvado o disposto ao inciso V deste artigo.
- V – se a proposta receber, unanimemente, parecer contrário da Comissão, será considerada prejudicada e irá ao Arquivo, salvo se for subscrita por um Constituinte, caso em que irá a Plenário no rol das emendas de parecer contrário;
- VI – na Comissão, poderá usar da palavra para discutir a proposta, pelo prazo de 20 (vinte) minutos, um de seus signatários, para esse fim indicado quando da apresentação da proposta;
- VII – cada proposta, apresentada nos termos deste artigo, deverá circunscrever-se a um único assunto, independentemente do número de artigos que contenha;
- VIII – cada eleitor poderá subscrever, no máximo, 3 (três) propostas”.

³⁴ Cf. Carlos MICHILES, op. cit., p. 104 e ss. Considerando que o eleitorado de 1986 era de 69,1 milhões, é possível inferir que a proporção de assinaturas das emendas populares em relação ao número total de eleitores situa-se entre 6%, no caso de cada cidadão ter assinado as três emendas de direito, e 18%, no caso de cada eleitor ter assinado somente uma emenda. Levando-se em conta que em muitos lugares as entidades coletavam simultaneamente assinaturas para três emendas, otimizando os esforços, é correto supor que um número significativo de eleitores subscreveu de fato três emendas. Assim, uma estimativa mais próxima da realidade indica que cerca de 10% dos eleitores subscreveram pelo menos uma emenda.

³⁵ Todos os números da ANC são superlativos: ao longo de todas as fases do processo, foram apresentadas cerca de 200 mil emendas e pareceres, realizados 21 mil discursos, produzidos 712 programas *Diário da Constituinte* (transmitidos por 170 estações de televisão) e 700 programas *Voz da Constituinte* (irradiados por mais de duas mil emissoras de rádio). Foram realizadas cerca de quatro mil entrevistas, com três mil horas de gravações para estes programas de divulgação. A 1ª Secretaria separou mais de 28 mil notícias sobre a ANC publicadas nos oito jornais de maior circulação no país. Os anais da Constituinte estão reunidos em cem volumes.

³⁶ A CNBB patrocinou quatro emendas populares, respaldadas por cerca de 1,7 milhão de assinaturas, versando sobre educação (750 mil assinaturas), família (516 mil assinaturas), ordem econômica (284,6 mil assinaturas) e liberdade religiosa (212,5 mil assinaturas). As emendas apoiadas pela Igreja defendem algumas teses que agradam a esquerda – sobretudo a reforma agrária – e outras que são simpáticas aos conservadores – como a proposta contra o divórcio e o aborto e a favor do ensino privado. Cf. “Gesto de peso”, in *Veja*, 5 ago. 1987, p. 43.

popular em torno da viabilização das emendas populares. É curioso assinalar que as entidades patronais e empresariais também participaram ativamente da apresentação de emendas “populares”. Nada menos do que 20 emendas populares foram patenteadas por entidades patronais e empresariais.³⁷ Das 288 entidades que subscreveram emendas populares, 14% são patronais.³⁸

A exigência regimental de que as emendas populares fossem patrocinadas por pelo menos três entidades nacionais acabou tendo um reflexo positivo, estimulando a formulação de propostas mais abrangentes, portanto, menos contaminadas pelo espírito corporativo. Ao mesmo tempo, favoreceu a unidade de ação das entidades e organizações. Em torno das emendas populares formaram-se arcos de aliança envolvendo diversas entidades – muitas delas voltadas mais para uma causa geral do que para um tema específico.

Outro importante mecanismo de participação da sociedade civil na Constituinte foi criado com a possibilidade da realização de audiências públicas, nas quais seriam tomados os depoimentos de personalidades e representantes dos segmentos organizados.³⁹ Essa foi a etapa que contou com a participação mais direta e intensa dos setores organizados da sociedade civil. Essas audiências constituíram certamente um dos momentos mais ricos e efervescentes do processo constituinte, oportunizando um amplo debate em torno do temário respectivo de cada subcomissão, com espaço para a manifestação das diferentes correntes de opinião.⁴⁰ Ao adotar essa iniciativa, a Constituinte criou um espaço privilegiado para ouvir a sociedade civil. Não se pode negar que essa interlocução com representantes dos diversos setores sociais reforçou enormemente a legitimidade do processo de elaboração constitucional. Por outro lado, as audiências públicas contribuíram para fazer aflorar interesses corporativos. As audiências públicas realizaram o que Florestan

³⁷ As “emendas populares” patrocinadas por entidades empresariais e patronais concentraram-se na defesa da livre-iniciativa, do ensino profissionalizante e da preservação do sistema Sesi/Senai/Sesc/Senac.

³⁸ Cf. Carlos MICHILES, *op. cit.*, pp. 108-109.

³⁹ As audiências públicas foram determinadas pelo Regimento Interno da ANC, nos seguintes termos: “Art. 14. As subcomissões destinarão de 5 (cinco) a 8 (oito) reuniões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado aos seus trabalhos, receber sugestões encaminhadas à Mesa ou à Comissão”.

⁴⁰ Mais de 800 depoimentos e documentos foram colhidos nas audiências públicas realizadas na fase das subcomissões.

Fernandes definiu como uma espécie de “auditoria do Brasil real”.⁴¹ Os subsídios proporcionados por essas audiências foram enriquecidos com um enorme volume de sugestões encaminhadas por entidades ou por cidadãos, individualmente.⁴²

A constituinte congressual cerceou a possibilidade de uma representação popular mais autêntica, na medida em que garantiu o monopólio dos partidos na seleção e apresentação dos candidatos. Por esse vício de origem, conforme observa Carlos Michiles, “as precárias bases de legitimidade e representatividade da Constituinte abriram brechas que possibilitaram a irrupção dos setores de baixo da sociedade, que, desde o início de suas atividades, ocuparam com suas reivindicações os espaços físicos e institucionais daquela Assembleia”.⁴³

O organograma da Constituinte

A Constituinte adotou um método de afunilamento nos trabalhos de elaboração constitucional, partindo de um temário abrangente e genérico, sem qualquer roteiro prévio. A recusa em adotar um anteprojeto para guiar os debates – como o que fora elaborado pela Comissão Afonso Arinos – teve a vantagem de possibilitar um processo mais democrático, mas teve também a desvantagem de torná-lo extremamente dispersivo e demorado. Devido a esse campo aberto no qual as batalhas da Constituinte seriam travadas, a formulação do Regimento Interno assumiu uma importância estratégica fundamental. Daí porque os partidos travaram uma disputa acirrada na definição das regras do processo constituinte.

De acordo com o organograma estabelecido pelo Regimento Interno, a Constituinte desenvolveria seus trabalhos em etapas. Para disciplinar a tarefa de elaboração da nova Constituição, foram criadas oito Comissões Temáticas, subdivididas em 24 subcomissões e uma Comissão de Sistematização. Conforme com o Regimento Interno (art. 15), as Comissões e Subcomissões incumbidas de elaborar o projeto de Constituição a ser votado pelo Plenário foram as seguintes:

⁴¹ Cf. Florestan FERNANDES, “Invasão e Desafio”, in *Folha de S. Paulo*, 8 maio 1988, apud Carlos MICHILES, op. cit., p. 66.

⁴² O serviço criado pelo Prodasen para receber sugestões dos cidadãos registrou o recebimento de 11.989 propostas. Essas sugestões foram classificadas segundo o seu conteúdo e distribuídas às subcomissões.

⁴³ Cf. Carlos MICHILES, *Democracia e Participação Popular: as emendas populares na Constituinte de 1987/1988*, Tese de Mestrado, UnB/REL, 1989, pp. 121-122.

I - Comissão da Soberania e Dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher:

- a) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais;
- b) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias;
- c) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais;

II - Comissão da Organização do Estado:

- a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios;
- b) Subcomissão dos Estados;
- c) Subcomissão dos Municípios e Regiões;

III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo;

- a) Subcomissão do Poder Legislativo;
- b) Subcomissão do Poder Executivo;
- c) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público;

IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições:

- a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos;
- b) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança;
- c) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas;

V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças:

- a) Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas;
- b) Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira;
- c) Subcomissão do Sistema Financeiro;

VI - Comissão da Ordem Econômica:

- a) Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica;
- b) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte;
- c) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária;

VII - Comissão da Ordem Social:

- a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos;
- b) Subcomissão da Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente;
- c) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias;

VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação:

- a) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes;
- b) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação;
- c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

IX - Comissão de Sistematização.

O Regimento da Constituinte conferiu amplas prerrogativas aos líderes partidários, o que acabaria contrastando com a falta de coesão das maiores bancadas. Isso não impediu que as respectivas lideranças exercessem forte influência no pro-

cesso constituinte. Com o poder absoluto de indicar os representantes das suas bancadas nas comissões e subcomissões, os líderes dispunham de instrumentos para controlar a atuação dos seus liderados.⁴⁴

Contudo, os constituintes tiveram liberdade para escolher, de acordo com suas afinidades e interesses, a Comissão Temática e a respectiva subcomissão às quais desejariam integrar. Mesmo assim, a indicação oficial coube aos líderes das respectivas bancadas, observando-se o critério da proporcionalidade. Seguindo a tradição parlamentar brasileira e o disposto no próprio regimento da ANC, caberia aos partidos com as maiores bancadas ocupar a presidência e a relatoria das comissões e subcomissões. Em função disso, as negociações se deram basicamente entre os líderes de PMDB e PFL, detentores de ampla maioria, excluindo-se os demais partidos. O acordo celebrado entre os dois maiores partidos garantiu ao PMDB a indicação dos relatores e ao PFL a escolha dos presidentes.

A cobiça do PMDB pelas relatorias levava em conta o cálculo de quem teria maiores poderes – o relator ou o presidente. A conclusão dos líderes peemedebistas foi de que os relatores seriam a peça-chave do processo, exercendo o controle efetivo dos trabalhos das comissões e subcomissões. De fato, os relatores teriam enorme influência, na medida em que se encarregariam de elaborar os anteprojetos das respectivas subcomissões e comissões, decidindo arbitrariamente sobre as emendas e sugestões apresentadas. No entanto, o andamento do processo encarregar-se-ia de demonstrar que os presidentes não teriam um papel meramente burocrático. Ao contrário, transitando nas lacunas do Regimento, os presidentes concentrariam enorme poder, sobretudo na hora de decidir questões regimentais, podendo influir no rumo das decisões. Com manobras nem sempre sutis, alguns presidentes de comissões e subcomissões haveriam de conduzir as sessões de discussão e votação de forma claramente tendenciosa, interferindo no resultado dos trabalhos. Assim, o PMDB, que poderia ter feito valer sua maioria numérica para exercer o controle absoluto das comissões, acabou logrado pela sua própria opção tática. Entretanto, ao indicar os relatores das 24 subcomissões e das oito comissões temáticas, o PMDB conseguiu colocar nesses cargos-

⁴⁴ Um fato revelador desse poder arbitrário foi o incidente registrado na Comissão Temática VIII, onde o constituinte Pedro Canedo (PFL-GO) foi afastado *ex-officio* pelo líder do PFL, José Lourenço, por defender posição favorável ao ensino público. Sobre esse episódio, ver Capítulo X.

-chaves uma ampla maioria de seus quadros de centro-esquerda,⁴⁵ o que garantiu uma posição de força na Comissão de Sistematização.⁴⁶

Durante a Constituinte, surgiu no espaço anteriormente ocupado pelo plenário a Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte. Com o objetivo imediato de coletar assinaturas para as emendas populares, esse fórum concentrou esforços para intensificar a mobilização popular durante a Constituinte.

No período da Constituinte, Brasília se transformou no centro de peregrinações de caravanas oriundas de todo o país. Essa “moda”, inaugurada pelos movimentos populares, foi copiada pela UDR (União Democrática Ruralista), responsável por grandes manifestações na Esplanada dos Ministérios. Seguindo o calendário da Constituinte, o público presente em Brasília se renovava. Ora era a caravana dos trabalhadores rurais, em defesa da reforma agrária. Ora era a caravana dos índios, em defesa da demarcação das suas terras. Ora eram os estudantes e professores da rede pública, defendendo o ensino gratuito. “As dificuldades sem nome de setores sociais e economicamente marginalizados para se fazerem presentes em Brasília contrastava as facilidades esbanjadas por outros”.⁴⁷

Na medida em que a Constituinte avançou nos trabalhos, sobretudo a partir da terceira fase, na Comissão de Sistematização, acirrando as disputas, a presença popular nas dependências do Congresso começou a sofrer restrições. O acesso às galerias foi submetido a um rígido controle. O colorido da presença popular foi dando lugar ao movimento discreto dos lobistas profissionais.

O acompanhamento e a divulgação do desempenho dos constituintes foram estimulados pelas organizações sindicais e populares, servindo como poderoso instrumento de pressão. O competente trabalho desenvolvido pelo DIAP

⁴⁵ De acordo com o perfil dos constituintes elaborado pela *Folha de S. Paulo*, 18 dos 24 relatores das subcomissões e seis dos oito relatores das Comissões Temáticas são de centro-esquerda. Os demais são de centro e de centro-direita (conservadores). Essa hegemonia dos setores mais à esquerda do partido se deve à influência do líder da bancada, senador Mário Covas, responsável pelas indicações. Cf. “Os Eleitos – Quem é Quem na Constituinte”, in *Folha de S. Paulo*, Caderno Especial, 19 jan. 1987.

⁴⁶ Cf. *Regimento Interno da ANC*.

“Art. 13. As Comissões incumbidas de elaborar o Projeto de Constituição, em número de 8 (oito), serão integradas, cada uma, por 63 (sessenta e três) membros titulares e igual número de suplente.

§ 1º. Além das Comissões referidas neste artigo, haverá uma Comissão de Sistematização, integrada inicialmente por 49 (quarenta e nove) membros e igual número de suplentes, a qual terá sua composição complementada com os Presidentes e Relatores das demais Comissões, e os Relatores das Subcomissões, assegurada a participação de todos os partidos com assento na Assembleia”.

⁴⁷ Cf. Carlos MICHILES, op. cit., p. 74.

(Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) municiou as entidades de todo país de informações sobre o voto dos parlamentares. Nesse particular a Igreja também deu importante contribuições, criando um serviço próprio de divulgação dos trabalhos da Constituinte, encarregado de produzir um encarte especial para o boletim semanal distribuído entre os parlamentares e as dioceses de todo país.⁴⁸ Outra iniciativa implementada pela entidade foi criar um boletim diário com notícias sobre o andamento dos trabalhos da Constituinte.⁴⁹

O cerco do governo à Constituinte

A ANC foi instalada num cenário de crise econômica e incertezas políticas. Com a derrocada do Cruzado, logo após as eleições de novembro de 1986, Sarney perdeu não só a imensa popularidade que o plano havia rendido, mas também o apoio político de setores expressivos da sua base de sustentação. Na esteira do fracasso da política econômica, criou-se um clima de ressentimento da opinião pública em relação ao governo Sarney e aos partidos que o sustentavam. A frustração do plano Cruzado ampliou enormemente o descrédito da população no governo e a desconfiança no Congresso. Essa conjuntura de crise iria refletir-se no próprio andamento dos trabalhos de elaboração da futura Constituição. O desempenho negativo da economia teve como contraface o agravamento da crise política, com o progressivo e inexorável afastamento do governo da “Nova República” da sociedade civil. Rejeitado pela expressiva maioria da opinião pública,⁵⁰ o presidente Sarney se depara com enormes dificuldades para manter uma base parlamentar estável. Incapaz de vencer na arena política, o governo apela para o fisiologismo e para as práticas clientelistas.

⁴⁸ Cf. “CNBB apresenta emendas dia 29 com 800 mil assinaturas”, in *Jornal do Brasil*, 24 jul. 1987, p. 3.

⁴⁹ A CNBB criou uma comissão de acompanhamento da ANC, sob a coordenação de dom Cândido Padim, bispo de Bauru (SP). Essa comissão desempenhou o *lobby* da Igreja junto aos constituintes. Através da Agência de Notícias Alternativa (ANA), boletins diários sobre os principais fatos da Constituinte eram enviados por telex aos jornais e emissoras católicas, regionais da CNBB, algumas arquidioceses e outras entidades, num total de 246 receptores. Durante a Constituinte, a CNBB conseguiu formar uma rede com cerca de 110 emissoras de rádio. As notícias sobre o andamento dos trabalhos da ANC divulgadas pela entidade tinham uma abordagem crítica e claramente identificada com as causas populares. Cf. *Correio Braziliense*, 12 fev. 1987, p. 5.

⁵⁰ Em fevereiro de 1987, um ano depois da adoção do Cruzado, que havia catapultado a aprovação do governo ao patamar invejável de 90%, esse índice despencara para menos de 20%, situação que não seria revertida até o final do mandato, apesar das tentativas de novos choques na economia.

Com o fim do regime autoritário, o governo foi induzido pelas circunstâncias da transição a mudar suas relações com o Congresso – muito embora essa mudança não tenha rompido com a tradição histórica de ascendência do Executivo sobre o Legislativo. Mesmo assim, as relações evoluíram em direção a uma substituição paulatina dos instrumentos de coerção e das ameaças do uso da força – que foram a marca do relacionamento dos governos autoritários com o Congresso durante os 21 anos de regime militar – pela via da negociação. Para garantir uma maioria estável ou apoio eventual aos seus projetos, o governo da “Nova República” recorreu à política de barganha. Essa “regressão clientelista” se acentuou a partir da terceira fase do governo Sarney, iniciada justamente com o fracasso do Cruzado. Com a implosão da Aliança Democrática e enfrentando uma situação adversa no Congresso Constituinte, Sarney radicaliza seus métodos de cooptação de parlamentares. Embora tendo ao seu alcance instrumentos autoritários não revogados, dos quais soube valer-se quando necessário – sobretudo legislando através de decretos-lei –, o presidente Sarney ficou prisioneiro de decisões do Congresso Constituinte.

A queda de braço travada pelo governo com o Congresso Constituinte agravou-se a partir do segundo semestre de 1987, quando a Comissão de Sistematização, dominada por uma relativa maioria de centro-esquerda, passou a definir o esboço da primeira versão do Projeto de Constituição, adotando posições que afrontavam os interesses do governo. A crise política, aliada à crise econômica, ameaçou gerar um impasse institucional. No final de julho de 1987, o senador José Richa (PMDB-PR), amigo do ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, propôs que os trabalhos da Constituinte fossem suspensos por 30 dias. Durante esse prazo, o Congresso buscaria solução para a crise, impedindo que o seu agravamento acabasse por “implodir a própria Constituinte”. A paralisação serviria ainda para “dar um tempo para a poeira assentar”, facilitando a retomada do diálogo entre as diferentes forças políticas.⁵¹ A proposta teve boa receptividade junto ao Executivo, mas foi bombardeada pela maioria dos líderes da Constituinte, que se uniram em torno de Ulysses Guimarães, não dando qualquer chance para que ela pudesse vingar.

A Constituinte serviu também para deixar exposta a crise do sistema partidário. O surgimento e a atuação do chamado “Centrão” – uma articulação das forças

⁵¹ Cf. “Richa diz que desencontro político levou país ao caos”, *Jornal do Brasil*, 2 jul. 1987, p. 5.

conservadoras formada em novembro de 1987 – provocou uma verdadeira implosão dos grandes partidos, sobretudo do PMDB. Analisando esse fenômeno, Luciano Martins observou que,

de arena de decisões políticas partidárias, a Constituinte se transformou, assim, num anfiteatro para a ação de *lobbies* os mais variados: empresários, proprietários agrícolas, empresas multinacionais, categorias profissionais, microempresas devedoras, índios, setor moderno da informática, nacionalistas dos anos 50 revivendo “o petróleo é nosso”, e quantos mais tinham interesses a defender (e podiam se organizar para fazê-lo) junto aos constituintes, independentemente de suas filiações partidárias. Pressões essas que se exerceram não para modificar diretrizes partidárias, mas no vazio criado pela ausência dessas diretrizes.⁵²

A implosão do PMDB se completou no final do primeiro semestre de 1988, quando uma dissidência liderada pelo senador Mário Covas, até então líder do partido na Constituinte, criaria um novo partido, o PSDB. O rompimento foi formalizado logo após a votação do mandato do presidente Sarney, no dia 2 de junho de 1988.

⁵² Luciano MARTINS, “Ação política e governabilidade na transição brasileira”, in José Alvaro MOISÉS e J. A. Guilhon ALBUQUERQUE (orgs.), *Dilemas da consolidação da democracia*, p. 243.

PARTE 2

Capítulo 6

O MODELO BRASILEIRO DE RADIODIFUSÃO: SERVIÇO PÚBLICO E EXPLORAÇÃO PRIVADA

“O pluralismo de empresas jornalísticas, que é parente próximo do pluralismo democrático, vive dias de destruição”

WALTER CENEVIVA¹

Os serviços de radiodifusão são definidos pela legislação brasileira como “serviços públicos”, podendo ser concedidos pelo Poder Público à exploração da iniciativa privada, em caráter precário. Essa conceituação sobre a natureza da radiodifusão foi dada pela primeira regulamentação específica, editada pelo Governo Getúlio Vargas, em 27 de maio de 1931, através do Decreto 20.047. Tal decreto acolheu o conceito de que o espectro eletromagnético é um bem público, natural e limitado. Em função disso, definiu como competência exclusiva do governo federal regulamentar a atividade. O Decreto 20.047 considerou ainda serviços de radiodifusão de interesse nacional, atribuindo-lhes precipuamente o cumprimento de uma finalidade educativa.²

A era radiofônica no Brasil iniciou-se na década de 20, com o surgimento de quase duas dezenas de emissoras, organizadas na forma de “sociedades de rádio” ou “clubes de rádio”. Sem objetivos comerciais, mas voltadas essencialmente para fins culturais e de entretenimento, essas estações eram mantidas com a contribuição dos seus associados. Portanto, na sua origem, os serviços de radiodifusão foram

¹ Cf. “Leis de radiodifusão contrariam a sociedade”, in *Folha de S. Paulo.*, 28 dez. 1984, p. 4.

² Um histórico bastante completo da legislação brasileira de telecomunicações, com enfoque voltado para a radiodifusão, encontra-se em Sérgio Euclides Braga Leal de SOUZA, *Concessões de Radiodifusão no Brasil: A lei como instrumento de Poder (1932-1975)*. Tese de Mestrado, UnB/FAC, 1990. Sobre o mesmo assunto, um sumário da legislação de radiodifusão é apresentado por André Mendes de ALMEIDA, *Mídia Eletrônica: seu controle nos EUA e no Brasil*.

organizados como um sistema público, uma vez que as emissoras tinham um caráter associativo e não visavam lucro. A história do rádio registra como marco da radiodifusão brasileira a inauguração da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, em 1923. Portanto, a primeira regulamentação específica desse serviço foi feita com quase uma década de atraso.

A regulamentação dos serviços de radiodifusão no Brasil

Em 1932, o governo editou o Decreto 21.111, denominado Regulamento para a Execução de Serviços de Rádio-Comunicação, com o qual pretendeu regulamentar o Decreto 20.047 – o que sob um enfoque técnico-jurídico constitui-se numa grave impropriedade, uma vez que um instrumento jurídico não pode disciplinar outro de mesmo nível hierárquico. Por isso, especialistas na matéria preferem considerar esse decreto como a primeira consolidação das normas sobre radiodifusão. Com 109 artigos, o Decreto 21.111 reafirmou a natureza pública dos serviços de radiodifusão, considerados de interesse nacional e voltados prioritariamente para finalidade educacional (art. 11º). Este estatuto fixou os critérios e procedimentos para a outorga de licenças, estabelecendo um prazo de 10 anos – que posteriormente seria alterado pelo Decreto nº 31.835, em 1952, que incluiu o limite para a licença de TV, de 15 anos. O Decreto 21.111 enumerou ainda os direitos e deveres das emissoras de rádio, reforçando o controle governamental sobre a atividade, mediante instrumentos claramente autoritários, que permitiam ao governo determinar a suspensão dos serviços “por motivo de ordem ou segurança pública” (art. 12º) ou ainda declarar a concessão perempta, caso “não julgar conveniente renovar-lhe o prazo” (art 26, § 2º). Essa regulamentação da radiodifusão criou a Comissão Técnica de Rádio (CTR), organismo burocrático subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas e encarregado de fiscalizar as emissoras de rádio. A transferência, direta ou indireta, da concessão era explicitamente vedada pelo Decreto 21.111.

A legislação brasileira de radiodifusão distingue dois tipos de licença para exploração de serviços de radiodifusão: a concessão e a permissão. A outorga de “concessão” é prerrogativa exclusiva do presidente da República, sendo o instrumento para autorizar a exploração da radiodifusão em caráter nacional e regional (rádio

AM e TV). A outorga de “permissão” é competência do ministro das Comunicações, referindo-se à radiodifusão de caráter local (FM). Tanto a permissão como a concessão podem ser transferidas direta ou indiretamente. A primeira se dá quando a licença é vendida de uma pessoa jurídica para outra. A segunda, quando as cotas ou ações representativas do capital social são transferidas de um grupo de acionistas ou cotistas para outro, que assume assim o controle da sociedade.

Esse regulamento pioneiro vigoraria por cerca de três décadas, modificado por outros atos emanados pelo Executivo, até ser revogado pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), criado pela Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962. Antes, porém, é preciso registrar que, em 18 de setembro de 1950, o Brasil deu um passo decisivo para ingressar definitivamente na era da mídia eletrônica: nessa data foi inaugurada a primeira emissora de televisão do país – e da América Latina –, a TV Tupi de São Paulo, empreendimento de Assis Chateaubriand, fundador dos Diários e Emissoras Associados – que foi durante mais de duas décadas o maior conglomerado de comunicação do Brasil. Respondendo a essa novidade tecnológica, o presidente Getúlio Vargas – que voltou ao poder em 1950, sufragado pelo voto popular – editou o Decreto nº 31.835, em novembro de 1952, fixando a primeira regulamentação específica para a televisão brasileira.

Durante as três décadas de vigência do Decreto 21.111, a radiodifusão experimentou um período de vigorosa expansão, ganhando importância política, social, econômica e cultural, o que estimulou o governo a manter um forte controle sobre o setor. Em 1950 já havia cerca de 300 emissoras de rádio instaladas no país. Quatro anos depois, esse número já havia praticamente dobrado.³ É curioso notar que as bases da legislação de radiodifusão assentadas no período Vargas foram preservadas incólumes pelos governos democráticos que se sucederam a partir de 1946. A Constituição liberal de 1946 não fez nenhuma mudança significativa, limitando-se a estender às empresas de radiodifusão o mesmo tratamento dado às demais empresas jornalísticas no que se refere à proibição da sua propriedade por sociedades anônimas e seu controle por estrangeiros (art. 160). Antes de se chegar ao CBT, o Executivo editaria diversos decretos alterando as normas sobre a radiodifusão e ampliando as interferências governamentais, o que gerou uma insatisfação cres-

³ Cf. Sérgio Euclides Braga Leal de SOUZA, op. cit., p. 81.

cente dos radiodifusores privados,⁴ que reclamavam maior liberdade empresarial para a atividade.

O Código Brasileiro de Telecomunicações

A primeira tentativa frustrada de reunir toda legislação sobre telecomunicações num único estatuto foi feita ainda no primeiro período Vargas, em 1940. A partir de 1946, quando foi realizado no Rio de Janeiro o I Congresso Brasileiro de Radiodifusão, os empresários do setor assumiram a iniciativa, definindo como prioridade gestionar junto ao governo e ao Congresso a unificação de todos os regulamentos sobre radiodifusão, mediante a criação de um código específico. Proposta nesse sentido foi levada ao presidente Eurico Gaspar Dutra, mas não obteve a acolhida esperada. No ano seguinte, esse projeto de codificação seria apresentado à Câmara Federal, motivando longos debates, sem, contudo, lograr êxito.

O assunto voltaria à baila somente em 1953, quando novo projeto de código de telecomunicações foi encaminhado ao Congresso. Entretanto, essa matéria teria uma tramitação acidentada e extremamente lenta, marcando época na história do Legislativo Brasileiro. Por envolver poderosos interesses privados na área de radiodifusão e interesses considerados estratégicos pelo governo no campo das telecomunicações, a formulação de uma proposta consensual demandou exaustivas negociações. Depois de várias tentativas frustradas e inúmeros impasses, um fato incentivou a agilização da aprovação do código. Em 1961, logo depois de ter assumido a presidência, Jânio Quadros adotou duas medidas de impacto: determinou a revogação das concessões e permissões outorgadas no final do Governo Juscelino Kubitschek⁵

⁴ Duas medidas ilustram o grau de interferência sobre a radiodifusão. Em 1941, através do Decreto-Lei 2.979, o governo criou um registro para todos os aparelhos receptores de rádio. A pretexto do envolvimento do Brasil na Segunda Guerra Mundial, em 1942, o governo baixou o Decreto-Lei 4.701, proibindo a venda de aparelhos de rádio, emissores ou receptores, aos membros das colônias alemã, italiana e japonesa. De volta ao poder, já na condição de presidente constitucionalmente eleito, Getúlio Vargas editaria o Decreto 29.783, em 19 de julho de 1951, reforçando os instrumentos de controle da radiodifusão. Embora mantendo o prazo de vigência das licenças, esse decreto concedia ao Executivo o direito de revê-las de três em três anos, podendo cassá-las arbitrariamente. Por pressões dos radiodifusores, este decreto seria revogado logo após o suicídio de Vargas, em agosto de 1954. Cf. Sérgio Euclides Braga Leal de SOUZA, loc. cit., passim.

⁵ Já naquela época, as concessões eram usadas como moeda política para privilegiar os aliados. O presidente Juscelino Kubitschek foi pródigo na distribuição de emissoras aos amigos. Eleito pela UDN, com um discurso

e editou o Decreto nº 50.840, reduzindo para três anos o prazo das licenças e transferindo a Comissão Técnica de Rádio, até então subordinada ao Ministério da Viação e Obras Públicas, para a alçada do Ministério da Justiça. Essa investida intervencionista do Executivo mobilizou os radiodifusores em torno da aprovação do código. A surpreendente renúncia de Jânio, em agosto de 1961, sete meses depois de ter assumido o cargo, desanuviou o horizonte e recolocou a discussão do código em compasso de espera. Finalmente, “após 22 anos de idas e vindas, por onde transitaram 18 projetos diferentes de codificação das comunicações nacionais, finalmente o Poder Legislativo aprovou, em 27 de agosto de 1962, o Código Brasileiro de Telecomunicações, que com a sanção presidencial se converteria na Lei 4.117.⁶

Entretanto, o presidente da República, João Goulart, surpreendeu o Congresso fazendo 52 vetos ao texto aprovado, que atingiram diretamente o capítulo relativo à radiodifusão, retirando as garantias para a exploração privada desses serviços. Essa medida despertou forte reação dos empresários de radiodifusão. Reunidos em Brasília, em novembro de 1962, os radiodifusores desencadearam uma mobilização nacional para pressionar o Congresso a derrubar os vetos. O movimento, coordenado pelo deputado João Calmon,⁷ foi coroado de êxito. Fato inédito na história do Legislativo Brasileiro, todos os vetos foram derrubados, restaurando-se na sua inteireza o texto que fora aprovado pelo Congresso. Esse episódio tem um significado particular, pois foi a partir da mobilização dos radiodifusores contra os vetos de Goulart que surgiria a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), entidade de classe que defende os interesses dos empresários do setor de radiodifusão e que assumiria um papel relevante na Constituinte de 1987/88, conforme será visto na terceira parte deste trabalho.

O CBT não trouxe novidade em torno do modelo de regulamentação do rádio e da TV, preservando o sistema baseado no controle do governo federal e na exploração preferencial dos serviços pela iniciativa privada, mediante outorga de licença para utilização do espectro de frequências. Manteve o princípio genérico de que os serviços de radiodifusão devem atender prioritariamente finalidade educativa

a favor da moralização, que tinha como símbolo uma vassoura, Jânio Quadros anunciou a decisão como uma medida saneadora.

⁶ Cf. Sérgio Euclides Braga Leal de SOUZA, *op. cit.*, pp. 100-101.

⁷ Ligado ao condomínio dos Diários e Emissoras Associados, criado por Assis Chateaubriand e o maior conglomerado de mídia naquele período.

e cultural. As mudanças introduzidas pelo CBT foram no sentido de consolidar os direitos dos radiodifusores privados, até então submetidos ao arbítrio do Executivo. É importante assinalar que esse código foi a primeira lei sobre radiodifusão no Brasil que passou pelo crivo do Congresso. Esse carimbo de legitimidade do CBT será permanentemente invocado para justificar os desvios sofridos pelo sistema de radiodifusão que se consolidou a partir da década de 60. Até então, toda regulamentação tinha sido criada por atos baixados pelo Executivo.

O CTB, ao mesmo tempo que ampliou generosamente os direitos dos radiodifusores, foi particularmente pródigo no sentido de minimizar ou até excluir as penalidades a que se sujeitam os concessionários de serviço público. Gaspar Vianna, analisando essa aparente contradição, faz uma ponderação perspicaz e atual:

Este “esquecimento” (dos dispositivos desagradáveis) é fácil de ser explicado: um grande número de congressistas possuía estações de rádio ou estava, de alguma forma, ligado aos executantes do serviço. Essa ligação provinha de laços familiares (em muitos casos, a emissora pertencia de fato ao parlamentar, mas estava de direito em nome de filhos, irmãos, esposa ou outros parentes) ou de laços políticos (os “caciques” e “líderes” do partido conseguiam estações para os seus correligionários e cabos eleitorais). Nada, ou quase nada de novo foi acrescentado. Em alguns casos, ele (o Código) contribuiu para a estagnação do setor, face a sua omissão, como por exemplo, no que diz respeito ao estabelecimento de normas básicas fundamentais sobre a programação e sua finalidade.⁸

Os radiodifusores se constituíram no único grupo de pressão que exerceu efetiva influência em todo processo de elaboração do CBT. Ao lado do empresariado privado de radiodifusão, o código recebeu influência da área militar, preocupada sobretudo com o desenvolvimento do Sistema Nacional de Telecomunicações. Como a própria denominação sugere, o CBT regulamentou todos os serviços de telecomunicações. As principais inovações trazidas pelo CBT referiram-se aos serviços de telefonia e de telégrafos e transmissão de dados que passaram a ser exclusivos da União Federal, portanto, estatais. Essa centralização ganharia enorme impulso durante o ciclo militar.

⁸ Cf. Gaspar VIANNA, *Direito de Telecomunicações*, p. 142. Apud Sérgio Euclides Braga Leal de SOUZA, op. cit., p. 123.

Com o CTB, foi criado o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), que substituiu a antiga Comissão Técnica de Rádio. Com atribuição de fiscalizar os serviços de telecomunicações, o Contel se constituiu num órgão burocrático virtualmente dominado pelo Executivo, como denota sua composição, de 14 membros, onde tinham assento representantes dos ministérios afins (Justiça, Educação e Cultura, Indústria e Comércio e Relações Exteriores), das pastas militares, do Departamento dos Correios e Telégrafos, da Embratel, do Dentel e dos três maiores partidos com representação no Congresso. O presidente desse colegiado era indicado pelo presidente da República. O órgão acomodava na sua estrutura o Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel), que funcionava como sua secretaria executiva.

Em 1967, como parte da reforma administrativa delineada pelo Decreto-Lei nº 200, foi criado o Ministério das Comunicações (Minicom), que absorveu as funções do Contel e assumiu a coordenação das políticas governamentais do setor de comunicação voltadas para o desenvolvimento do sistema nacional de comunicação.⁹ Esvaziado em suas prerrogativas, o Contel perdeu importância e passou a figurar como órgão subordinado ao novo ministério, voltando sua atuação para a criação de políticas nacionais de telecomunicações. As atribuições previstas no CBT, particularmente no que se refere à radiodifusão, passaram a ser exercidas privativamente pelo ministro das Comunicações. Em 1972, o Contel foi extinto, e o Dentel assumiu as atribuições que ele ainda conservava, nos termos do Decreto 70.568. O mesmo decreto criou o Conselho Nacional de Comunicações (CNC), órgão assessor do ministro das Comunicações. Posteriormente, o Decreto nº 78.921/76, ampliou de oito para 17 os membros do CNC e especificou suas atribuições em relação à radiodifusão, incumbindo-o de assessorar o ministro “na formulação e execução das políticas nacionais de radiodifusão na promoção, orientação e coordenação do desenvolvimento” desses serviços e na realização de “estudos com vistas ao estabelecimento de contínua atualização de diretrizes e orientação relativas ao nível e conteúdo da programação de radiodifusão”.¹⁰ Porém, o CNC não vingou, não passando de um órgão figurativo, sem poder de influenciar as decisões sobre a política de concessões.

⁹ Dois fatos merecem registro: a criação da Embratel, em 1965, e da Telebrás, em 1972. A primeira, encarregada de implantar e operar os troncos do Sistema Nacional de Telecomunicações, e a segunda, concebida como *holding* nacional das empresas estaduais operadoras dos serviços de telefonia.

¹⁰ Cf. Murilo César RAMOS e Venício A. de LIMA, “A Globo é nossa?”, in *Folha de S. Paulo*, 9 mar. 1984, p. 3.

A criação do Minicom significou mais do que o desejo do governo de instrumentalizar uma agência encarregada especificamente de implementar políticas públicas na área. De acordo com o binômio “desenvolvimento com segurança”, adotado como substrato ideológico da política desenvolvimentista dos governos pós-64, as telecomunicações assumiram uma importância estratégica. Os cânones da Doutrina de Segurança Nacional lastrearam a política de investimentos concentrados em infraestrutura de telecomunicações, o que era visto pelos militares como instrumento de integração nacional. Assim, o Minicom foi incumbido da tarefa de implementar a política de desenvolvimento do sistema nacional de comunicação, estimulando o desenvolvimento da indústria nacional de telecomunicações.

Os 129 artigos do CBT foram detalhados por um Regulamento Geral – o Decreto 52.026, de 20 de maio de 1963 – e por regulamentos específicos para cada espécie de serviço. Para fins do presente estudo, interessa apenas o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, criado pelo Decreto 52.795, de 31 de outubro de 1963. Com 185 artigos, esse regulamento foi elaborado pelo Executivo, sem a participação efetiva dos radiodifusores, como se dera em torno do CBT. Não tardou para que eles se manifestassem insatisfeitos, por considerar que o decreto não interpretou o espírito liberal do CBT, restringindo a liberdade para a radiodifusão comercial. O processo de outorga de licenças para uso de frequências no espectro eletromagnético sofreu uma modificação com a criação do Contel. De acordo com o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, é atribuição privativa do Presidente da República a outorga de concessões para a execução de serviços de radiodifusão sonora regional ou nacional e de televisão (art. 6º, § 1º), cabendo ao Contel “outorgar permissões para execução de serviços de radiodifusão sonora local” (art. 6º, § 2º). Com a criação do Minicom, em 1967, absorvendo as atribuições do Contel, a outorga de serviços de radiodifusão sonora local tornou-se competência do ministro das Comunicações. Desde então, duas pessoas – o presidente da República e seu ministro das Comunicações – decidem de forma centralizada e discricionária a quem dar emissora de rádio e TV – modelo que se manteve intocado até a Constituinte de 1987/88. O art. 16 do referido decreto fixava critérios para escolha entre os interessados em explorar os serviços de radiodifusão sonora local. Mas assegurava ao presidente da República a livre escolha entre os pretendentes habilitados para concessão de televisão e de radiodifusão sonora regional e nacional.

O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, interpretando os princípios definidos pelo CBT, estabeleceu a exigência de autorização do órgão competente para a transferência direta ou indireta de concessão ou permissão de canais de rádio e TV (art. 90), que não poderia ser concedida “antes de decorrido o prazo de dois anos contados da data do início do funcionamento da estação radiodifusora” (art. 91). De acordo com o Regulamento, a transferência direta ocorre quando “a concessão ou permissão é transferida de uma pessoa jurídica para outra” (art. 89, § 1º) e a transferência indireta quando “a maioria das cotas ou ações representativas do capital social é transferida de um para outro grupo de cotistas ou acionistas, que passa a deter o mando da sociedade” (art. 89, § 2º).

No entanto, um dispositivo capcioso inserido no CBT estabeleceu um curioso mecanismo de anuência tácita do poder público via omissão. De fato, a lei acolheu o decurso de prazo como instrumento de autorização automática, ao estabelecer que “o silêncio do Poder Concedente ao fim de 90 dias contados da data da entrega do requerimento de transferência de ações ou cotas, implicará na autorização” (art. 38, c). O Regulamento dos Serviços de Radiodifusão tentou corrigir esse grave desvio do CBT, prescrevendo que o “o silêncio do poder Concedente no fim de 90 dias, contados da data da entrega do requerimento de transferência de ações ou cotas, que não caracterizem a transferência indireta da concessão ou permissão, implicará a autorização, excetuados os casos nos quais os pretendentes não possuam as qualificações estabelecidas neste Regulamento” (art. 105). Essa tentativa de anular o decurso de prazo como forma de autorização de transferência foi um dos pontos que desagradaram profundamente os radiodifusores. Embora tenha dificultado o uso desse expediente, o Regulamento foi insuficiente para coibir o surgimento de um ativo mercado de compra e venda de emissoras de rádio e televisão, como se essas fossem um bem genuinamente privado, e não uma concessão precária do poder público. Conhecedor das irregularidades, o governo sempre fez vistas grossas e até adotou um procedimento burocrático de “atualização cadastral”, por ocasião da renovação de concessão ou permissão, com o objetivo de corrigir situações de flagrante ilegalidade.

O arcabouço jurídico autoritário criado pelo regime militar atingiu com especial requinte de autoritarismo a liberdade de expressão, com repercussão direta sobre os serviços radiodifusão. O instrumento jurídico que aplicou os cânones da

Doutrina de Segurança Nacional aos serviços de radiodifusão efetivou-se através do Decreto-Lei 236, em 27 de fevereiro 1967. Esse estatuto autoritário alterou substancialmente o CBT, incidindo sobretudo no capítulo de radiodifusão, que teve acrescido um elenco de infrações que limitavam drasticamente a liberdade de expressão. Para punir os “abusos”, o Executivo aparelhou-se de diversos instrumentos. As penalidades foram ampliadas, tornando-se excessivamente severas. As emissoras podiam sofrer sanções que iam desde a aplicação de multas, passando por suspensão temporária e até cassação definitiva. Foram revogados os dispositivos do CBT que permitiam aos radiodifusores recorrer à Justiça para defender seus direitos.

O Decreto-lei 236, combinado com os instrumentos autoritários criados pela Lei de Segurança Nacional e com a Lei de Imprensa (Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967), dotou o Executivo de poderes discricionários praticamente ilimitados. Durante o período autoritário, diversas emissoras seriam cassadas com base nessa legislação. Conhecido como o “AI-5 da radiodifusão”, esse decreto-lei estabeleceu um controle rígido sobre as emissoras de radiodifusão. Esse estatuto tornou mais explícita a proibição de qualquer forma de participação de estrangeiros no controle dos serviços de radiodifusão, reservado aos brasileiros natos (art. 4º) e impedindo a presença daqueles em “cargos e funções de direção, gerência, chefia, de assessoramento e assistência administrativa e intelectual” (art. 6º). Outra mudança introduzida por esse decreto refere-se à limitação do número de concessões e permissões por titular, regra que teve escassa efetividade.

Após a promulgação do CBT, dezenas de leis, decretos-leis, decretos, portarias e atos administrativos foram editados, modificando a legislação, embora sem modificar na essência o modelo autoritário e centralizador do processo de outorga de licenças dos serviços de radiodifusão. O próprio desenvolvimento das telecomunicações e o surgimento de novas tecnologias – como a TV por assinatura e os satélites de comunicações – ampliaram a defasagem do CBT. Já em 1968, o Minicom criou uma comissão incumbida de realizar um estudo sugerindo atualização do código. Essa tarefa não foi desempenhada a contento, e as divergências entre o governo e os radiodifusores impediram a formulação de um projeto. A discussão foi retomada em 1974, com a designação de nova comissão para estudar a reforma do CBT. Em 1976 o projeto ficou pronto, mas sem conseguir conciliar os interesses em jogo.

A reforma do CBT vinha sendo discutida apenas por técnicos do governo e representantes dos empresários de radiodifusão, congregados em torno da Abert, sem qualquer participação dos partidos e de outras entidades de classe. Esse método autoritário provocou protestos de vários setores da sociedade. “Os grupos de pressão (...) como representantes da sociedade civil organizada sempre estiveram alijados de participar nas decisões do Poder Executivo sobre radiodifusão”.¹¹ Somente em 1977, quando já havia se chegado à décima versão do projeto, o governo finalmente decidiu divulgar o documento para debate público. Nova versão chegou a ser elaborada pelo Minicom, mas a proposta não vingou, e o assunto saiu da agenda política. A transição, em diversos momentos, colocaria em evidência a necessidade de reforma da legislação de radiodifusão, mas chegou-se à Constituinte com o antigo CBT em vigor.

As críticas ao sistema de concessão

A radiodifusão se desenvolveu no Brasil conceituada como um serviço público, mas operada quase que exclusivamente pela iniciativa privada. A legislação brasileira adotou o *trusteeship model* americano, de acordo com o qual “o espectro eletromagnético é um bem público, natural e limitado e os radiodifusores atuam como fiduciários sob controle governamental”.¹² Aqui se estabelece a primeira contradição do sistema de radiodifusão desenvolvido no país, que caminhou inversamente para um modelo privilegiadamente privado. Os próprios empresários de radiodifusão questionam essa conceituação do serviço como uma “ideia fora do lugar”, propondo uma distinção entre “serviço público” e “serviço de utilidade pública”. A radiodifusão se enquadraria nessa segunda categoria.

Hely Lopes Meirelles, na sua obra sobre Direito Administrativo, faz essa distinção, ressaltando que a conceituação nem sempre leva em conta a natureza em si da atividade, prevalecendo a vontade soberana do Estado em qualificar determinado serviço como público ou de utilidade pública. Os serviços públicos, na sua acepção

¹¹ Cf. André Mendes de ALMEIDA, op. cit., p. 70.

¹² Idem, p. 49.

genuína, são aqueles que o poder público presta diretamente à comunidade, “por reconhecer a sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado”. Já os “serviços de utilidade pública” são aqueles que o poder público, “reconhecendo a sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente, ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários”.¹³

Portanto, a diferença entre ambos é dada não tanto pela natureza serviço (essencial ou conveniente), mas pela forma da sua prestação pelo poder público, direta ou indiretamente. Afora essa diferenciação jurídica, que distingue essas duas modalidades de serviços, Meirelles afirma que

a regulamentação e o controle do serviço público e de utilidade pública caberão sempre ao Poder Público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação aos usuários. O fato de tais serviços serem delegados a terceiros, estranhos à Administração Pública, não retira do Estado o seu poder indeclinável de regulamentá-los e controlá-los exigindo sempre a sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para a sua prestação ao público. Qualquer deficiência do serviço, que revele inaptidão de quem os presta ou descumprimento de obrigações impostas pela Administração, ensejará a intervenção imediata do Poder Público delegante para regularizar o seu funcionamento, ou retirar-lhe a prestação.¹⁴

De fato, ao conceder a prestação de serviços de utilidade pública a terceiros, o Estado não fica isento da sua responsabilidade de zelar para que suas finalidades sejam cumpridas. Nesse aspecto, mais uma vez a definição dada por Meirelles é precisa:

O Estado deve ter sempre em vista que serviço público e de utilidade pública são serviços para o público, e que os concessionários ou quaisquer outros prestadores de tais serviços são, na feliz expressão de Brandeis, public servants, isto é, criados, servidores do público. O fim precípua do serviço público, ou de utilidade pública,

¹³ Cf. Hely Lopes MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, 12ª ed., p. 275.

¹⁴ Idem, p. 277.

como o próprio nome está a indicar, é servir ao público, e, secundariamente, produzir renda a quem o explora. Daí, decorre o dever indeclinável de o concedente regulamentar, fiscalizar e intervir no serviço concedido sempre que não estiver sendo prestado a contento do público a que é destinado.¹⁵

A relação que o Estado estabelece com os concessionários de serviços públicos ou de utilidade pública deve levar em conta os direitos do usuário, fundamentados na exigibilidade de sua prestação nas condições regulamentares. Ou seja, a doutrina jurídica moderna garante ao usuário – “como legítimo destinatário do serviço concedido” – a iniciativa da ação contra o concessionário para exigir-lhe a prestação do serviço nas condições a que se comprometeu perante o Poder concedente.¹⁶

Os mídia eletrônicos desenvolveram-se no Brasil com base em dois pressupostos paradoxais: de um lado, um forte controle estatal, exercido através das prerrogativas arbitrárias concentradas pelo Executivo de decidir sobre a outorga, renovação e cassação de concessões e permissões e através da legislação discricionária da censura; de outro lado, com liberdade ampla de propriedade das emissoras de radiodifusão por grupos empresariais privados, o que favoreceu a enorme concentração que se verifica hoje. Seguindo uma linha de abordagem mais sociológica, o jurista Walter Ceneviva defende a necessidade de que a concessão de rádio e televisão seja tratada em lei com um enfoque doutrinário próprio, dada a sua especificidade. Esse autor considera a legislação brasileira sobre a radiodifusão “omissa, confusa e desatualizada” – por não proteger o cidadão do controle governamental excessivo, nem dos abusos do poder econômico privado. As mudanças sugeridas por Ceneviva preservam o caráter público dos serviços de radiodifusão, mas indicam no sentido de que o controle estatal seja substituído pelo controle social. Ele introduz um conceito novo, que é o direito de informação. De acordo com Ceneviva, “o direito de todo corpo social de receber informações compatíveis com a natureza do rádio e da televisão enquanto serviço público é maior e mais importante de que o direito privado de exploração desses mesmos serviços públicos”.¹⁷

¹⁵ *Ibidem*, p. 278.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 278-279.

¹⁷ Cf. Walter CENEVIVA, “Leis de radiodifusão contrariam a sociedade”, in *Folha de S.Paulo*, 28 out. 1984, p. 4.

A concessão de emissoras de rádio e televisão é atribuição exclusiva do presidente da República, que pode escolher ao seu arbítrio entre os candidatos que cumpriram as formalidades legais e burocráticas do Minicom. A legislação brasileira de radiodifusão concede ao presidente da República o poder discricionário de decidir sobre as concessões. Habilitados os concorrentes, a escolha do vencedor é feita em caráter pessoal pelo presidente, com base nas conveniências políticas. Como não há qualquer critério objetivo, os concorrentes não tomam conhecimento das razões porque foram preteridos ou preferidos. Segundo o jurista Celso Bastos, “como a concessão é dada a partir de critérios genéricos e por um ato arbitrário do presidente, pode-se dizer que a lei em que o processo se baseia é inconstitucional, pois não respeita o princípio da igualdade de todos perante a lei”.¹⁸ A escolha é feita com base no critério do favoritismo político, prevalecendo os interesses político-eleitorais do presidente.

As políticas de comunicação no regime militar

O regime burocrático-autoritário elegeu o setor de telecomunicações como área estratégica, de acordo com uma concepção formulada a partir da doutrina de Segurança Nacional, que tinha como um dos seus pressupostos básicos a integração do território nacional, a nível econômico, político, social e cultural. Portanto, os governos militares priorizaram esse setor, destinando-lhe investimentos de vulto, visando dotar o país de uma moderna infraestrutura de telecomunicações – o que de fato deve ser creditado como uma das realizações do regime militar. O sistema estatal de telecomunicações foi concebido como suporte do modelo desenvolvimentista perseguido durante o período autoritário. Por subordinar as políticas de telecomunicações aos objetivos de integração e segurança nacionais, o setor foi mantido sob estrito controle militar. Essa infraestrutura estatal de telecomunicações permitiu um crescimento extraordinário da mídia eletrônica. Com o suporte tecnológico criado pelo Estado, a televisão pôde consolidar-se como principal veículo de comunicação de massa, a ponto do Brasil revelar um “desenvolvimento precoce (se

¹⁸ Cf. “Concessões em exame”, in *Veja*, 27 mar. 1985, p. 103.

comparado aos níveis de renda *per capita*) de uma sofisticada mídia moderna”.¹⁹

Chega a ser intrigante verificar que o Estado brasileiro, intervencionista em todos os setores, tenha preservado com zelo o sistema privado de radiodifusão. De fato, a sanha estatizante do regime autoritário não atingiu o sistema de comunicação. O governo preferiu exercer um controle efetivo sobre as emissoras privadas através da censura e de outros instrumentos arbitrários, sem atentar contra a propriedade privada desses veículos. Mesmo assim, os empresários de radiodifusão sempre alimentaram o temor de que o governo pudesse estatizar o setor. Foi com alívio que os empresários receberam o anúncio das diretrizes fixadas para o Minicom pelo programa de governo do presidente João Baptista de Figueiredo, que reafirmavam a disposição do governo de não estatizar os serviços de radiodifusão, reservando ao Estado um papel “meramente supletivo e dirigido a objetivos específicos”.²⁰

De fato, as diretrizes específicas para a radiodifusão fixadas pelo presidente Figueiredo em seu programa de governo não deixam dúvida sobre a disposição em apoiar o fortalecimento do sistema privado e a formação de redes nacionais, visando a meta de integração. O documento destacava as seguintes linhas de ação:

1. A radiodifusão é atividade eminentemente privada, reservada no País exclusivamente a brasileiros. O papel do Estado terá caráter meramente supletivo e dirigido a objetivos específicos.
2. A concessão de canais de radiodifusão levará em conta, além dos critérios técnicos e legais pertinentes, a viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos;
3. A formação de redes nacionais será estimulada, especialmente no campo da televisão, como meio de apoiar a meta de integração nacional e de assegurar a estabilidade econômico-financeira dos empreendimentos, dentro de um regime competitivo e equilibrado.
4. A interiorização da televisão será incentivada pelo uso extensivo da infraestrutura do sistema nacional de telecomunicações.²¹

¹⁹ Cf. Scott MAINWARING, “Políticos, partidos e sistemas eleitorais”, in *Novos Estudos CEBRAP*, nº 29, mar. 1991, p. 43. O autor faz essa observação à propósito da sua análise sobre as causas da fragilidade do quadro partidário no Brasil.

²⁰ Cf. “Figueiredo: radiodifusão é privada e de brasileiros”, in *O Globo*, 28 mar. 1979, p. 10.

²¹ Idem.

Esse plano de ação explicita com absoluta clareza as políticas para o setor que vinham sendo implementadas pelos sucessivos governos militares, voltadas sobretudo ao incentivo à formação das grandes redes nacionais de televisão. Durante os seis anos do seu mandato, o presidente Figueiredo seguiu à risca essas diretrizes, favorecendo enormemente a consolidação do sistema privado. Esse “esforço” pode ser dimensionado pelo número expressivo de 634 concessões de canais de rádio e televisão distribuídas durante o seu governo, a imensa maioria para serem exploradas pela iniciativa privada. Ao mesmo tempo, Figueiredo incentivou a formação de novas redes, repartindo o espólio da extinta Rede Tupi entre a Manchete, de Adolpho Bloch, e o SBT (Sistema Brasileiro de Televisão), de Sílvio Santos. Mas o último governo do ciclo militar se destacaria na área da radiodifusão pela generosidade revelada para com os políticos, os principais beneficiados com a farta distribuição de emissoras de rádio e televisão.

O escândalo das concessões no governo Figueiredo

Os últimos meses do governo Figueiredo, particularmente, foram marcados por uma verdadeira “enxurrada” de concessões. Os números do Minicom sugerem que nos períodos eleitorais têm ocorrido uma intensificação das pressões por concessões de radiodifusão. No ano eleitoral de 1982, quando as demandas dos políticos aumentaram, foram feitas 134 concessões – sendo que 23 delas no mês de setembro, às vésperas do pleito. Em 1983, o ritmo diminuiu, com 80 emissoras distribuídas. Esse número voltou a crescer em 1984, com 99 concessões. Já nos últimos dois meses e meio do seu mandato, Figueiredo assinou 91 decretos de concessões.²²

Em plena sucessão presidencial, a imprensa acompanhou criticamente a distribuição de canais de rádio e televisão, apontando sinais evidentes de apadrinhamento político, clientelismo e fisiologismo na escolha dos beneficiários. Chamava

²² De acordo com dados fornecidos pelo Ministério das Comunicações, entre outubro de 1983 e março de 1984, foram deferidos os pedidos para instalação de 40 emissoras, enquanto no período entre outubro de 1984 e março de 1985 – últimos seis meses do governo Figueiredo – foram autorizadas 138 emissoras de rádio e televisão. “Dos editais abertos em 83, segundo Antônio Carlos, apenas 9% foram deferidos até 15 de março de 84. E dos editais de 84, cerca de 64% foram decididos pelo governo até 15 de março de 1985”. Cf. “Em debate mudança na radiodifusão”, in *O Estado de S. Paulo*, 6 ago. 1985, p. 16.

atenção a quantidade de emissoras distribuídas e o ritmo sumaríssimo dos processos de outorga, chegando-se ao cúmulo de se conhecer o vencedor de uma “concorrência” apenas um dia após o encerramento do prazo de apresentação da proposta, o que dá uma ideia exata do “exame criterioso” a que eram submetidos os candidatos. Apesar do evidente esvaziamento da candidatura oficial de Paulo Maluf, os políticos que se mantiveram fiéis ao governo foram recompensados generosamente.²³ O fato, fartamente documentado pela imprensa, é que Figueiredo aproveitou seus últimos dias na Presidência da República para premiar a fidelidade de correligionários políticos, agradar amigos e fortalecer as redes nacionais que estavam se formando para concorrer com a Globo.²⁴ Nos últimos sete dias no poder, ele assinou 34 outorgas de rádio e televisão, um recorde absoluto.²⁵ Alguns casos tiveram maior repercussão junto à imprensa e à opinião pública pela forma apressada como os processos de “licitação” para concessão de emissoras foram conduzidos. Chamou atenção a concessão do Canal 12, de Brasília, dada ao empresário Senhor Abravanel, popularmente conhecido pelo seu codinome de apresentador, Sílvio Santos.²⁶

²³ “O apadrinhamento político esteve presente sempre e praticamente, foi decisivo, nas concessões de canais de TV e de emissoras de rádio, durante os últimos meses do Governo Figueiredo”. Cf. “Favoritismo foi decisivo na concessão de rádio e TV”, in *Jornal do Brasil*, 23 mar. 1985, p. 5. Essa reportagem apresenta uma radiografia nacional do fisiologismo, indicando estado por estado os grupos políticos aquinhoados com a generosa distribuição de emissoras de rádio e televisão – a imensa maioria deles ligada ao PDS.

²⁴ O incentivo do governo ao surgimento de novas redes nacionais de televisão fez parte de uma estratégia definida pelo ministro da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva. Ele teve influência decisiva na escolha dos dois grupos que repartiram as emissoras da decadente Rede Tupi, pertencente ao grupo Diários e Emissoras Associados. Através de “concorrência pública”, os canais que pertenceram à Tupi foram divididos entre os Grupo Sílvio Santos e Grupo Bloch (Manchete). Com a formação de novas redes, o governo pretendia evitar o monopólio da Globo, segundo uma concepção de que “não é bom ter um único grupo dominando o mercado, pois ele pode se tornar um perigoso instrumento de desestabilização política”. A criatura (TV Globo) voltava-se contra o criador (o regime autoritário). Cf. *Jornal do Brasil*, 15 jul. 1985, p. 10.

²⁵ Cf. “Concessões em exame”, in *Veja*, 27 mar. 1985, p. 102.

²⁶ Depois de ter feito, na década de 70, uma carreira de sucesso como apresentador de programa de auditório na Rede Globo, Sílvio Santos partiu para um projeto ambicioso: montar sua própria rede de Televisão. Com o suporte financeiro de um controvertido sistema popular de capitalização, conhecido como “Baú da Felicidade”, ele deu o primeiro passo comprando uma participação na TV Record. Mas o grande impulso da sua rede ocorreu em 1981, quando ganhou quatro emissoras que pertenciam à extinta rede Tupi. Naquela concorrência, especulou-se que ele foi premiado porque atendia aos interesses políticos do governo. O fato é que, para contemplá-lo com esse lote de emissoras, o governo violou o próprio CBT, que proíbe a concessão de dois canais para explorar o mesmo serviço no mesmo município. Sílvio Santos já possuía 50% das ações da TV Record, em São Paulo, e mesmo assim ganharia outro canal na capital paulista, que serviria como cabeça da rede TVS (TV Studios), que algum tempo depois seria rebatizada como SBT (Sistema Brasileiro de Televisão). Só bem mais tarde ele regularizaria a situação, desfazendo-se da sua participação na TV Record, vendida ao bispo Edir Macedo, da Igreja Universal do Reino de Deus. Cf. *O Estado de S. Paulo.*, 24 mar. 1985.

O mercado de Brasília é considerado estratégico para as redes nacionais de televisão por ser o centro político do país, gerando diariamente algumas das principais notícias, como também por concentrar a distribuição das apetitosas verbas publicitárias governamentais. Até 1984, apenas a Rede Globo estava presente em Brasília com emissora própria.²⁷ As demais redes – Bandeirantes, SBT e Manchete – dependiam de emissoras afiliadas para distribuir seus sinais. Entretanto, de acordo com o plano básico de distribuição de canais para Brasília, podiam funcionar em todo Distrito Federal apenas quatro emissoras comerciais de televisão e um canal destinado à instalação de uma emissora educativa, o Canal 12, exatamente o único que permanecia disponível. A partir de então, as três redes de televisão que não possuíam canais próprios na capital federal passaram a pressionar o Minicom para que o plano de frequência de Brasília fosse revisto, o que de fato ocorreu em novembro de 1984, com a liberação do Canal 12 para exploração comercial e a criação de um novo canal, o Canal 2, para atender a finalidade educativa. Imediatamente, foi lançado o edital de concorrência para Canal 12. Com o prosseguimento das pressões das emissoras, em janeiro de 1985 o Minicom fez nova revisão do plano de frequência, liberando também o Canal 2 para fins comerciais e abrindo o Canal 13 para a área educativa – só que no sistema UHF (*Ultra High Frequency*), de abrangência menor e que tem custo de instalação mais elevado e praticamente não é usado pelas redes comerciais no país, onde prevalece o sistema VHF (*Very High Frequency*). A disponibilidade para mais duas emissoras comerciais em Brasília foi arranjada como parte da “filosofia privatista do Governo”.²⁸ A decisão foi justificada ainda com o argumento de que o governo já dispõe de uma televisão na capital federal, a Radiobrás, que pode abrir espaço para programas educativos, sem a necessidade de mais um canal sob o controle oficial.

²⁷ O Canal 10 de Brasília foi concedido à Globo em 1962, pelo então presidente João Goulart. A primeira emissora da futura rede, no Rio de Janeiro, foi concedida pelo presidente Juscelino Kubitschek, em 1957. Para formar a rede, Globo comprou de terceiros canais de televisão em São Paulo, Bauru, Recife, Juiz de Fora e Belo Horizonte. Além das emissoras próprias, a rede adotou uma estratégia bem sucedida de expansão, distribuindo sua programação para emissoras afiliadas. O presidente do grupo, Roberto Marinho, ao negar que tenha recebido concessões de canais de televisão durante o regime autoritário, declarou que “apoiou a ação construtiva dos governos militares”, mas “fez questão de não receber favores”. Cf. Armando OURIQUE, “Globo não recebeu TV de militares”, diz Roberto Marinho”, in *Folha de S. Paulo*, 24 set. 1988.

²⁸ Cf. “Silvio Santos recebe o Canal 12 de Brasília”, in *Jornal do Brasil*, 2 fev. 1985, p. 7.

O edital de licitação para o Canal 12 foi lançado no dia 28 de novembro de 1984, estendendo o prazo para apresentação de propostas até dia 28 de janeiro de 1985. Apresentaram-se oito concorrentes, sendo que sete foram habilitados pelo Minicom, que julga apenas a capacitação financeira e técnica e o preenchimento dos requisitos exigidos pela lei.²⁹ Em 1º de fevereiro de 1985, portanto quatro dias após o encerramento do prazo para a apresentação de propostas, o presidente Figueiredo assinou decreto outorgando a concessão para o empresário Sílvio Santos. O porta-voz do Palácio do Planalto, ministro Carlos Átila, informou que a decisão foi uma escolha pessoal do presidente: “Trata-se de uma prerrogativa do cargo de presidente da República, e eu não saberia dizer os critérios utilizados para a concessão. Sei, apenas, que está inserida na filosofia privatista do governo para o setor”.³⁰ Para a opinião pública, os critérios que orientaram essa escolha ficaram ainda mais obscuros. Algumas evidências reforçaram as suspeitas de favorecimento. O jornal *O Globo* – do Grupo Roberto Marinho –, por razões óbvias, ao noticiar a concessão do canal ao concorrente reforçou as suspeitas de favorecimento:

O empresário Sílvio Santos se encontrou com o Presidente Figueiredo em três oportunidades, que foram registradas pela imprensa: ofereceu jantar a Figueiredo, em outubro, em São Paulo, quando o presidente fazia tratamento na Clínica Nishimura; veio ao Palácio do Planalto em dezembro para, conforme disse à época, “cumprimentar, como amigo, o Presidente pela passagem do Natal”; e voltou ao gabinete presidencial na quarta-feira da mesma semana passada quando disse ter vindo “rever o Presidente após a cirurgia”. A decisão do Presidente Figueiredo sobre a concessão do Canal 12 se deu depois desse último encontro.³¹

Depois da “visita de agradecimento”, Sílvio Santos estava tão confiante que não conteve a euforia, comemorando antecipadamente a vitória do grupo. De fato, em

²⁹ A Rádio JB Ltda. desistiu antes das propostas serem examinadas.

³⁰ Cf. “SBT ganha concessão de TV no DF”, in *Folha de S. Paulo*, 2 fev. 1985.

³¹ Cf. “Sílvio Santos ganha canal de TV em tempo recorde”, in *O Globo*, 2 fev. 1985. O clientelismo que marcou a distribuição de canais de TV nos últimos meses do governo Figueiredo levou a imprensa a especular que o fisioterapeuta do presidente, dr. Haruo Nishimura, seria presenteado com um canal de televisão em São Paulo. Chegou-se a falar no canal 32, a primeira emissora em UHF (Frequência Ultra Alta) de São Paulo. Contudo, essa previsão não se confirmou, e o canal 32 seria dado à empresa Abril Vídeo (Grupo Abril), em dezembro de 1985, já pelo então presidente Sarney. Cf. “Nishimura nega que receberá canal de TV”, in *Folha de S. Paulo*, 6 dez. 1984.

seu famoso programa de auditório, no domingo anterior ao anúncio oficial do vencedor da concorrência, o apresentador surpreendeu a audiência ao antecipar que a sua rede teria conquistado os direitos de transmissão do Canal 12 de Brasília.³² A generosa distribuição de emissoras no apagar das luzes do governo Figueiredo contemplou ainda o Grupo Sílvio Santos com um canal de televisão em Ribeirão Preto (SP), a sexta emissora própria da TV Studios. Depois da ameaça de ter a concessão do canal de Brasília anulada, o empresário pôde inaugurar sua emissora numa festa concorrida que reuniu o primeiro escalão do governo.³³

A concorrência para o Canal 2 de Brasília se deu com a mesma celeridade. O edital foi lançado dia 8 de janeiro de 1985, com prazo para inscrições até 11 de março, a apenas quatro dias da posse do novo presidente. Mas Figueiredo preferiu poupar seu sucessor dessa “espinhosa tarefa”, decidindo em tempo recorde que o canal ficaria com a Rede Bandeirantes de Televisão. A decisão para a Bandeirantes ocupar o último canal de Brasília foi tomada um dia após o encerramento do prazo de entrega de propostas.³⁴ Para ser “equânime”, o general concedeu também um segundo canal à Bandeirantes, a TV Taubaté, Canal 6, em Taubaté (SP).

Outro episódio clamoroso registrado no final do governo Figueiredo foi a concessão de duas emissoras de TV no Paraná ao grupo do deputado federal José Carlos Martinez (PDS-PR): o Canal 10 de Cascavel e o Canal 7 de Curitiba. Para atender o parlamentar malufista, o governo praticou uma flagrante ilegalidade. O Canal 10 de Cascavel, outorgado através de decreto publicado no Diário Oficial da União em 5 de dezembro de 1984, não estava previsto no Plano Básico de Distribuição de Canais do Minicom. A solução encontrada foi baixar uma portaria, alterando o plano e criando mais um canal para aquela cidade paranaense,

³² Cf. “Sílvio Santos recebe o Canal 12 de Brasília”, in *Jornal do Brasil*, 2 fev. 1985, p. 7.

³³ A TVS Brasília (Canal 12) foi inaugurada no dia 14 de julho de 1986, com um jantar que contou com a presença do presidente Sarney e de diversos ministros de Estado. Ao prestigiar o evento, Sarney também estava tratando dos seus negócios, pois no mês anterior havia inaugurado sua própria emissora, a TV Mirante, em São Luís (MA), afiliada ao SBT. Sarney decidira manter a estratégia do governo anterior de prestigiar as novas redes que poderiam enfrentar o monopólio da Globo. Entretanto, em fevereiro de 1987, a família do presidente inauguraria outra emissora de TV, em Imperatriz do Maranhão, filiada à própria Globo. Cf. *Jornal do Brasil*, 15 jul. 1985, p. 10.

³⁴ A notícia foi dada com destaque pelo jornal *O Globo*: “A três dias do término do seu mandato, o presidente João Figueiredo outorgou canais de televisão para o Senador Benedito Ferreira (PDS-GO), o Governador Júlio de Campos (PDS-MT) e para a TV Bandeirantes, que ocupará o último canal disponível na Capital Federal”. Cf. “Figueiredo concede canais de TV no final do Governo”, in *O Globo*, 12 mar. 1985.

o que foi feito somente em 4 de fevereiro de 1985; portanto, dois meses depois do canal ter sido concedido.³⁵

A concessão do último canal de TV vago na cidade do Rio de Janeiro foi objeto de uma controversa licitação, na qual não faltaram suspeitas de favorecimento. O Canal 13 – antiga TV Rio – acabou sendo dado ao pastor Nilson do Amaral Fanini, credenciado como líder da “maior Igreja Batista da América Latina”, sediada em Niterói, e amigo pessoal do presidente Figueiredo. Fanini atribuiu a Deus ter sido preferido entre vários concorrentes habilitados, argumentando que “foi uma vitória da fé e da oração”.³⁶ Mas, ao lado dessa crença no poder da fé, o pastor não se furta a uma explicação mais racional: “Foi uma decisão pessoal do presidente”.³⁷ Esse episódio colocou em evidência outro personagem, que ganharia destaque na Constituinte: o deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ), apontado como sócio de Fanini, de quem fora colega na Escola Superior de Guerra (ESG).³⁸

A três dias de encerrar o seu mandato, o presidente Figueiredo outorgou canais de televisão para atender dois políticos – o senador Benedito Ferreira (PDS-GO) e o governador Júlio Campos (PDS-MT).³⁹ No dia 15 de março de 1985, dia da posse do novo presidente, o *Diário Oficial da União* trouxe portaria assinada pelo ministro das Comunicações outorgando a permissão de uma emissora de rádio em frequência modulada (FM) para a Sociedade Rádio Cultural de Serra Talhada. Na manhã do dia 15 de março, enquanto no Congresso Nacional era realizada a solenidade de posse, no Ministério das Comunicações os novos concessionários apressavam-se em assinar o contrato.

O governo Figueiredo, ao privilegiar os políticos na outorga de concessões e permissões para exploração de canais de rádio e televisão, deu enorme impulso ao surgimento de um novo fenômeno, o “coronelismo eletrônico”, conforme feliz conceituação dada pelo professor Antônio Lavareda.⁴⁰ Aproveitando a intimidade

³⁵ Cf. *Veja*, 27 mar. 1985, p. 103. Este episódio é relatado por Venício A. de LIMA, “Comunicação na Constituinte: a defesa dos velhos interesses”, in *Caderno CFAC/UnB*, ano 1, n° 1, pp. 143-144.

³⁶ Além da Rádio Ebenezer, de propriedade de Fanini, dez outras empresas participaram da licitação e todas foram consideradas habilitadas pelo Minicom. Cf. “Deus não tem nada com isso”, in *Visão*, 13 fev. 1984, pp. 62-66.

³⁷ Cf. “Santa Imagem”, in *Senhor*, n° 143, 14 dez. 1983, p. 48.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Cf. “Figueiredo concede canais de TV no final do Governo”, in *O Globo*, 12 mar. 1985.

⁴⁰ “A grande mudança eleitoral do país é que a maioria dos votos hoje em dia não é mais comprada, e

com o poder, os políticos lançaram-se gananciosamente na disputa por emissoras de rádio e TV. Na maioria dos estados, surgiram verdadeiros “latifúndios eletrônicos”, controlados pelos principais grupos políticos locais. Esse “casamento entre a política e os meios de comunicação acabou por solidificar tradições de caciquismo e feudos eleitorais”.⁴¹ O governo Sarney se encarregaria – como veremos adiante – de aprofundar ao paroxismo essa tendência.

sim influenciada. Agora, os velhos chefes políticos querem ser os coronéis eletrônicos”. Cf. “Cartórios eletrônicos”, in *Veja.*, 25 jul. 1990, p. 35. Esse conceito foi desenvolvido por Célia Stadnik, numa monografia sobre os vínculos dos parlamentares da legislatura 1990/1994 com os veículos de comunicação de massa. Ver Célia STADNIK, “A hipótese do fenômeno do ‘Coronelismo Eletrônico’ e as ligações dos parlamentares federais e governadores com os meios de comunicação de massa no Brasil”, mimeo., PUC/RS. jun. 1991.

⁴¹ Cf. *Veja*, 25 jul. 1990, p. 35.

Capítulo 7

A DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO NA AGENDA DA TRANSIÇÃO

“Gosto do poder. Quando terminei todos os meus mandatos, sempre lamentei que não durassem mais. O poder, para quem sabe exercê-lo para realizar coisas, não é um sacrifício, mas um prêmio”

ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES¹

A farta distribuição de canais de rádio e televisão patrocinada pelo presidente Figueiredo nos últimos meses da sua gestão preocupou o candidato da Aliança Democrática, Tancredo Neves, que antes mesmo de ter sua eleição sacramentada pelo Colégio Eleitoral já havia manifestado-se disposto a rever o critério das concessões.² Esse compromisso seria reafirmado na sua primeira entrevista coletiva, já na condição de presidente eleito, realizada no dia 17 de janeiro de 1985, no plenário da Câmara dos Deputados. Instado pelo jornalista Audálio Dantas, presidente da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), a manifestar sua posição sobre implantação de políticas democráticas de comunicação, especificamente no que diz respeito ao acesso aos canais de rádio e televisão, Tancredo Neves não tergiversou e foi direto ao ponto central da questão:

A pergunta diz respeito à democratização dos instrumentos de comunicação. Evidentemente, nesse setor, prevalece, com maior intensidade ainda, o espírito autoritário. Sabemos que as concessões de rádio e de televisão são distribuídas por critérios exclusivamente políticos, partidários e até personalistas. A primeira ideia que me ocorre, sem entrar no exame detalhado da matéria, através de entidades de

¹ Cf. *Jornal do Brasil*, 10 mar. 1985, Caderno Especial, p. 1.

² Cf. “Concessão de rádio e TV preocupa Tancredo”, in *Folha de S. Paulo*, 16 dez. 1984.

classe nela interessadas, parece ser a criação de um Conselho Nacional de Comunicação que tenha participação direta não apenas na decisão da concessão de rádio e televisão, mas sobretudo na fiscalização do seu funcionamento.³

O presidente eleito lançava uma proposta que fazia parte de um documento produzido por um grupo de profissionais e pesquisadores do Centro de Estudos de Comunicação e Cultura (CEC), de Brasília, a pedido do senador Affonso Camargo (PMDB-PR), chefe do escritório político do candidato da Aliança Democrática, contendo propostas para democratização do sistema brasileiro de Comunicação Social.⁴ Esse documento, formulado a partir do pressuposto de que “a democratização da Comunicação constitui requisito básico para a própria continuidade do processo de transição política”, sendo um dever do novo governo realizá-la, apontava as principais distorções do modelo consolidado no país durante o período autoritário e sugeria um conjunto de medidas de curto e de médio prazo para estabelecer as bases de um novo sistema, pluralista e democrático. Para os objetivos deste trabalho, interessa sobremaneira destacar dois pontos nas diretrizes de ação para a área de comunicação, sugeridas por esses especialistas ao governo da transição.

O primeiro ponto enfatizado pelo referido documento diz respeito à necessidade de diminuir o peso excessivo tanto do Estado quanto da iniciativa privada no sistema de comunicação social. Para equacionar esse problema, são sugeridas a adoção de duas iniciativas conjugadas: 1) uma mudança radical nos critérios de concessão de canais de rádio e televisão, eliminando o poder discricionário da Presidência da República e delegando essa competência ao Conselho Nacional de Comunicação, devidamente reestruturado de forma a assegurar representação da sociedade civil na sua nova composição; 2) a criação e a consolidação de um sistema público de radiodifusão, sem com isso significar a marginalização da iniciativa privada e do próprio Estado.⁵ O segundo ponto importante introduzido por esse documento diz respeito à necessidade de reverter a tendência à concentração crescente

³ Cf. *Correio Brasileiro*, 18 jan. 1985. Apud Venício A. de LIMA, “Comunicação na Constituinte: A defesa dos velhos Interesses”, in *Caderno CFAC/UnB*, ano 1, p. 144.

⁴ Ver “A Transição Política e a Democratização da Comunicação Social: alternativas para a ação de um Governo Democrático”, *Centro de Estudos de Comunicação e Cultura*, Brasília, dez. 1984.

⁵ *Idem*, p. 7. O documento define como sistema público “aquele que sendo financiado tanto por contribuições diretas do público como pelo Estado e/ou pela iniciativa privada tem, todavia, sua programação sob o controle de segmentos organizados da sociedade civil”.

da propriedade dos mídias eletrônicos e à centralização da produção e transmissão nas regiões mais avançadas, beneficiando sobretudo São Paulo e Rio de Janeiro. No tocante a esse problema, foram sugeridas medidas de incentivo à regionalização da produção jornalística, cultural e publicitária.

Essas ideias também chegaram à assessoria de Tancredo Neves por outras vias. Em dezembro de 1984, o PMDB de São Paulo promoveu um seminário sobre o tema “Política de Comunicação e Democracia”. Essa iniciativa, pioneira no âmbito dos partidos políticos, foi coordenada pelo jornalista Fernando Pacheco Jordão e reuniu cerca de uma centena de políticos, professores de Comunicação, sindicalistas, artistas e jornalistas. No final dos debates, chegou-se à conclusão de que é necessário promover “uma reforma capaz de corrigir a excessiva concentração das redes de produção e difusão e garantir a pluralidade de fontes de informação e de opinião, essencial na democracia”.⁶ Um documento elaborado a partir dessas discussões foi encaminhado pelo senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) à assessoria de Tancredo Neves. Foram feitas várias propostas concretas, entre as quais a de reduzir os prazos das concessões e a de que “a atribuição da concessão permaneça com o Executivo, mas deve ser submetida ao Congresso, passando pelo crivo do Conselho Nacional de Comunicação, reformulado de forma a ter uma constituição democrática”.⁷

Algumas dessas propostas seriam retomadas durante o Seminário Internacional de Legislação Cultural, promovido pela deputada Ruth Escobar (PMDB-SP) e realizado na Assembleia Legislativa de São Paulo, no dia 9 de março de 1985; portanto, às vésperas da posse do novo governo. O futuro ministério seria anunciado no dia 12, mas já era dada como certa a indicação de Antônio Carlos Magalhães para o Minicom. Por isso, ele foi convidado, mas não compareceu. Os políticos, jornalistas, pesquisadores e artistas presentes foram unânimes em condenar a escolha do ex-governador da Bahia para a pasta das Comunicações, referendando para o cargo o nome do jornalista e deputado federal Freitas Nobre (PMDB-SP), presente ao encontro. O deputado Israel Dias Novaes (PMDB-SP) aproveitou o evento para denunciar as concessões realizadas pelo governo Figueiredo, apontando como um

⁶ Cf. Âmbar de BARROS, “Está em debate a política de concessões”, in *Folha de S. Paulo*, 14 jan. 1985, p. 25.

⁷ Idem.

dos beneficiários a deputada Rita Furtado (PDS-RO), esposa do secretário-geral do Minicom, Rômulo Viliar Furtado.⁸

No painel sobre Rádio, Televisão e Vídeo, o professor José Salomão David Amorim, da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, defendeu a criação de um Conselho Nacional de Comunicações, encarregado de conceder e fiscalizar as emissoras.⁹ O debate foi orientado por um texto-base apresentado pelo jornalista Fernando Pacheco Jordão, na prática recolocando em pauta as questões levantadas no seminário do PMDB. Agregando algumas contribuições, o documento final defende uma revisão completa da legislação sobre a comunicação social, com o fim da censura, revogação da Lei de Segurança Nacional e a criação de um Conselho Nacional de Comunicação Social, formado por membros da sociedade civil, encarregado de definir as políticas de comunicação para o país e de decidir sobre concessões de canais de rádio e televisão. O documento propôs ainda a criação de um sistema público de comunicação, o fim da gratuidade das concessões, com a instituição de uma taxa de exploração dos serviços de radiodifusão, que seria paga pelos concessionários.¹⁰

Esses eventos contribuíram para introduzir a questão da comunicação na agenda do governo de transição. As diversas contribuições apresentadas defendiam mudanças profundas no sistema de outorga de serviços de radiodifusão. Não cabe especular se Tancredo Neves desenvolveria uma ação mais eficaz para atender o interesse social da democratização da comunicação. O que serve como indicador é a escolha que ele fez do futuro titular do Minicom.

Em agosto de 1986, realizou-se em Brasília o I Congresso Nacional do PMDB, ocasião em que o partido aprovou um documento resumindo suas propostas para a Constituinte. Uma comissão, presidida pela deputada Bete Mendes (PMDB-SP), discutiu o tema “Comunicação Social e meios de comunicação”, aprovando uma tese, ratificada pelo Congresso, com propostas bastante avançadas, entre as quais cabe destacar as seguintes:

⁸ Segundo denúncia do deputado Israel Dias Novaes, reafirmada pelo presidente da Fenaj, Audálio Dantas, Rita Furtado recebeu dez emissoras de rádio e 14 retransmissoras de TV no Estado de Rondônia. Cf. *Jornal da Tarde*, 11 mar. 1985, p. 23 e *Folha de S. Paulo*, 11 mar. 1985, p. 23.

⁹ Cf. “Rádio, Televisão e Vídeo em debate”, in *Jornal da Tarde*, 11 mar. 1985, 2º c., p. 23.

¹⁰ Cf. “O novo ‘escândalo’ das concessões está em debate”, in *Folha de S. Paulo*, 11 mar. 1985, 2º c., p. 23.

1. Inclusão na Constituição do princípio do direito à informação e comunicação, no mesmo nível que outros direitos universalmente reconhecidos, como o direito à saúde, à educação e ao trabalho.
2. Criação de um sistema público de comunicação, entendendo-se como tal aquele que, sendo financiado com verbas públicas ou privadas, esteja sob o controle de segmentos organizados da sociedade civil e opere sem fins lucrativos.
3. A criação de um Conselho Nacional de Comunicação, composto por membros representativos dos diversos setores da sociedade, com atribuições de:
 - I – elaborar a política nacional de comunicação social a ser submetida a aprovação do Congresso Nacional;
 - II – acompanhar e avaliar o cumprimento dessa política;
 - III – emitir parecer conclusivo sobre concessão de canais de rádio e televisão e suas respectivas renovações, para deliberação do Congresso Nacional.
4. As concessões de televisão devem se estender por um período de dez anos, e as de rádio, por um período de cinco anos.
5. Propõe que o governo regulamente a concessão de canais de rádio de baixa potência e de canais de televisão em UHF, atendendo prioritariamente entidades comunitárias representativas de segmentos sociais interessados.
6. Defende a fusão da Radiobrás e da Funtevê, transformando-as numa empresa pública, controlada por um Conselho Diretor composto de representantes da sociedade civil.¹¹

O documento do PMDB, reunindo as propostas do partido para a Constituinte, não chegou ao conhecimento da opinião pública, pois os seus dirigentes não tiveram interesse em divulgá-lo. No entanto, durante os trabalhos da Constituinte, essas propostas seriam retomadas pelos parlamentares da esquerda do PMDB para cobrar a coerência da bancada do partido.

Perfil do ministro Antônio Carlos Magalhães

O jogo de interesses que envolveu a escolha de Antônio Carlos Magalhães para ocupar o cobiçado cargo de ministro das Comunicações mereceria um capítulo à parte,

¹¹ Cf. "Por uma comunicação democrática" – Proposta de política para os meios de comunicação encaminhada ao I Congresso do PMDB pela Comissão do tema 22: "Comunicação Social e Meios de Comunicação". Essa tese foi posteriormente publicada pelo *Jornal do Jornalista* durante a Constituinte. Ver "PMDB também propõe Conselho e defende o fim do monopólio", in *Jornal do Jornalista*, nº 13, mar. 1987, pp.12-13.

pela trama de interesses que envolveu.¹² Contudo, para o argumento desenvolvido neste trabalho, vamos nos ater ao que consideramos principal, definindo o perfil deste personagem. Político controvertido, ACM apoiou desde o primeiro momento o Golpe de 1964, e durante o período militar destacou-se como um dos políticos civis mais fiéis ao regime.¹³ Seu entusiasmo pela “revolução” foi recompensado com um providencial impulso na sua carreira política.¹⁴ Na sucessão de Figueiredo, ACM chegou a considerar-se “presidenciável”, mas, diante da inviabilidade da sua própria candidatura, dedicou-se à articulação o nome do ministro do Interior, Mário Andreazza, que acabou derrotado por Paulo Maluf na convenção do PDS. Inconformado com a escolha do partido e percebendo a perspectiva de vitória da oposição, ACM passou a engrossar a dissidência que apoiava a candidatura de Tancredo Neves.

Ao lado do senador José Sarney, que deixou a presidência do PDS para logo em seguida tornar-se companheiro de chapa do candidato oposicionista, essa foi a virada política de maior impacto. Com sua reconhecida astúcia política, ACM planejou cuidadosamente sua “baldeação” para o comboio da oposição. Ele soube valorizar seu cacife político, garantindo espaço próprio na composição do futuro governo. Foi mais uma demonstração do seu raro instinto de sobrevivência, levando a termo “uma manobra tecida com audácia, competência e um agudo senso da oportunidade. Um giro completo: de conspirador do movimento revolucionário de 64, amigo de todos os cinco presidentes do rodízio de generais, vinte anos plantado no governo a líder e ministro do primeiro governo de oposição”.¹⁵

¹² Para um relato sobre o processo de adesão de ACM à candidatura de Tancredo Neves e sua posterior acomodação num posto chave do futuro ministério ver Daniel HERZ, *A história Secreta da Rede Globo*, pp. 32-39.

¹³ Em entrevista dada à revista *Veja*, em 1972, ACM defendeu as eleições indiretas para os governos estaduais e a permanência do AI-5, que na sua opinião não vinha fazendo mal a ninguém. Ele justificou o endurecimento do regime: “O Ato 5 foi fruto da imprevidência de alguns políticos e do erro de alguns revolucionários que teimaram em tentar aberturas em hora imprópria”. Cf. *Veja*, 26 jan. 1972.

¹⁴ A carreira política de ACM começou em 1954, quando foi eleito deputado estadual pela UDN, apadrinhado pelo velho caudilho da política baiana, Juracy Magalhães. Em 1958, foi eleito deputado federal, sendo reeleito em 1962 e 1966. Em 1967, licenciou-se da Câmara para assumir a Prefeitura de Salvador, como prefeito biônico, nomeado pelo governador Luiz Viana Filho. Foi governador da Bahia em 1970, indicado pelo então presidente Médici. Durante o governo Geisel, presidiu uma cobiçada estatal, a Eletrobrás. Em 1978, voltaria ao Governo da Bahia, sob a benção do próprio Geisel e do futuro presidente Figueiredo. Cf. *Folha de S. Paulo*, 16 set. 1984, p. 9. Sobre a trajetória política de ACM até 1983, ver Sérgio GOMES, “Conheça aqui ACM ou ‘Toninho Malvadeza’”, in *Correio Braziliense*, 18 set. 1983, p. 8. Em 1990, ACM voltaria pela terceira vez ao governo da Bahia, eleito pela primeira vez pelo voto direto.

¹⁵ Cf. Villas-Bôas CORRÊA, “Antônio Carlos Magalhães ou a arte da perfeita baldeação”, in *Jornal do Brasil*, 10 mar. 1985, Caderno Especial, p. 1.

Um incidente selaria a acolhida triunfal do ex-governador da Bahia pela frente oposicionista. No dia 4 de agosto de 1984, o ministro da Aeronáutica, brigadeiro Délio Jardim de Mattos, aproveitou a solenidade de inauguração das obras de remodelação do aeroporto de Salvador para dirigir duras críticas aos dissidentes do PDS, aos quais chamou de “traidores”. O evento coincidiu com o aniversário de ACM, que se sentiu ultrajado na sua própria casa e reagiu num tom ainda mais duro. Ao ser informado das declarações do ministro, redigiu uma resposta incisiva, na qual afirmava: “Trair a Revolução de 64 é apoiar Maluf para Presidência, é fazer o jogo de um corrupto cujos arquivos dos órgãos militares estão com as provas de corrupção e de impropriedade”.¹⁶ A contundência com que ele respondeu ao brigadeiro serviu para jogar uma pá de cal sobre a candidatura de Maluf e para dissipar as ameaças de que candidatura de Tancredo poderia sofrer “vetos militares”. Com essa atitude decidida e corajosa, ACM granjeou súbita simpatia nas fileiras oposicionista. Completava-se assim a metamorfose. Aquele que era tratado com despeito pelo apelido de “Toninho Malvadeza” passou a ser carinhosamente chamado de “Toninho Ternura”. A partir de então, ACM passou a frequentar de forma desenvolvida os palanques da campanha da oposição.

A participação de ACM no futuro governo estava acertada desde o acordo com Tancredo, que selou sua adesão à candidatura oposicionista. Segundo relato do jornalista Villas-Bôas Corrêa, esse encontro aconteceu no dia 12 de agosto de 1984, um dia após a convenção do PDS, que consagrou a vitória de Maluf. Depois de “jogar na mesa o seu cacife político”, garantindo que comandava 15 dos 25 deputados do PDS baiano, ACM teria ouvido de Tancredo a seguinte promessa: “Você será no meu Governo ministro do que quiser”.¹⁷

Diante dos sinais de que o Minicom ficaria mesmo com o ex-governador da Bahia, setores do PMDB pressionaram Tancredo a escolher outro nome. Um documento assinado por 180 parlamentares do PMDB defendendo a indicação do deputado Freitas Nobre (PMDB-SP) para o cargo chegou a ser encaminhado a Tancredo no início de março. No dia 6 de março, o presidente eleito recebeu em audiência o senador Severo

¹⁶ Cf. Marcondes SAMPAIO, “Antônio Carlos assume novo apelido mas mantém métodos”, in *Folha de S. Paulo*, 16 set. 1984, p. 9.

¹⁷ Cf. Villas-Bôas CORRÊA, “Antônio Carlos Magalhães ou a arte da perfeita baldeação”, in *Jornal do Brasil*, 10 mar. 1985, Caderno Especial, p. 1.

Gomes (PMDB-SP), os deputados Odilon Salmória (PMDB-SC) e Cristina Tavares (PMDB-PE) e representantes da área de comunicação e informática, quando a reivindicação voltou a ser apresentada.¹⁸ Evasivo, Tancredo se limitou a dizer que ainda não havia definido quem seria o ministro das Comunicações no seu governo.

Mas, além da recompensa prometida a ACM pelos relevantes serviços prestados à sua candidatura, Tancredo Neves estava amarrado aos compromissos assumidos com o presidente das Organizações Globo, empresário Roberto Marinho. A indicação de ACM para o Minicom contentava inteiramente Marinho. A decisão já estava tomada. Ao contrário do que afirmara, o “convite” já havia sido feito no dia 28 de fevereiro de 1985. Quando o presidente eleito Tancredo Neves anunciou oficialmente seu ministério, no dia 12 de março, a confirmação de ACM para a pasta das Comunicações não causou nenhuma surpresa. O compromisso assumido por Tancredo com ACM foi cumprido:

Antônio Carlos escolheu o seu Ministério. Conformando-se, é claro, com o possível; exercitando a arte, na qual é mestre, de ajustar-se às circunstâncias para se posicionar sempre no melhor lugar possível. (...) Pousa, agora, calculadamente, no campo que escolheu entre as alternativas possíveis. Um ministério que tem os seus inegáveis encantos, especialmente sensíveis a um político. Não há em todo país um lugarjo por mais pobre e escondido que não tenha sua agência de correio e telégrafo, o posto telefônico, onde não se ouça rádio e que não se faça a cabeça com as novelas coloridas da televisão. E tudo isso arrumado: as comunicações assinalam um dos raros êxitos indiscutíveis dos 20 anos de governos revolucionários. Regado com verbas razoáveis, manipulando recursos próprios. Instigando a utilização esperta em áreas de instantâneo apelo popular, como na projetada utilização do sistema de comunicação nacional para que funcione como um regulador de preços de gêneros de primeira necessidade. Podendo ser útil ou indispensável às emissoras de rádio e televisão, fazendo o mínimo que é não embarçar o caminho por onde transitam os legítimos interesses de cada um.¹⁹

À frente do Minicom, ACM provaria mais uma vez sua habilidade em usar o poder, sobretudo para premiar os amigos e punir com extremo rigor os adversários

¹⁸ Cf. Daniel HERZ, *op. cit.*, p. 35.

¹⁹ Cf. Villas-Bôas Corrêa, “Antônio Carlos Magalhães ou a arte da perfeita baldeação”, in *Jornal do Brasil*, 10 mar. 1985, Caderno Especial, p. 1.

e ex-aliados.²⁰ Ele colocaria essa “virtude” a serviço do presidente Sarney, tornando-se peça-chave do seu governo. ACM contava ainda com a confiança dos empresários de radiodifusão, pois era visto como um dos seus pares, já que sua família estava investindo na instalação de uma emissora de televisão em Salvador (BA). Porém, logo que assumiu o ministério, ACM negaria peremptoriamente qualquer participação na TV Bahia, concedida pelo presidente Figueiredo em maio de 1984. Durante sua primeira entrevista coletiva como ministro – quando anunciou a suspensão e a revisão das concessões efetuadas no período final do governo anterior e confirmou a permanência no cargo de Rômulo Villar Furtado –, ao ser indagado sobre o assunto, ele deu uma resposta bem ao novo estilo Toninho Ternura: “Não tenho concessão alguma, e sim um grupo de empresários amigos meus. E são tão competentes que tudo está funcionando direito, dentro das exigências legais. Acho oportuna esta pergunta, pois cabe ao ministro de Estado esclarecer qualquer dúvida que possa surgir sobre sua idoneidade moral”.²¹

As relações dos empresários privados de radiodifusão com o governo da “Nova República” seriam as melhores possíveis. Além dos vínculos de ACM, o próprio presidente José Sarney era um próspero empresário do setor de comunicação. Sua família controlava um complexo de comunicação no Maranhão, formado pelo jornal *Estado do Maranhão*, o maior do estado, três emissoras de rádio e uma emissora de televisão, cuja concessão também fora obtida durante o governo Figueiredo.²²

A permanência de Rômulo Villar Furtado no cargo de secretário-geral do Minicom pela terceira gestão consecutiva – depois de Tancredo Neves ter assegurado o contrário – completou a satisfação dos radiodifusores e das grandes indústrias

²⁰ ACM revelou o seu apego ao poder com um frase lapidar: “Gosto do Poder. Quando terminei todos os meus mandatos, sempre lamentei que não durassem mais. O Poder, para quem sabe exercê-lo para realizar coisas, não é um sacrifício, mas um prêmio”. Cf. *Jornal do Brasil*, 10 mar. 1985, Caderno Especial, p. 1.

²¹ Cf. “Concessões de rádio e TV são revistas”, in *Folha de S. Paulo*, 20 mar. 1985. Apesar do despiste de ACM, a TV Bahia pertence de fato à sua família, tendo como principais acionistas seus filhos Antônio Carlos Magalhães Júnior e Luís Eduardo Magalhães (deputado federal) e seu genro César Malta Pires, sócio da construtora OAS.

²² “No princípio de 84, o então senador Sarney tinha bons motivos para estar preocupado. O prazo que ele recebera do Ministério das Comunicações, dois anos antes, para a implantação da TV Mirante estava se esgotando e as obras em São Luís estavam atrasadas. Para agravar a situação, seu relacionamento com o então presidente Figueiredo já não era dos melhores. O jeito foi apelar para um amigo, o ministro do Interior da época, Mário Andreazza, que queria atrair Sarney para sua candidatura. Ele convenceu Figueiredo a autorizar uma prorrogação do prazo de instalação da Mirante, por mais dois anos. Sarney não aderiu a Andreazza, mas a nova licença foi salvadora”. Cf. Roberto LOPES, “Na Copa, Sarney inaugura sua emissora de TV”, in *Folha de São Paulo*, 11 maio, 1986, p. 7.

de equipamentos de telecomunicações. Apontado como um dos principais responsáveis pela política clientelista de concessões de canais de rádio e televisão, Furtado assume com pragmatismo uma posição claramente afinada com os interesses privados. Ele admite a utilização das concessões de radiodifusão como “instrumento de ação política”, justificando que muitas emissoras situadas nas cidades do interior são deficitárias, prestando um serviço de utilidade pública às comunidades. “É justo que um parlamentar tenha em mãos um instrumento de comunicação com a comunidade que o elegeu e que ele representa no Congresso”.²³

Uma medida de “efeito”: a suspensão de concessões

Ao assumir o Minicom, ACM adotou uma medida de grande impacto: determinou a suspensão e a revisão de todas as concessões de emissoras de rádio e televisão realizadas nos últimos meses do governo Figueiredo. Esse foi o primeiro ato do novo ministro, através da Portaria nº 128, assinada no dia 19 de março de 1985, que, além de suspender as concessões realizadas no período entre 1º de outubro de 1984 e 15 de março de 1985, criou uma comissão para reexaminá-las, caso a caso. Essa tarefa deveria ser cumprida no prazo de 60 dias, ficando durante esse período suspensa a assinatura de novos contratos ou aprovação de projetos técnicos. ACM justificou a decisão, alegando que “houve uma orgia de concessões, tanto de emissoras de rádio como de TV, a partir do mês de outubro, o que caracteriza clientelismo e favoritismo”.²⁴ A suspensão atingiu 140 concessões efetuadas a partir de 1º de outubro de 1984.²⁵ O ministro encarregou a Secretaria Geral do Minicom de criar a comissão composta por quatro membros – dois da Secretaria de Serviços de Radiodifusão do Minicom e dois do Dentel – para rever essas concessões.²⁶ O ato determinou ainda que, “durante o período em que estiverem sendo reestudadas as outorgas, ficam

²³ Cf. “Concessões de TV já passam por revisão”, in *Jornal do Brasil*, 21 mar. 1985, p. 12.

²⁴ Cf. “Magalhães denuncia ‘favoritismo’”, in *O Estado de S. Paulo*, 24 mar. 1985.

²⁵ O líder do PT na Câmara, deputado Djalma Bom (SP), levantou um questionamento pertinente sobre o período definido pelo ministro para a revisão das concessões outorgadas no governo anterior. Se a devassa se estendesse durante todo período Figueiredo ou pelo menos ao seu último ano, incluiria a revisão da concessão dada aos familiares de Antônio Carlos Magalhães, em maio de 1984, para instalação de canal de televisão em Salvador. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 6 ago. 1985, p. 16.

²⁶ Cf. “Governo cancela concessões de rádio e televisões”, in *Jornal do Brasil*, 20 mar. 1985, p. 7.

suspensos os procedimentos destinados a consumir concessões e permissões ainda pendentes, tais como assinatura de contratos e aprovação de projetos”.²⁷

O ministro justificou a medida como necessária para a apuração das irregularidades cometidas pelo governo anterior: “A intenção é moralizar a concessão de emissoras. O que precisávamos era combater o festival de concessões do final do governo passado, quando em apenas sete dias foram concedidas licenças para 36 emissoras”.²⁸ ACM apontava o favoritismo político, acusando o governo anterior de ter dado concessão “àqueles que votaram contra Tancredo e atendimento a outros interesses que não me cabe revelar ainda, pois o levantamento desses casos começa agora. Há alguns indícios graves de procedimentos irregulares. O problema é que nem sempre os critérios adotados pelo Ministério foram obedecidos, já que a prerrogativa da outorga de concessões, por lei, é do Presidente da República”.²⁹

Mantido no cargo de secretário-geral do Minicom, Rômulo Villar Furtado foi encarregado pelo ministro de coordenar a comissão incumbida de rever as concessões. Essa decisão causou protestos no Congresso. O deputado Odilon Salmória (PMDB-SC) manifestou perplexidade com a permanência de Furtado no cargo e, mais do que isso, ter recebido a tarefa de rever as concessões sobre as quais, na condição de secretário-geral do Minicom no governo anterior, teve participação direta. O deputado Gérson Peres (PDS-PA), beneficiado com concessão de duas emissoras durante o governo Figueiredo, defendeu Furtado das críticas, apontando-o como “um técnico primoroso das telecomunicações brasileiras e um homem cuja vida é até hoje intocável”.³⁰

²⁷ É a seguinte, na íntegra, a Portaria nº 128/85 do Minicom:

“O ministro de Estado das Comunicações, no uso de suas atribuições, Considerando que as concessões e permissões de radiodifusão sonora e de sons e imagens realizadas a partir de outubro do ano próximo findo têm gerado dúvidas quanto aos procedimentos adotados, resolve:

I - Determinar à Secretaria-Geral que crie grupo de trabalho integrado por representantes daquela secretaria e do Departamento Nacional de Telecomunicações - Dentel - para reexaminar, caso a caso, todos os processos de outorga e emitir relatório, devendo o trabalho estar concluído em 60 dias.

II - Durante o período em que estiverem sendo reestudadas as outorgas, ficam suspensos os procedimentos destinados a consumir concessões e permissões ainda pendentes, tais como assinatura de contratos e aprovação de projetos, bem como a prática de quaisquer outros atos subsequentes às outorgas deferidas a partir de 1º de outubro de 1984.

III - Esta portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

(ASS.) Antonio Carlos Magalhães, Ministro de Estado das Comunicações”.

²⁸ Cf. “Magalhães denuncia favoritismo”, in *O Estado de S. Paulo*, 24 mar. 1985.

²⁹ Cf. “Concessões de rádio e TV são revistas”, in *Folha de São Paulo*, 20 mar. 1985.

³⁰ Cf. “Deputado acha que Furtado é suspeito para rever TVs”, in *Jornal do Brasil*, 26 mar. 1985.

A comissão encarregada de rever as concessões foi oficializada com os seguintes nomes: Lourenço Chehab, secretário de Serviços de Radiodifusão, Roberto Blois Montes de Souza, diretor de Radiodifusão do Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel), Fábio Guilherme Vogel, assistente de coordenação de Assuntos Jurídicos de Radiodifusão, e Domingos Poty Chabalgoity, chefe da Seção Jurídica da Divisão de Radiodifusão do Dentel. Todos esses técnicos foram assessores do ex-ministro Haroldo de Mattos, durante o governo Figueiredo. Rômulo Furtado já havia se manifestado anteriormente sobre o assunto, considerando “absolutamente normal” as concessões realizadas no final do governo anterior e negando que pudesse ter havido favorecimento político. Contudo, ele reconhece que o critério de concessão para exploração de rádio e televisão é “realmente político”. Segundo Furtado, “a lei faculta ao presidente da República a responsabilidade pela concessão da exploração. O Minicom recebe as propostas, analisa se os concorrentes estabeleceram as condições técnicas e, feita a triagem, encaminha tudo ao Palácio do Planalto. Lá é tomada a decisão”.³¹

A decisão do governo determinando a revisão das concessões foi recebida com ceticismo pelos juristas. O poder discricionário de conceder, renovar e cassar concessões atribuído ao presidente da República pelo CBT e pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão fazia com que, por maiores as evidências de favoritismo, seus atos estavam respaldados na legislação. Se não pairava dúvida sobre o acerto político da decisão do ministro das Comunicações, por outro lado havia um receio dos especialistas acerca da sua eficácia, visto que não haveria bases legais para adotar medida mais drástica. O jurista Walter Ceneviva já previa que dificilmente as outorgas seriam anuladas: “Mesmo que se encontre alguma falha formal no processo da concessão, a outorga é um ato jurídico acabado, que constitui direito adquirido”.³²

Por isso mesmo, os beneficiados pelas concessões suspensas não demonstraram grande preocupação com a perspectiva de que o governo pudesse anulá-las. Tanto que o SBT decidiu manter o cronograma de investimentos para instalação da sua emissora em Brasília, considerando-se protegido por ter seguido “à risca todos os

³¹ Cf. “Concessão de rádio e TV preocupa Tancredo”, in *Folha de S. Paulo*, 16 dez. 1984.

³² Cf. *Veja*, 27 mar. 1985, p. 102.

procedimentos legais”.³³ Por trás da sua proclamada intenção moralizadora, o ministro ACM travava uma guerra surda contra seus adversários políticos, alguns deles beneficiados por concessões de rádio e televisão no governo Figueiredo.³⁴ Apesar das promessas do ministro de que a revisão das concessões seria feita dentro do “espírito da lei e com isenção”, sua biografia política recomendava cautela. De fato, essa medida seria usada para retaliar adversários e desafetos políticos

Em junho de 1985, chegou a ser divulgado pela imprensa que o presidente Sarney já havia decidido cancelar todas as concessões que haviam sido suspensas. O decreto determinando o cancelamento seria divulgado no dia 28 de junho, coincidindo com o início do recesso do Congresso, o que era visto com bons olhos pelo Palácio do Planalto para evitar repercussões políticas em função dos interesses atingidos. No mesmo decreto de cancelamento, seria determinada a “abertura imediata de novas concorrências para demonstrar que não há má vontade do governo”.³⁵ A revogação das 140 concessão seria feita com base em um confuso parecer de 33 páginas, elaborado pelo consultor-geral da República, Darcy Bessone, e encaminhado ao presidente no dia 4 de julho de 1985, no qual ele admite a legalidade do cancelamento, por “motivo de conveniência e oportunidade do Governo”, desde que comprovado que esta medida estava sendo adotada para resguardar o interesse público.³⁶ Para evitar de-

³³ Cf. “Beneficiados comentam a revisão”, in *Folha de S. Paulo*, 23 mar. 1985.

³⁴ Entre os casos de apadrinhamento político denunciado por Antônio Carlos Magalhães, mereceu destaque a concessão da TV Cabrália, na Bahia, que tem como um dos sócios Luiz Viana Neto, o filho do senador Luiz Viana (PDS), um histórico adversário do ministro, cuja rivalidade aumentou no decorrer do processo da sucessão presidencial. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 24 mar. 1985. Viana Neto também é sócio da TV Aratu, que seria a principal concorrente da TV Bahia, emissora da família Magalhães, concedida igualmente durante governo Figueiredo. Em 1987, a TV Aratu perderia para a TV Bahia o direito de retransmitir a programação da Rede Globo de televisão para o Estado da Bahia, num episódio nebuloso de tráfico de influência. Sobre esse caso, ver Capítulo IX.

³⁵ Cf. “Cassação de concessões de TVs sai na sexta-feira”, in *Jornal do Brasil*, 26 jun. 1985, p. 7.

³⁶ O jornalista Josias de Souza, que teve acesso ao parecer do consultor-geral da República, fez o seguinte resumo das principais recomendações feitas ao presidente Sarney:

1º) A revogação das concessões é admitida pela doutrina e pela jurisprudência.

2º) Tal revogação não é legítima quando visa apenas substituir as pessoas dos concessionários pois, se tivesse esse objetivo, seria caracterizada como abuso de autoridade e desvio de poder.

3º) A revogação deve inspirar-se no interesse público.

4º) Será aberta a possibilidade de defesa ao concessionário que tiver sua concessão cassada.

5º) As concessões podem ser revogadas por motivos de conveniência ou oportunidade, mas só se eximirá de arguição de desvio de poder e abuso de autoridade se o interesse público for caracterizado.

6º) Conclui, por fim, o consultor que as concessões poderão ser revogadas sem indenização aos concessionários, mas os vícios devem ser indicados, ou seja, devem ser comprovadas as irregularidades nos atos assinados pelo ex-presidente Figueiredo”.

Cf. “Consultoria recomenda anulação de concessões”, in *Correio Braziliense*, 27 jul. 1985.

mandas judiciais dos concessionários atingidos pela anulação das outorgas, pleiteando indenização, Bessone adverte que “devem ser comprovadas as irregularidades nos atos assinados pelo ex-presidente Figueiredo”.

O ministro das Comunicações, ACM, também fez questão de assumir publicamente que havia sugerido ao presidente o cancelamento desse lote de concessões, negando que o governo estaria adiando a decisão em função das pressões de políticos que seriam atingidos pelo ato.³⁷ Em entrevista concedida à *Revista Abert*, ACM foi categórico ao defender essa medida: “A comissão já concluiu seu trabalho, que foi submetido ao meu exame. Encaminhei o relatório ao presidente José Sarney sugerindo o cancelamento de todas as concessões enquadradas na Portaria. A decisão cabe, como é óbvio, ao presidente Sarney”.³⁸

Contudo, o Palácio do Planalto fez saber, através do secretário de Imprensa da Presidência, o jornalista Fernando César Mesquita, que a decisão não tinha prazo para ser tomada, pois o assunto envolvia muitos interesses, devendo ser analisado com calma e extrema cautela pelo governo.³⁹ Sarney assumiria uma atitude típica do seu comportamento na Presidência: diante da incapacidade de decidir, arcando com o ônus político de contrariar interesses, optava pelo absentéismo e pela protelação da decisão. Nesse caso específico, a não decisão já implicaria uma solução. De fato, as conveniências políticas prevaleceram, e o presidente Sarney recuou, não assinando o decreto que anulava as concessões realizadas pelo seu antecessor. Ao contrário, vocacionou-se para fazer o mesmo uso das concessões “como instrumento de ação política”. ACM ficou mudo, não justificando o recuo. As 140 outorgas que estavam suspensas passaram a ser liberadas gradativamente a partir do segundo semestre de 1985, mais uma vez mediante critérios puramente políticos, ficando claro que ACM agiu no sentido de retaliar adversários políticos do governo e comprar lealdades.

³⁷ “Minha posição pessoal é pela anulação de todas as 140 concessões e pela abertura de novos editais, com outras características”. Cf. “Planalto recebe relatório sobre concessões de rádio e TV”, in *Folha de S. Paulo*, 5 jul. 1985, p. 5.

³⁸ Cf. *Revista Abert*, nº 3, jul. 1985, p. 4.

³⁹ Cf. “Consultoria recomenda anulação de concessões”, in *Correio Braziliense*, 27. jul. 1985.

As tímidas mudanças do Decreto nº 52.795/85

Quando assumiu o Minicom, ao mesmo tempo que suspendeu as concessões realizadas no período final do governo Figueiredo, ACM passou a criticar a legislação sobre radiodifusão, defendendo a sua atualização, sobretudo no que diz respeito à fixação de critérios para outorga de concessões. Nesse sentido, em junho de 1985, o ministro encaminhou ao presidente um anteprojeto propondo alterações no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto 52.795, de 31 de outubro de 1963). A principal mudança sugerida pelo ministro foi estender o prazo de carência durante o qual não seria autorizada a transferência de concessão ou permissão. De acordo com a proposta, esse prazo passaria de dois para cinco anos, a contar da data da outorga da licença. Com essa medida, o governo pretendia evitar o próspero comércio de licenças. Prática bastante comum, onde uma entidade recebia gratuitamente concessão de rádio ou TV para vendê-la em seguida, obtendo um lucro significativo sem qualquer investimento.

O presidente acatou a sugestão, e editou o Decreto nº 91.837, de 25 de outubro de 1985. Ao optar por modificar pontualmente o Regulamento de Radiodifusão através de decreto, ao invés de submeter ao Congresso um projeto de lei mais abrangente, o governo já indicava os limites das mudanças desejadas. De fato, o decreto editado por Sarney não foi além de alterar os procedimentos burocráticos dos processos de outorga, estabelecendo critérios absolutamente genéricos para escolha da proposta vencedora e preservando intocado o poder discricionário do Executivo. De acordo com Decreto 91.837, o art. 16 do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão passou a ter a seguinte redação:

Art. 16. Findo o prazo do edital, o Ministério das Comunicações, por intermédio de seu órgão próprio, analisará as propostas, emitindo parecer sobre a habilitação formal das entidades que acorrerem ao seu chamado, indicando as que atenderem aos seus requisitos.

§ 1º A autoridade competente, ao deferir a outorga, levará em consideração propostas que atendam aos seguintes critérios:

- a) que os administradores e sócios majoritários da entidade sejam naturais ou domiciliados no município ou região onde será explorado o serviço;

- b) que nem a entidade, nem seus sócios ou diretores detenham, direta ou indiretamente, outra outorga para exploração de serviço de radiodifusão na localidade;
- c) maior índice de utilização de equipamentos nacionais na instalação da estação;
- d) proposta de maior atendimento, devidamente quantificado em percentual de tempo de programação diária, a temas, autores e intérpretes nacionais, respeitando as diferenciações regionais da cultura brasileira e procurando relacioná-las em seu próprio contexto;
- e) inclusão na programação diária de maior tempo destinado a serviço noticioso;
- f) menor prazo, em relação ao disposto nos artigos 34 e 36 deste Regulamento, para a efetiva entrada em serviço da estação.

§ 2º Do contrato de concessão ou da portaria de permissão constará, como condição obrigatória na execução do serviço, o cumprimento do indicado pela entidade nos itens de sua proposta relativos às letras “c”, “d”, “e” e “f”, do § 1º deste artigo.

§ 3º Constitui ato de livre escolha do Presidente da República a outorga de concessão, e do Ministro de Estado das Comunicações a outorga de permissão, para exploração de serviço de radiodifusão.

Uma leitura atenta revela que as mudanças introduzidas foram mais de forma do que de conteúdo, preservando a prerrogativa do Executivo decidir por “ato de livre escolha” a quem dar as concessões de emissoras de rádio e televisão. Ao fazer essa escolha, a autoridade “levará em consideração” critérios suficientemente genéricos, muitos deles fundamentados em compromissos referentes aos prazos de instalação da estação e à sua programação, o que só poderá ser verificado posteriormente ao ato de outorga. Portanto, essas modificações não afetaram a essência do sistema, conservando um modelo regulatório que faz com que as concessões de radiodifusão sejam decididas com base em injunções políticas, preferências pessoais e pressões de grupos econômicos. O interesse público não entra como requisito no julgamento do Poder Concedente.

A mudança que o próprio ministro ACM destacou como a mais importante refere-se ao art. 91 do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, que passou a ter a seguinte redação: “Não será autorizada a transferência, direta ou indireta, da concessão ou permissão, durante o período de instalação da estação e nem nos 5 (cinco) anos imediatamente subsequentes à data de expedição do certificado de li-

cença para funcionamento”.⁴⁰ Essa prorrogação do prazo de carência para a venda do controle acionário de canais de rádio e televisão a terceiros objetivava coibir uma prática comum de comércio de concessão, antes mesmo da emissora ser instalada. De acordo com a regra anterior, a emissora não podia ser transferida pelo prazo de dois anos, a contar da data de licença para seu funcionamento. Já o novo critério estendeu esse prazo para cinco anos. Porém, essa regra não impede que a transferência a terceiro seja feita antes desse prazo, mediante o velho artifício do “contrato de gaveta”. O último aspecto relativo ao Decreto nº 91.837 que merece menção é a manutenção do formalismo jurídico que proíbe os detentores de mandato eletivo que lhes assegure imunidade parlamentar de ocupar o cargo de diretor ou administrador de emissoras de rádio e televisão. No entanto, não impede que parlamentares sejam proprietários ou sócios de empresas de radiodifusão.

Consolidada durante o período de autoritarismo, a mídia eletrônica – sobretudo a televisão – herdou-lhe as feições, instrumentalizando o Estado na sua relação autoritária com a sociedade. O restabelecimento do regime democrático expôs esse viés profundamente antidemocrático dos MCM. No entanto, a transição não foi capaz de realizar mudanças democratizantes no modelo vigente, que se adaptou aos novos tempos sem abrir mão dos seus privilégios. Em defesa do *status quo*, advoga-se que o Código Brasileiro de Telecomunicações é uma “lei legítima, emanada do Congresso Nacional”. O Estado ocupou os espaços que não interessavam à iniciativa privada, pela falta de viabilidade comercial. É o caso da Amazônia, onde o governo teve que assumir a instalação de emissoras – o que foi feito como parte da estratégia de integração e segurança nacional.

O Brasil importou o modelo de radiodifusão dos Estados Unidos, baseado no primado da livre-iniciativa, mas sem os controles democráticos e as salvaguardas do interesse público existentes naquele país. Ou, como observaram Murilo C. Ramos e Venício A. de Lima, adotamos dos Estados Unidos

o modelo da economia de mercado para as instituições de radiodifusão, entregando a particulares sua exploração comercial com fins lucrativos, mas em contrapartida, “esquecemos” de importar as responsabilidades sociais inerentes à exploração

⁴⁰ Cf. Decreto nº 91.837, de 25 de outubro de 1985.

de um serviço público e o seu corolário, ou seja, o direito do público de contestar a concessão quando lesado no seu direito de ser informado.⁴¹

Essa legislação e esse modelo de radiodifusão seriam desafiados na Constituinte, que se transformou na principal arena de disputa entre os defensores do modelo privado-comercial vigente e os defensores de reformas democratizantes.

⁴¹ Cf. Murilo C. RAMOS e Venício A. de Lima, "Do direito de ser informado", in *Folha de S.Paulo*, 16 fev. 1984, p. 3.

Capítulo 8

OS PRINCIPAIS GRUPOS DE INTERESSE NA ÁREA DE RADIODIFUSÃO

“Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser importunado por suas opiniões e o direito de procurar, de receber e difundir, sem considerações de fronteiras, as informações e as ideias por qualquer meio de expressão”
DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM¹

O processo da transição do regime autoritário para a democracia no Brasil colocou em evidência a questão da concentração dos meios de comunicação de massa no país. A partir dessa constatação, incluiu-se na agenda política a necessidade imperiosa e inadiável da democratização da comunicação, sobretudo dos mídia eletrônicos. Libertar os MCM do jugo da censura foi durante o período da abertura a reivindicação que unificava essa luta. Mas o tema da democratização da comunicação foi pautado também pelos desvios da política de concessão de serviços de radiodifusão e, sobretudo, pela ocorrência de conflitos entre a vontade manifesta da opinião pública e a posição assumida pelos mídia. Essa falta de sintonia ficou evidenciada em episódios como o da campanha pelo restabelecimento da eleição direta para presidente da República, em 1984, quando a TV Globo se negou a noticiar nos seus telejornais as manifestações de massa que se sucediam nas principais cidades do país.

Os setores mais mobilizados e politicamente atuantes da sociedade civil conscientizaram-se das influências perniciosas dos monopólios privado dos MCM a partir de episódios que marcaram profundamente a história da transição. Tentativas grosseiras de manipular o processo político em curso – como as que foram perpetradas pela Rede Globo nas eleições para governador do Rio de Janeiro, em 1982, na campanha das “Diretas Já”, em 1984, e nas eleições presidenciais de 1989 – demons-

¹ Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em 1948, art. 19.

traram concretamente que uma sociedade democrática não pode ficar à mercê do controle dos mídia por monopólios privados.²

A luta contra a ditadura e em defesa das liberdades democráticas despertou os segmentos mais politizados da sociedade para a importância dos mídia e dos processos de comunicação de massa nas sociedades modernas. A própria experiência da redemocratização do país, que, a despeito do elevado grau de controle exercido pelo regime anterior, só avançou graças à crescente mobilização da sociedade civil, estimulou o desenvolvimento de uma visão crítica dos mídia. Os percalços da transição conservadora consolidaram a certeza de que sem a democratização efetiva dos MCM não haverá democracia no Brasil.

A via da transição conciliada, que comprometeu as elites no pacto da “Nova República”, facilitou a legitimação dos interesses monopolistas dos conglomerados privados de mídia. As Organizações Globo, principal conglomerado de mídia do país e instrumento privilegiado de legitimação do regime autoritário, conseguiram entrar pela porta da frente no novo governo, graças ao apoio dado à candidatura de Tancredo Neves. Essa adesão protegeu seus interesses monopolistas e permitiu ao empresário Roberto Marinho exercer poder de veto na escolha do primeiro escalão do Minicom.

A visão crítica da Igreja sobre os MCM

A Igreja Católica, através da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), sempre teve uma visão bastante crítica em relação aos MCM, que se tornou mais aguda no período da transição quando o fim da censura provocou profundas mudanças na programação desses veículos. Partindo de uma perspectiva moralista, a Igreja reage contra a licenciosidade, a pornografia e a liberalização dos costumes propagadas pelos mídia, sobretudo pela televisão. Com a convocação da Constituinte, a problemática da comunicação de massa passou a ser abordada com maior ênfase nos documentos produzidos pelas pastorais da Igreja.

²Sobre o comportamento da TV Globo nas eleições para governador do Rio de Janeiro, em 1982, e na campanha das Diretas já, em 1984, ver Venício A. de LIMA, *Comunicación y política em America Latina: el caso Brasilenô*, pp. 25-60; Venício A. de LIMA e Murilo C. RAMOS, “A televisão no Brasil: desinformação e democracia”, in David FLEISCHER (org.), *Da Distensão à abertura*, pp. 215-33. Sobre o papel da TV Globo nas eleições de 1989, ver Venício A. de LIMA, “Médios de comunicación y democracia: la construcción de un presidente brasilenô”, *Telos*, n° 29, mar./maio, 1992, pp. 121-34.

O documento oficial da Igreja que melhor explicita as posições da instituição sobre a questão MCM é a declaração pastoral “Por uma Nova Ordem Constitucional”, aprovada na 24ª Assembleia Geral da CNBB, realizada em abril de 1986. Elaborado com o objetivo de orientar a participação dos cristãos no processo constituinte, esse documento teve ampla divulgação entre os católicos. A questão dos MCM mereceu um tratamento privilegiado, o que denota a importância que a Igreja atribui a esses veículos na sociedade brasileira. Os bispos brasileiros defendem a implementação de profundas mudanças no sistema de comunicação vigente no país. Baseando-se na doutrina social da Igreja, que reconhece como “intrínseco à sociedade humana o direito à informação”, a CNBB definiu as seguintes posições frente aos MCM:

1. A importância dos meios de comunicação social, numa sociedade democrática, exige que eles não sejam monopólio do Estado ou de qualquer grupo; portanto, sejam acessíveis aos diversos grupos e tendências sociais e livres das pressões e controle do poder econômico.
2. Sendo hoje a TV educativa um dos poderosos meios de educação de massa, abram-se espaços em seus cursos para a educação religiosa e moral.
3. Deve ser de competência do Congresso Nacional estabelecer leis que determinem os critérios para a concessão de canais de rádio e televisão, dando-se prioridade a entidades ligadas a empreendimentos educacionais e culturais. A concessão desses canais será feita democraticamente por uma comissão constituída por representantes de vários setores da sociedade civil.
4. A liberdade de expressão cultural e informação encontra seus limites nas normas éticas que visem à preservação do bem comum da sociedade democrática, protejam a justa reputação e privacidade das pessoas e dos lares e garantam o direito das pessoas a uma informação correta.
5. A aplicação concreta de tais normas éticas seja feita por um conselho representativo de vários segmentos da sociedade, aprovado pelo Congresso Nacional.
6. Deve ser reafirmado, ao mesmo tempo, o direito de defesa das pessoas e instituições, quando sua dignidade, reputação ou valores tiverem sido violados. Responsabilizem-se judicialmente os que difundirem notícias ou mensagens que ferem a verdade, a justiça, os direitos individuais.
7. Salvas as exigências da lei e da convivência pacífica, a censura política nos meios de comunicação social é inaceitável, porque incompatível com a ordem democrática.³

³ Cf. “Por uma nova ordem constitucional – Declaração pastoral”, *Documentos da CNRR*, n° 36, Edições Paulinas, 1986, pp. 47-48.

Essa posição crítica da Igreja em relação ao sistema brasileiro de comunicação tem grande importância, por duas razões: em primeiro lugar, pelas influências que a instituição exerce na sociedade; e, em segundo, por definir com clareza os pontos prioritários que exigem mudança, chamando atenção para o modelo de concessão de radiodifusão. Essas propostas da CNBB seriam contempladas pela Emenda Popular sobre a Democratização da Comunicação apresentada na Constituinte pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj).

O documento esclarece a preocupação da Igreja com a concentração da propriedade dos meios de comunicação – condenando qualquer forma de monopólio e defendendo mudanças profundas nos critérios de outorga de concessão de canais de rádio e televisão – e com o controle das mensagens desses meios – que deve se pautar pelos valores éticos e morais. Nesse ponto, a Igreja assume uma posição ambígua, considerando inaceitável a censura política dos MCM, mas advogando uma censura moral, que seria feita não pelo Estado, mas por um “conselho representativo da sociedade”, aprovado pelo Congresso. Em relação a essa questão, a posição defendida pela Igreja na Constituinte vai aproximá-la dos setores conservadores e afastá-la dos setores progressistas, contrários a qualquer tipo de censura.

A Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação

O apoio da Igreja, aliado à crescente participação de sindicatos, associações profissionais, organizações populares e universidades, contribuiu enormemente para o surgimento, a partir da sociedade civil, de um movimento organizado pela democratização dos MCM. Buscando romper os estreitos limites do corporativismo, esse movimento trazia como principal proposta a unificação, através de uma Frente Nacional, da luta em defesa de propostas antimonopolistas e democratizantes para a área da comunicação. Essa reivindicação foi definida inicialmente pelas diversas categorias profissionais que têm interesse direto numa efetiva democratização da organização e do controle dos MCM, mas alcançou legitimidade na medida em que envolveu importantes segmentos populares, sensibilizados com o problema.

A luta pela democratização da comunicação surgiu como iniciativa dos sindicatos de jornalistas e da Fenaj, das faculdades de comunicação e outras entidades ligadas à questão dos MCM. Só bem mais tarde, esse tema passaria a constar nas propostas de alguns partidos de centro-esquerda. O curso de Comunicação Social da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) foi responsável pela primeira tentativa de formulação de uma proposta abrangente de encaminhamento dessa luta. Essa proposta foi apresentada pela primeira vez no IV Encontro Nacional de Estudantes de Comunicação, realizado em Curitiba (PR), em setembro de 1980. Três anos mais tarde, em outubro de 1983, a UFSC sediou a realização simultânea de dois eventos na área: o VI Encontro Latino-americano de Faculdades de Comunicação Social e o VII Congresso da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (Abepec). As Políticas Nacionais de Comunicação e suas implicações na democratização dos MCM foram o tema principal dos dois eventos, que produziram grande contribuição teórica. Contudo, o resultado mais importante foi a oportunidade de reunir pela primeira vez uma representação expressiva de entidades diretamente interessadas na democratização da comunicação, entre elas a Fenaj, representada pelo seu presidente, Audálio Dantas.

A reunião específica para tratar da formulação de uma proposta de luta por políticas democráticas de comunicação para o Brasil produziu um documento final que apontava como tarefa imediata a articulação de uma frente nacional. Depois de sucessivos adiamentos, provocados por carência de recursos para organizar a nova reunião, a Frente Nacional de Luta Por Políticas Democráticas de Comunicação foi criada no dia 4 de julho de 1984, com a divulgação de um documento-manifesto assinado inicialmente por seis entidades: Fenaj, ABI (Associação Brasileira de Imprensa), Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro, Abepec, Centro de Estudos de Comunicação e Cultura, de Brasília, e Departamento de Comunicação da UFSC. No dia 24 de setembro de 1984, ocorreu o lançamento oficial da Frente, já com a adesão de 24 entidades e 18 parlamentares. No ano seguinte, a Frente chegou a reunir 45 entidades e 27 parlamentares.

Entretanto, com a derrota da Emenda Dante de Oliveira e a instalação da “Nova República”, em 1985, os movimentos organizados da sociedade civil passaram por um período de desmobilização. Como reflexo desse processo, o movimento pró-democratização da comunicação também experimentou um refluxo muito grande.

Esse quadro só começou a mudar em fevereiro de 1987, quando a Fenaj, então presidida por Armando Rollemberg, assumiu a tarefa de rearticular a Frente. Reunião com esse objetivo, realizada em 20 de fevereiro de 1987, teve a presença de representantes de 20 entidades. Ao propor a reorganização da Frente para atuar na Constituinte, a Fenaj apresentou a proposta de texto constitucional aprovada pelos jornalistas no seu último congresso. Nova reunião da Frente foi realizada em abril, resultando na aprovação de um documento contendo as propostas para a Constituinte. Porém, diante da dificuldade de dar organicidade à Frente, decidiu-se que caberia à Fenaj patrocinar uma Emenda Popular a ser apresentada à Constituinte, defendendo as propostas do movimento pela democratização da comunicação. A Frente permaneceria como uma referência na luta da Constituinte, como de fato ocorreu. A tarefa de rearticulação efetiva do movimento ficava assim adiada.

A formulação das propostas da Fenaj para a Constituinte

Criada em 1946, a Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais (Fenaj) congrega 29 sindicatos, com cerca de 25 mil jornalistas filiados.⁴ Além de coordenar as campanhas salariais e reivindicatórias da categoria em todo país e de acompanhar no Congresso Nacional a tramitação de projetos de interesse corporativo, a Fenaj tem participado ativamente das lutas políticas da sociedade civil organizada. No final da década de 40 e início dos anos 50, a entidade engajou-se no movimento nacionalista, como a campanha do “petróleo é nosso”. Também teve uma atuação destacada na luta pela implantação do salário mínimo. Participou junto com o Sindicato dos Jornalistas de São Paulo e com os bancários da fundação do Dieese (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos).

O regime militar instaurado com o golpe de 64 inaugurou um período de perseguição aos jornalistas e de censura à imprensa. A repressão política durante o ciclo autoritário atingiu com particular rigor os profissionais da imprensa, desarti-

⁴ A Carta Sindical e o respectivo reconhecimento da Fenaj pelo Ministério do Trabalho datam de 4 de setembro de 1953. Sobre a história da Fenaj entre 1946 e 1985, ver Adisia SÁ, *O jornalista brasileiro*.

culando a categoria e desestruturando suas organizações sindicais. O “peleguismo” instalou-se nas organizações dos jornalistas. Diretorias legitimamente eleitas da Fenaj e de muitos sindicatos foram derrubadas em manobras de caráter político-ideológico, conduzidas por setores que assumiam uma postura de alienação dos problemas da categoria e de colaboracionismo com o regime.⁵ Vítimas privilegiadas da censura política, os jornalistas foram ativos na luta contra o arbítrio, buscando todos os espaços para denunciar o que se passava no país.

No XVI Congresso Nacional dos Jornalistas, realizado em Curitiba (PR), em junho de 1976, a Fenaj encampou a proposta de criar comitês de luta pela liberdade de imprensa nas redações, assumindo de forma cada vez mais ostensiva o combate à censura. Em 1978, no XVII Congresso, realizado em Maceió (AL), a categoria decidiu criar comissões de liberdade de imprensa nos sindicatos. Nas resoluções do encontro, os jornalistas exigiram a revogação de todos os atos de exceção, com o restabelecimento de eleições livres em todos os níveis, anistia ampla, geral e irrestrita. Nesse congresso, os jornalistas aprovaram ainda moção a favor da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

A partir daí, a Fenaj retorna às suas origens, aliando a ação política à luta sindical. Em 1983, com a reforma dos seus estatutos, a Fenaj adotou a eleição direta para a escolha da sua diretoria, rompendo de forma pioneira com a estrutura sindical verticalizada vigente, que previa a escolha das direções de entidades de segunda instância através do voto do Conselho de Representantes – no qual cada sindicato filiado tem um delegado.⁶ Revitalizada pela democratização dos seus estatutos, a

⁵ A própria Fenaj viveu um período de “intervenção”, com a cassação do mandato do presidente Newton Stadler de Souza, substituído por uma junta governativa. Eleito em novembro de 1963, com os votos de 18 dos 20 sindicatos filiados, ele foi destituído depois de resistir bravamente às pressões para que renunciasse. O golpe foi aplicado pelo Conselho de Representantes em junho de 1964, seis meses depois de ter assumido o cargo. Sua cassação deu-se sob as seguintes alegações: “1 - envolvimento em assuntos político-ideológicos; 2 - desinteresse em relação aos assuntos da categoria; 3 - participação em atividades promovidas pelo CGT (Comando Geral dos Trabalhadores) e PUA (Pacto de Unidade e Ação) e outros órgãos congêneres; 4 - adesão a entidades de caráter internacional, de origem, inspiração e atuação comunistas, como a Comissão de Informação e Cooperação dos Jornalistas da América Latina, que tem sede em Montevideu, mas é de maquinação castrista”. Cf. Adísia SÁ, *op. cit.*, p. 100. Situações semelhantes ocorreram em vários sindicatos de jornalistas, conduzindo a categoria a um imobilismo que só seria rompido a partir da segunda metade da década de 70.

⁶ Na primeira eleição direta, em 1983, foi eleito presidente da Fenaj o jornalista Audálio Ferreira Dantas, ex-deputado federal do PMDB. Integrava essa diretoria, no cargo de 1º secretário, o jornalista Armando Sobral Rollemberg, que três anos mais tarde, em junho de 1986, chegaria à presidência da entidade, tendo presença ativa na Constituinte, como veremos nos próximos capítulos deste trabalho.

Fenaj ganhou visibilidade na sociedade civil, colocando-se à frente da luta pela redemocratização do país, na campanha das “Diretas Já”, em 1984, e na campanha pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva.

A Fenaj se comunica com seus filiados através do *Jornal do Jornalista*, seu órgão oficial, editado mensalmente. Durante o período da Constituinte, esse veículo foi um importante instrumento de mobilização da categoria e de divulgação das disputas em torno do tema da Comunicação. Esse jornal também é enviado às redações dos jornais, rádios e televisões, às faculdades de comunicação e autoridades dos poderes Executivo e Legislativo. A cada dois anos, a Fenaj realiza um congresso nacional, que é sua instância máxima de deliberação.

Em abril de 1986, a Fenaj e o Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal promoveram em Brasília o Encontro Nacional dos Jornalistas sobre “A Comunicação na Constituinte”, deflagrando o processo de discussão na categoria das propostas específicas que seriam levadas à Constituinte.⁷ Ao final do encontro, que teve a participação de 140 delegados, representando 25 sindicatos da categoria de todo país, divulgou-se um documento final, denominado Carta de Brasília, que serviu para desencadear a disputa da comunicação com os setores empresariais, que teria sua principal batalha na Constituinte. Nesse documento, os jornalistas destacaram os principais pontos que deveriam ser contemplados pela nova Constituição. Antes, porém, convém lembrar que em 1985 a Fenaj havia participado, ao lado de CNBB, OAB, ABI e partidos de esquerda, da luta em defesa de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva.

Na Carta de Brasília, a Fenaj reafirmou suas críticas à “forma de convocação do Congresso Constituinte que se instalará em 87, por considerá-la restritiva, antidemocrática e antipopular”. Mas, a despeito dessas restrições ao processo de elaboração constitucional, o documento dos jornalistas alertava para a necessidade da “mais ampla participação de todos os segmentos da sociedade para garantir conquistas democráticas na Constituinte”. Para assegurar a soberania da Constituinte, a Fenaj defendeu a revogação prévia da Lei de Segurança Nacional, da Lei de Imprensa e demais instrumentos jurídicos que faziam parte do chamado “entulho autoritário”.

⁷ Os debates seguiram o roteiro sugerido pelo documento “A Comunicação na Constituinte” preparado pelo Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal. Cf. “Documento propõe Conselho”, in *Correio Braziliense*, 17 abr. 1986, p. 21.

Sobre o tema específico da comunicação, a Carta de Brasília contemplou os seguintes pontos básicos:

1. O direito social à comunicação deve ser considerado indissociável da construção de uma sociedade democrática, tanto quanto outros direitos, como os que a população reivindica em relação à terra, ao trabalho, à educação e à saúde. A nova Constituição, além de consagrar o direito da sociedade à comunicação, deve também garantir as condições que assegurem a aplicação desse princípio. Essas condições implicam a instituição de um novo modelo de comunicação social, com a participação de todos os setores da sociedade na definição das políticas de comunicação. Deve ser garantido, também, o pleno e livre acesso de todos os setores aos meios de comunicação para informar, ser informados e se autoexpressarem. A restrição à livre circulação de informações deve ser coibida. Os jornalistas devem ter acesso às fontes de informação, bem como participar das decisões sobre a política editorial dos veículos em que trabalham, e, no exercício da profissão, não devem ser coagidos a contrariar suas convicções ou o Código de Ética da categoria.
2. Um dos instrumentos necessários para garantir o direito à comunicação é o Conselho Nacional de Comunicação Social, cuja criação urgente é reivindicação unânime dos jornalistas. A esse conselho competirá decidir sobre todas as questões que dizem respeito à política de comunicação, acompanhar as diretrizes aprovadas e fiscalizar o cumprimento da respectiva legislação. O Conselho será composto pelas entidades que representam os trabalhadores em comunicação, os empresários do setor, os demais segmentos da sociedade, as nações indígenas, bem como o governo e os partidos políticos com representação parlamentar. As entidades representativas dos trabalhadores terão maioria no Conselho.
3. É necessário criar um sistema público de comunicação social, para garantir o direito da sociedade à informação e à autoexpressão. Nesse sistema, a comunicação social deve ser entendida como um serviço público prestado por meios de comunicação – rádio, TV, meios impressos – explorados por fundações ou sociedades civis, sem fins lucrativos. Os serviços de rádio e TV dependerão de concessão pública, por indicação do Conselho Nacional de Comunicação Social, mediante critérios definidos por esse Conselho e pelo Congresso Nacional. A legislação deverá impedir o monopólio na radiodifusão. Na programação dos meios de comunicação, devem ser atendidas a pluralidade de opiniões e a adequada adaptação às peculiaridades regionais.⁸

⁸ Carta de Brasília. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 23 abr. 1986, p. 10.

O documento terminava repudiando a campanha pelo fim do diploma, liderada pelos grandes jornais do país e que havia merecido acolhida no anteprojeto de Constituição elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais – a chamada Comissão Afonso Arinos. A divulgação desse documento provocou reação imediata da classe empresarial. A Abert classificou a proposta como um retrocesso.⁹ Os grandes jornais do país dedicaram surpreendente cobertura ao evento, questionando o apoio institucional obtido pela Fenaj e pelo Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal para promovê-lo.¹⁰ Repercutindo as opiniões dos principais dirigentes do setor de comunicação, o jornal *O Estado de S. Paulo* comentou a Carta de Brasília em editorial, repudiando de forma veemente a “esdrúxula ideia de um Conselho Nacional de Comunicação Social” e advertindo que essa proposta representava “o primeiro passo para justificar o controle total do governo sobre os meios de comunicação”.¹¹ As duas propostas aprovadas pelos jornalistas que mereceram as críticas mais indignadas dos donos dos meios de comunicação foram a criação de um Conselho Nacional de Comunicação Social e de um sistema público de comunicação, alternativo aos sistemas privado e estatal.

A estratégia dos empresários do setor de comunicação, de levar a discussão para o terreno das disputas ideológicas, ficou evidenciada pela interpretação enviesada que a Carta de Brasília mereceu. Tudo o que foi publicado pela imprensa sobre esse evento teve um conteúdo crítico e negativo. A opinião pública recebeu uma informação “filtrada” pela grande imprensa, dando conta que pouco mais de uma centena de “militantes sindicais da imprensa profissional brasileira” reuniram-se em Brasília e, pretensiosamente, produziram um documento onde dizem

⁹ De acordo com o presidente da entidade, Joaquim Mendonça, “os meios de comunicação tem que ficar nas mãos da iniciativa privada. Se caírem nas mãos de uma fundação, o usuário teria muito menos opções e não haveria como 1.800 emissoras de rádio e TV sobreviverem no país!”. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 23 abr. 1986, p. 10.

¹⁰ O governo do Distrito Federal, através do Banco Regional de Brasília (BRB), contribuiu com Cz\$ 204 mil para o custeio das despesas do encontro. A doação foi autorizada pessoalmente pelo governador do Distrito Federal, José Aparecido de Oliveira. Cf. “Governo doa Cz\$ 204 mil para encontro de jornalistas”, in *Folha de S. Paulo*, 22 abr. 1986, p. 8. A imprensa também explorou as disputas internas na Fenaj, que se preparava para eleger nova diretoria em julho de 1986. O secretário-geral da entidade, Armando Rollemberg, foi um dos organizadores do encontro e disputava a presidência com o presidente do Sindicato dos Jornalistas do Rio de Janeiro, José Carlos Monteiro, que criticou o patrocínio do BRB. Rollemberg era identificado com o PT e Monteiro com o PCB. Apesar de ter sido lançado candidato com o apoio de 15 sindicatos, Monteiro acabou derrotado por Rollemberg nas eleições diretas. Cf. *Folha de S. Paulo*, 26 abr. 1986, p. 4.

¹¹ Cf. “Arquive-se – como de praxe”, in *O Estado de S. Paulo*, 24 abr. 1986, p. 3. Esse editorial terminava recomendando à ANC que o documento dos jornalistas “tenha o destino que sandices desse teor merecem. Isto é, o ‘Arquive-se’ de praxe”.

interpretar a vontade “unânime dos jornalistas”, propondo a “estatização dos meios de comunicação” e a criação de um Conselho Nacional de Comunicação Social “da CUT”.¹² Com o objetivo de desqualificar essas propostas que contrariavam seus interesses, os proprietários dos veículos da grande imprensa se empenharam em identificá-las com uma concepção ideológica que seria essencialmente antidemocrática: “O Conselho Nacional de Comunicação Social, idealizado pela CUT em seu empenho de construir uma ‘sociedade democrática’ (evidentemente segundo o seu ‘ideário’ e os seus interesses imediatos) é escarradamente um DIP redivivo”.¹³

A defesa de um sistema público de comunicação social, operado por fundações sem fins lucrativos, foi interpretada pelos empresários de comunicação como uma proposta disfarçada de estatização os meios de comunicação e uma grave ameaça à liberdade de imprensa. As opiniões sobre o documento dos jornalistas emitidas por líderes empresariais da área de comunicação enfatizam esse aspecto. O empresário Nascimento Brito, presidente do *Jornal do Brasil* e da ANJ (Associação Nacional dos Jornais), comentou: “Raramente tenho visto bobagem igual, mas isto já era de se esperar, pois eles agora querem a estatização de todos os setores da nossa economia. Tenho certeza de que essa ideia não vai pegar. Caso chegue à Constituinte, será evidentemente descartada porque carece de fundamentos?”.¹⁴ O jovem diretor de redação da *Folha de S. Paulo*, Otávio Frias Filho, arrematou: “É o primeiro passo no sentido de encampar o controle do governo sobre a imprensa (...) Essa sociedade é uma sociedade de mercado, e antes de qualquer proposta nesse sentido é necessário revogar a sociedade de mercado”.¹⁵

Outro evento importante que marcou a definição da proposta da Fenaj para a ANC foi o XXI Congresso Nacional dos Jornalistas, realizado em São Paulo, entre 30 de outubro e 2 de novembro de 1986. A Carta de São Paulo, divulgada ao final do encontro, reiterou os princípios da Carta de Brasília sobre democratização da comunicação, definindo como pauta mínima para a Constituinte aos seguintes pon-

¹² Apesar da associação feita pela imprensa, a Fenaj ainda não estava filiada à Central Única dos Trabalhadores - CUT. Mas naquele momento a CUT e o PT sofriam duros ataques, pois eram praticamente as únicas organizações sociais que faziam oposição ao governo e que combatiam o Plano Cruzado. Portanto, interessava à imprensa fazer essa associação, com o objetivo de caracterizar a proposta como representativa dos postulados facciosos da CUT.

¹³ Edgard de Sílvia FARIA, “Admirável imprensa nova”, in *Folha de S. Paulo*, 25 abr. 1986, p. 3.

¹⁴ Cf. “Condenada restrição à imprensa”, in *O Estado de S. Paulo*, 23 abr. 1986, p. 10.

¹⁵ Idem.

tos: 1) a conceituação da informação como bem público; 2) o direito da sociedade de informar, ser informada e se autoexpressar; 3) a instituição de um sistema público de comunicação; 4) a criação de um Conselho Nacional de Comunicação, autônomo e encarregado de traçar e fiscalizar as diretrizes de uma política democrática de comunicação; e 5) a fixação de rigorosos dispositivos contra o monopólio e o oligopólio dos meios de comunicação.

O documento encarregou a Fenaj de apresentar uma Emenda Popular à Constituinte, expressando as propostas da categoria para democratização da comunicação. A Carta de São Paulo denunciou ainda o “boicote deliberado, sistemático e permanente dos grandes meios de comunicação às atividades e posições dos jornalistas enquanto categoria profissional organizada” e reafirmou o compromisso da categoria com a luta pela democratização dos MCM: “Assumimos, aqui, um compromisso, público e solene. A democratização da comunicação é indispensável para a conquista de uma verdadeira democracia. Estamos firmemente decididos a nos empenhar nessa luta, como jornalistas, como trabalhadores e como cidadãos”.

Abert: guardiã da radiodifusão privada

A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) foi oficialmente fundada no dia 27 de novembro de 1962, em Brasília – no mesmo dia que o Congresso havia derrubado os 52 vetos do presidente João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117). Conforme relatado no capítulo sexto, a vitória dos radiodifusores privados foi histórica, com a derrubada de todos os vetos. Esse episódio tem sido rememorado sempre como a maior conquista da radiodifusão privada no Brasil, derrotando aqueles que pretendiam “estatizá-la”. Assim, “a Abert nasceu nos próprios corredores do Congresso”, após liderar a luta coroada de êxito contra os vetos.¹⁶ A criação da entidade foi comandada pelo então presidente do Sindicato das Empresas de Radiodifusão do Estado da Guanabara, João Calmon, diretor dos Diários e Emissoras Associados, que se tornaria o seu primeiro presidente.

¹⁶ Cf. *Revista Abert*, n.º 27, nov. 1987, p. 10.

Desde então, a Abert tem sido, de acordo com sua própria definição, “a guardiã dos interesses da radiodifusão privada”.¹⁷ Muito embora tenha nascido sob a liderança do maior grupo privado de comunicação daquela época¹⁸ e tenha sempre refletido na composição da sua diretoria os interesses das grandes redes de televisão, a Abert logo passaria a congregar também as rádios menores do interior, constituindo-se na principal e mais poderosa entidade de classe da radiodifusão brasileira. Antes, porém, teve que superar uma dissidência ocorrida no final da década de 60. A cisão, liderada pela TV Globo, ocorreu em função da CPI criada para investigar o acordo Globo-Time Life, e que teve como um dos principais incentivadores o presidente da Abert, João Calmon.¹⁹ Em represália, a Globo liderou a formação da Associação Brasileira de Televisão (Abrate). A divisão do empresariado de radiodifusão em duas entidades de representação nacional duraria até 1974, quando os principais líderes da classe chegaram a um acordo para reintegrar a Globo à Abert.

Esse trabalho de conciliação avançou depois que João Calmon foi substituído à frente da entidade.²⁰ Para assegurar a unidade da classe dos radiodifusores, a Abert passou por um período de “militarização”, que se estendeu por três gestões. De fato, como parte do acordo com a Globo, buscou-se um nome de consenso para presidir a entidade, que não fosse ligado a nenhum dos grupos da área. A escolha recaiu sobre o ex-ministro da Marinha, almirante Adalberto de Barros Nunes, que presidiu a entidade por dois mandatos, de 1974 a 1978, concluindo a pacificação. Outro item do acordo foi dotar a estrutura administrativa da Abert de duas diretorias específicas, uma de rádio e outra de TV, para a qual foi escolhido Luís Eduardo Borgerth, diretor da Rede Globo.²¹ Barros Nunes foi substituído por outro militar, o capitão-de-mar-e-guerra Carlos Cordeiro de Mello, que presidiu a entidade por apenas um mandato (1978-1980). “No final dos anos 70, a dissidência foi enterrada definitivamente, inclu-

¹⁷ Cf. *Revista Abert*, nº 7, nov. 1985, p. 3.

¹⁸ Em 1985, ano em que a TV Globo foi criada, o grupo Diário e Emissoras Associados controlava 16 das 39 emissoras de TV existentes no país. Era, então, o maior conglomerado de comunicação do Brasil.

¹⁹ Para um relato deste episódio, ver João CALMON, *O livro negro da invasão branca*, e Daniel HERZ, *A história secreta da Rede Globo*.

²⁰ Em 1970, um dispositivo legal impediu que João Calmon, então na qualidade de deputado federal, continuasse presidindo a Abert. A solução encontrada foi dar-lhe o cargo honorífico de presidente de honra, assumindo a presidência da entidade o empresário João Jorge Saad, da TV Bandeirantes.

²¹ Desde então, Luís Eduardo Borgerth participa da Executiva da Abert, sendo visto como o homem forte da entidade. Na ANC, como será visto nos próximos capítulos, ele seria o principal coordenador do *lobby* da Abert.

sive pelo empenho da própria Globo, que já era, para a radiodifusão do período, o que os Diários Associados haviam sido nas décadas anteriores. Assim, recomeçam os mandatos de presidentes civis e profissionais radiodifusão: o primeiro foi Paulo Machado Filho (1980-82), sucedido por Joaquim Mendonça”.²² Desde então, ele tem sido sucessivamente reeleito, como nome de consenso, sendo que as vice-presidências são ocupadas por representantes dos principais grupos privados de televisão.²³

Conforme seus estatutos, a Abert tem como objetivos: 1) coordenar a radiodifusão em defesa da democracia, da integração nacional e da livre iniciativa; 2) sustentar a liberdade de expressão do pensamento, da informação e da propaganda; 3) defender os empresários de radiodifusão, suas prerrogativas como executantes de serviços de interesse público, assim como o direito ao livre exercício de suas garantias legais e o respeito aos princípios da responsabilidade; 4) considerar a coletividade como verdadeira usuária dos serviços de radiodifusão; 5) enfatizar os princípios adequados à radiodifusão brasileira, notadamente a sua expressão educativa, cultural, cívica, informativa e recreativa; 6) estimular a iniciativa privada como razão fundamental para o crescimento e o prestígio da radiodifusão; e 7) zelar pelo respeito ao Código de Ética da radiodifusão brasileira.²⁴

Dois anos depois da sua fundação, por ocasião do III Congresso Brasileiro de Radiodifusão, realizado no Rio de Janeiro, em outubro de 1964, a Abert aprovou o primeiro Código de Ética da Radiodifusão, que passou a integrar seus estatutos. Esse instrumento de autorregulamentação passaria por sucessivas reformulações, a última delas em janeiro de 1991. De acordo com os princípios gerais do Código de Ética, “destina-se a radiodifusão ao entretenimento e à informação do público em geral, assim como à prestação de serviços culturais e educacionais” (art. 1º). A radiodifusão deverá defender a forma democrática de governo e, especialmente, a liberdade de imprensa e de expressão do pensamento (art. 2º). Como condição *sine qua non*, advoga-se o seguinte princípio: “Somente o regime da livre iniciativa e concorrência, sustentado pela publicidade comercial, pode fornecer as condições de liberdade e independência necessária ao florescimento dos órgãos de opinião e, conseqüentemente, a radiodifusão”.

²² Cf. *Revista Abert*, nº 27, nov. 1987, p. 12.

²³ Joaquim Mendonça é diretor da Rádio Eldorado, pertencente ao Grupo Estadão, que edita o jornal *O Estado de S. Paulo* e tem interesses do setor de telecomunicações e de listas telefônicas.

²⁴ Cf. *Estatutos da Abert*, art. 2º.

são. A radiodifusão estatal é aceita na medida em que seja exclusivamente cultural, educativa ou didática, sem publicidade comercial” (art. 3º).

O Código de Ética da Abert estabelece ainda que “as emissoras transmitirão entretenimento do melhor nível artístico e moral” (art. 5º). São elencados critérios que devem ser observados na programação das emissoras de rádio e televisão, sujeitando-se os infratores às seguintes penalidades: advertência sigilosa, advertência pública e suspensão das transmissões ou atos impugnados (art. 27). Os casos de descumprimento do Código são julgados pela Comissão de Ética de Programas (Cepart), constituída pela própria Diretoria da Abert.²⁵

Desde que foi criada, a Abert passou a ser interlocutora privilegiada do governo na definição de políticas para o setor de comunicação e, especificamente, da área de radiodifusão. Essa participação tornou-se mais efetiva no período do governo Sarney. Ao ressaltar essa “profícua, colaboração”, o presidente da entidade deu a exata dimensão dessa interação entre o empresariado de radiodifusão e os órgãos governamentais encarregados de regulamentar e fiscalizar os serviços de radiodifusão: “A consulta prévia à Abert, sempre que novas normas precisavam ser editadas, constitui-se em saudável rotina, então introduzida”.²⁶

²⁵ Em janeiro 1993, no clima de perplexidade nacional gerado pelo assassinato da atriz Daniela Perez, que estrelava a novela de maior audiência da Rede Globo, uma série de artigos e manifestações públicas do cardeal-arcebispo de Salvador e primaz do Brasil, dom Lucas Moreira Neves, denunciando os desvios da programação da televisão brasileira, desencadearam um debate nacional sobre os limites da liberdade de expressão e o direito de defesa da sociedade contra abusos da mídia eletrônica. (Ver dom Lucas Moreira NEVES, “J'accuse!” *Jornal do Brasil*, 13 jan. 1993, p. 11; “Passar a TV a limpo”, *Jornal do Brasil*, 20 jan. 1993, p. 11; “Resistir, quem há-de?”, *Jornal do Brasil*, 27 jan. 1993, p. 11, e “O cardeal e sua Guerra Santa”, *Jornal do Brasil*, 24 jan. 1993, 13). As críticas ganharam o apoio de diversos segmentos sociais, repercutindo no Congresso, onde o Senado, por sugestão do líder do governo, senador Pedro Simon (PMDB-RS), constituiu uma comissão para analisar a programação da televisão. Indiretamente, as críticas atingiram a Abert e o seu Código de Ética, considerado um texto genérico e sem efetividade. Diante da proposta do Ministério da Justiça de criar normas para coibir os abusos e de reativar o Conselho Superior de Defesa da Liberdade de Expressão e Pensamento (Codeliber) para fiscalizar a programação das emissoras, a Abert se adiantou e modificou mais uma vez o seu Código de Ética, tornando mais severas as punições e criando um conselho para julgar as infrações. Os protestos da Igreja provocaram uma represália articulada silenciosamente pela Abert: quebrando uma tradição dos últimos anos, as emissoras de televisão não transmitiram em cadeia nacional, em horário nobre, o pronunciamento do Papa João Paulo II, no lançamento da Campanha da Fraternidade, na Quarta-Feira de Cinzas (24 fev. 1993). Só a TV Record cedeu espaço no horário nobre das 20h30. As redes Bandeirantes, Manchete e SBT puseram o programa no ar por volta da meia-noite, enquanto a Globo só exibiu a mensagem papal às 3h30, após a cerimônia do Grammy, o Oscar da Música. Apesar das evidências, o presidente da Abert, Joaquim Mendonça, negou publicamente que tenha havido boicote à mensagem da CNBB. Cf. *Jornal do Brasil*, 26 fev. 1993, p. 7. Esse episódio ilustra bem o poder que a Abert tem para coordenar ações em defesa dos interesses particularistas dos grupos privados de radiodifusão.

²⁶ Cf. *Revista Abert*, nº 29, jan./fev. 1988, 28. O presidente da Abert, Joaquim Mendonça, fez esta declaração por ocasião da comemoração do Jubileu de Prata da entidade, evento que reuniu o ministro Antônio Carlos

A Abert tem cerca de 2.400 emissoras de rádio e televisão filiadas, o que representa mais de 80% das empresas de radiodifusão instaladas no país.²⁷ Além de representar os interesses de classe, a entidade propicia aos seus associados diversos serviços de assessoria técnica e jurídica. No varejo, a Abert é uma prestadora de serviços, que atende a maioria das emissoras do país, cuidando dos seus interesses junto ao governo federal – notadamente os processos que tramitam no Minicom. No atacado, ela representa os interesses hegemônicos dos grandes grupos de televisão.

Em maio de 1985, bafejada pelos ventos da “Nova República”, a Abert lançou uma revista de periodicidade mensal, que deveria refletir “toda a expectativa da radiodifusão frente à atualidade brasileira”, como órgão de uma entidade de classe “que coordena a radiodifusão em defesa da democracia, da integração nacional e da livre iniciativa”.²⁸ Desde então, ela tem sido o órgão oficial de comunicação da entidade com seus associados, circulando também entre os congressistas e autoridades dos poderes Judiciário e Executivo. Além de ser um veículo especializado sobre assuntos técnicos ligados à radiodifusão, a Revista Abert constituiu-se num importante instrumento de ação política, expressando a opinião do empresariado de radiodifusão.

O surgimento dessa publicação justamente quando se restaurava o regime democrático não foi mera coincidência. Tratou-se de uma iniciativa planejada, com o objetivo de divulgar as posições do empresariado de radiodifusão sobre a questão da comunicação. Durante o regime autoritário, seus interesses eram tratados nas instâncias burocráticas do Executivo, sobretudo no âmbito do Minicom, sem a participação de outras entidades de classe e de outros grupos sociais. Por fim, cabe observar que a *Revista Abert* teria um papel importante do período constituinte, seja como porta-voz das propostas dos empresários, seja como intérprete do processo de elaboração constitucional do ponto de vista dos interesses dos radiodifusores privados.

Magalhães e o primeiro escalão do Minicom em almoço no late Clube de Brasília, no dia 10 de dezembro de 1987. Retribuindo, Antônio Carlos Magalhães declarou que “o poder público tem que agradecer a existência dessa entidade, que completa 25 anos, e tem prestado serviços em todos os sentidos ao governo da República, nas áreas estaduais e municipais”. *Idem*, p. 30.

²⁷ Informação prestada ao autor pelo presidente da Abert, Joaquim Mendonça, em entrevista concedida dia 21 de julho de 1993, em Brasília.

²⁸ Cf. *Revista Abert*, nº 1, maio 1985, p. 3.

Na sua primeira edição, a *Revista Abert* dedicou a matéria principal ao novo ministro das Comunicações, ACM, elogiado por abrir o ministério “à discussão das mais controvertidas questões da radiodifusão”. A suspensão das concessões efetuadas no fim do governo Figueiredo e a promessa do ministro de ampliar o prazo de carência para transferência de licença de exploração de serviço de radiodifusão são apoiadas como iniciativas necessárias para acabar com o favoritismo e moralizar o setor. Reivindicando a reformulação do CBT e da legislação integrativa a este estatuto, a Abert reclama o fim dos critérios políticos para a escolha dos beneficiários das concessões e a observância das orientações técnicas estabelecidas pelo Minicom. A entidade aponta como maior distorção das ingerências políticas na outorga de licenças para novas emissoras, sem levar em conta os mercados de audiência e publicidade. Com isso, criou-se uma “sobreposição de emissoras” condenada pela Abert. A reportagem assinala que, depois de eleito, Tancredo Neves já havia se comprometido a rever os critérios para a distribuição de canais de rádio e televisão. Ele teria “confessado” ao presidente da Abert, Joaquim Mendonça, “sua preocupação pessoal com a sobreposição de emissoras”. Em nome deste compromisso, a Abert revela a expectativa de que o presidente José Sarney cumpra “os ideais e princípios do arquiteto da Nova República”.²⁹

Em 11 de abril de 1985, a diretoria da Abert foi recebida pelo ministro ACM, quando essa questão foi abordada. O presidente da Abert saiu confiante da conversa com o ministro, anunciando que daí em diante os radiodifusores poderiam contar de fato com a moralização do setor. “Obtivemos do Ministro a garantia de que as concessões passarão a levar em conta não somente as possibilidades técnicas como a viabilidade econômica e particularmente a idoneidade moral do beneficiário, uma antiga reivindicação desta entidade”.³⁰ Na segunda audiência concedida aos dirigentes da Abert ainda no primeiro semestre de 1985, ACM assegurou que o Minicom não aprovaria a instalação de emissoras de rádio e televisão em cidades que não apresentassem condições técnicas e econômicas para viabilizar o empreendimento. A insistência da Abert em arrancar o compromisso do governo de que a viabilidade econômica seria o primeiro requisito a ser ob-

²⁹ Idem, p. 11.

³⁰ Ibidem, p. 12.

servado na concessão de novos canais revela a ambiguidade do discurso liberal do empresariado de radiodifusão que, ao assumir essa posição, demonstra que, embora pregue a livre concorrência, não convive bem com as regras do mercado. Reivindicam, na verdade, a reserva de mercado e festejam a promessa do novo governo de garanti-la: “É na verdade o monstro da sobreposição de emissoras que agora começa a ser combatido”.³¹

O ministro ACM assumiu um discurso claramente sintonizado com essa expectativa dos radiodifusores. Segundo declarou à Revista Abert, “a competição é salutar e deve existir numa sociedade pluralista, de forma que, naturalmente, os menos capazes cedam lugar aos mais capazes. Todavia, essa competição deve ser mantida em limites que não a transformem em concorrência predatória, capaz de levar todos os concorrentes a uma situação de inviabilidade econômica, que não serve ao empresariado e prejudica o público”.³² De acordo com esse raciocínio, o Estado deve assumir a responsabilidade de garantir a viabilidade dos negócios privados na área da radiodifusão. A intervenção estatal é desejada e invocada pelo empresariado do setor para garantir a reserva de mercado. Tal posição esclarece os limites do discurso liberal que será esgrimido nos debates que sobre a questão durante o processo constituinte. A Abert cobra do governo também uma ação eficaz do Dentel para coibir as rádios e TVs piratas.³³ Levando em conta que a disponibilidade de canais é restrita, o poder público tem a atribuição de fiscalizar a adequada utilização do espectro eletromagnético, reclamam os radiodifusores.

³¹ Ibidem, p. 13.

³² Cf. *Revista Abert*, n° 3, jul. 1985, p. 18.

³³ “No último dia 15 de agosto, a presença de um carro rastreador do Dentel impediu que fosse ao ar a TV Livre de Sorocaba, a primeira televisão pirata do Brasil, cuja montagem, de vinte a cem pessoas, teve início a cinco meses”. Cf. *Revista Abert*, n° 4, ago. 1985, p. 16. Coincidentemente, naquele mesmo dia o ministro Antônio Carlos Magalhães assinou a Portaria n° 223, intensificando as ações do Dentel no combate aos serviços clandestinos de telecomunicações, especialmente de radiodifusão. Considerando a “crescente ocorrência de fatos e episódios recentes caracterizados como abuso no exercício da liberdade da radiodifusão, bem como procedimentos recentes infringentes à legislação de telecomunicações”, o ato do ministro determinou “intensa vigilância e absoluto rigor no combate a serviços de comunicações clandestinos, com a adoção de medidas legais que impeçam a sua continuidade”. Cf. *Revista Abert*, n° 4, ago. 1985, p. 16.

Estratégias e propostas da Abert para a Constituinte

Dois eventos realizados no segundo semestre de 1984, período em que a campanha sucessória estava em pleno curso e o fim do regime militar já se avizinhava, deram o impulso inicial para a definição da estratégia de ação do empresariado de radiodifusão no período da transição e, sobretudo, na Constituinte. O primeiro desses eventos foi o XIV Congresso Brasileiro de Radiodifusão, realizado em Salvador (BA), no final de setembro. Paralelamente, a Abert promoveu o I Simpósio de Direito na Radiodifusão. Logo em seguida, na primeira quinzena de outubro, teve lugar em São Paulo (SP) o Congresso Nacional de Comunicação e Informação (Concin), evento patrocinado pelo Minicom e coordenado por Rômulo Villar Furtado. Esses encontros de radiodifusores têm importância fundamental, porque, ao lado das habituais reclamações contra o caráter autoritário da legislação e contra as interferências do governo, começaram a ser esboçadas as propostas do setor para o período de reconstrução democrática que seria inaugurado com a posse do governo da “Nova República”.

O XIV Congresso Brasileiro de Radiodifusão

O XIV Congresso Brasileiro de Radiodifusão foi aberto pelo ministro das Comunicações, Haroldo Corrêa de Mattos, que advertiu o radiodifusores quanto à garantia de “equidade de espaço” na televisão para os dois candidatos à Presidência da República. Essa advertência gerou um certo mal-estar entre os participantes, levando o presidente da Abert, Joaquim Mendonça, a considerá-la desnecessária. O documento final pediu mudanças no processo de concessão – “principalmente no que se refere à viabilidade econômica de emissoras”, impedindo a “nociva superposição” – e a atualização da legislação, com o fim de qualquer tipo de censura sobre a atividade.³⁴

A maior contribuição foi dada pelo evento paralelo, o I Simpósio de Direito na Radiodifusão, que, conforme explicou na abertura o vice-presidente da Abert, Luiz Eduardo Borgerth, visava formular uma doutrina jurídica sobre os serviços

³⁴ Cf. “Propostas modificações na área de radiodifusão”, *O Estado de S. Paulo*, 29 out. 1984, p. 9.

de radiodifusão que, no seu entendimento, são incorretamente classificados como “serviço público”. Esse evento assentou as bases jurídicas do discurso privatista que a Abert passaria a adotar. O simpósio teve quatro painéis, sobre os seguintes temas: Direito Autoral, relações do trabalho na radiodifusão, liberdade e responsabilidade na radiodifusão e natureza jurídica da radiodifusão. Vamos nos ater aos principais aspectos ressaltados na palestra do jurista Saulo Ramos, que discorreu sobre a natureza jurídica da radiodifusão. Reconhecido pela sua astúcia e competência nas lides jurídicas, Saulo Ramos formulou uma “doutrina” bem ao gosto do seu público, identificando radiodifusão privada com o Estado democrático. Ele enquadra o ordenamento jurídico do rádio e da televisão no “direito de informação, hoje submetido a um direito maior, o direito de ser informado, porque este é o direito que pertence à coletividade e é fundamental para a liberdade de opinião, pressuposto de todas as outras liberdades, que o Estado vem cerceando crescentemente”.³⁵

Saulo Ramos cita como exemplo a evolução da legislação italiana, onde o monopólio estatal sobre o rádio e a TV foi derrubado por decisão da Corte Constitucional, que também se encarregou de consolidar conceitos sobre a natureza jurídica das concessões a empresa privadas. “Firmou-se o entendimento constitucional que o cidadão ou empresa privada não têm direito líquido, certo e exigível de obter a concessão. Mas uma vez outorgada, o concessionário entra imediatamente no pleno exercício do direito de explorá-la com liberdade e somente o Poder Judiciário pode punir os abusos, inclusive aplicar sanções de suspensão ou cassação de licença”.³⁶ A liberdade de informação exige que os meios de radiodifusão gozem das mesmas garantias asseguradas aos veículos da imprensa escrita. De acordo com Saulo Ramos, “a maior penetração desses meios de comunicação não autoriza a retirá-los do regime constitucional e legal aplicado à imprensa, posto que o veículo não altera a essência da liberdade que a democracia quer fazer prevalecer. Antes, a amplia”.³⁷

A radiodifusão comercial, explorada por empresas privadas, é conceituada por Saulo Ramos como “serviço privado de utilidade pública ou de interesse do pú-

³⁵ Cf. J. Saulo RAMOS, “Natureza Jurídica da Radiodifusão”, in *I Simpósio de Direito da Radiodifusão*, mimeo., 26 set. 1984, p. 5.

³⁶ *Idem*, p. 13.

³⁷ *Ibidem*, p. 15.

blico". Filiando-se à corrente que defende o modelo de mercado, ele entende que a concessão de rádio e televisão deve ser considerada um contrato de caráter privado, portanto, sujeito ao direito privado. Essa reformulação do conceito que atribui o caráter de serviço público à radiodifusão tem profundos desdobramentos do ponto de vista jurídico. Em se tratando de um serviço público prestado por particulares, o Estado pode promover intervenção para assegurar a sua continuidade. Não sendo a radiodifusão considerada um serviço público, não haveria amparo legal para a intervenção estatal nas empresas privadas concessionárias. De acordo com essa "doutrina", o objeto da concessão de rádio e televisão não é um serviço, mas sim a especificação técnica da frequência, canal, faixa, modulações, potência e outras características exclusivamente técnicas que a empresa utilizará para a atividade privada de suas transmissões.³⁸

Por fim, Saulo Ramos sugere que os empresários de rádio e da televisão lutem por uma nova legislação. "Os contratos de concessão deverão consagrar a atividade privada tal como é exercida, sujeitando-a aos cânones do direito privado, reservando ao Estado as prerrogativas de licenciar a atividade mediante concorrência e de fiscalizá-la nos limites das condições técnicas pactuadas".³⁹ Saulo Ramos aponta como maior disparate da legislação brasileira de radiodifusão atribuir à administração pública o poder de aplicar penas e sanções às concessionárias. No Estado de Direito, essa prerrogativa é do Judiciário.

O Congresso Nacional de Comunicação e Informação

O Congresso Nacional de Comunicação e Informação (Concin), realizado no Palácio das Convenções do Anhembi, em São Paulo, nos dias 8, 9 e 10 de outubro de 1984, foi organizado pelo Minicom, com apoio financeiro da iniciativa privada. Cerca de duas mil pessoas participaram dos painéis e debates que reuniram 33 conferencistas, dos quais 15 do exterior. O evento foi planejado com um duplo objetivo: 1) bombardear o projeto de lei de informática, tramitando no Congresso Nacional,

³⁸ Ibidem, p. 50.

³⁹ Ibidem, p. 62.

que propunha a reserva de mercado; e 2) fortalecer a candidatura de Maluf à presidência. Porém, os acontecimentos se precipitaram, frustrando essas expectativas: a Lei de Informática acabou sendo aprovada pelo Congresso cinco dias antes da abertura do Concin, e a candidatura Maluf já despencara “vertiginosamente rumo à inviabilização”.⁴⁰

A programação do Concin abrangeu quatro temas específicos: telecomunicação e informática, comunicação impressa, comunicação publicitária e radiodifusão. Para efeito do presente trabalho, vamos nos deter no exame dos debates e conclusões sobre a questão da radiodifusão. A participação de conferencistas estrangeiros, ligados à experiência de radiodifusão pública, enriqueceu enormemente os debates, com opiniões que colocaram em xeque o modelo brasileiro de radiodifusão. Os sistemas públicos de radiodifusão em Estados Unidos, Canadá e Alemanha foram discutidos, com a presença de profissionais desses países.⁴¹ Nos Estados Unidos, ao lado das grandes redes privadas, existe uma rede pública – a *Public Broadcasting Service (PBS)*, que fornece programas educativos e culturais para centenas de emissoras espalhadas por todo país. Não se trata de uma instituição governamental, mas totalmente independente. Os recursos financeiros que sustentam a PBS são oriundos de diversas fontes: a contribuição espontânea dos cidadãos, doações de empresas privadas e doações do governo federal. Seguindo a filosofia de que a “programação deve ser o fim, e não o meio”, a PBS investe na qualidade, procurando diferenciar-se das redes comerciais pelo esforço em produzir programas de alto nível.⁴²

No Canadá, o sistema de radiodifusão comporta empresas públicas e privadas, mas sem controle governamental. A exemplo dos Estados Unidos, o setor também é fiscalizado por um órgão independente, o Conselho de Radiodifusão e Telecomunicações do Canadá. Esse conselho conta com a participação de representantes da comunidade e tem prerrogativas para decidir sobre concessão de canais de rádio e televisão e encaminhar as reclamações da população sobre

⁴⁰ Cf. *Revista Nacional de Telemática*, nº 68, dez. 1984, p. 10.

⁴¹ Tiveram participação destacada no Concin, como conferencistas sobre radiodifusão, Bruce Christensen, presidente da *Public Broadcasting Service (PBS)*, dos Estados Unidos; Real Therrien, vice-presidente do Conselho de Radiodifusão e Telecomunicações do Canadá e Klaus Schuetz, presidente da rádio *Deutsche Welle*, da então Alemanha Ocidental. A contribuição desses convidados estrangeiros foi particularmente importante pela defesa de um sistema público de radiodifusão, imune ao controle do Estado, mas também livre da influência do poder econômico privado. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 10 out. 1984, pp. 25-26.

⁴² Cf. “Diretor da PBS vê melhor qualidade na radiodifusão pública”, in *O Estado de S. Paulo*, 10 out. 1984, p. 25.

o nível da programação. Considerando que “a verdadeira liberdade de expressão é a liberdade de transmissão, é a chance de todas as correntes terem acesso aos meios de radiodifusão”, o Canadá adotou uma legislação que estimula produções independentes e autoriza grupos comunitários operarem emissoras de rádio de baixa potência. A legislação canadense evoluiu também no sentido de limitar a veiculação de programas estrangeiros, como forma de proteger “os valores culturais locais”. São fixados ainda percentuais da programação que devem ser destinados às notícias e músicas.⁴³

O sistema alemão, por sua vez, leva em conta que “a democracia necessita de um serviço de difusão que não esteja exposto a nenhuma influência direta exercida pelo Estado ou, em particular, pelo governo. Mas, a democracia também precisa de um serviço de rádio e televisão que seja imune à influência que possa vir de grandes grupos com muita força financeira”.⁴⁴ Portanto, ao lado de empresas privadas, coexistem empresas públicas. A legislação alemã garante o direito à informação e à transmissão.

O debate sobre o tema “modelo brasileiro de radiodifusão”, suscitado a partir dessas experiências de outros países, indicou claramente os limites das mudanças desejadas pelos empresários de radiodifusão. Partindo de um consenso sobre a necessidade de mudanças, sobretudo nos critérios de concessão, as opiniões se dividem sobre o alcance das reformas. A manifestação mais vigorosa sobre a necessidade de mudança no sistema de radiodifusão brasileiro partiu do diretor-geral do Dentel, Antônio Neiva, para o qual, “o Brasil precisa de um novo modelo de radiodifusão e, queiram ou não empresários e governo, ele deverá permitir a participação da comunidade, tanto para decidir sobre a concessão de novos canais de rádio e TV como, e principalmente, para definir suas programações”.⁴⁵

Mas fica claro que as mudanças defendidas pelos dirigentes empresariais do setor visam ampliar as garantias da exploração privada. A posição manifestada pelo empresário Maurício Sirotsky, do grupo Rede Brasil Sul (RBS), ilustra bem o pensamento dos empresários do setor. Propondo uma revisão total dos crité-

⁴³ Cf. “Canadá intervém para proteger transmissão”, in *O Estado de S. Paulo*, 10 out. 1984, p. 25.

⁴⁴ Cf. “Um serviço que não pode sofrer nenhuma influência do Governo”, in *O Estado de S. Paulo*, 10 out. 1984, p. 26.

⁴⁵ Cf. “Dentel sugere um novo modelo para a área de radiodifusão”, in *O Estado de S. Paulo*, 11 out. 1984, p. 29.

rios para concessão de canais de rádio e televisão, ele sugere a aplicação de dois artigos dos Estatutos da Associação Internacional de Radiodifusão (AIR), que definem “qual a política que deveria ser adotada por todos os países que buscam a democracia, como o Brasil”. O art. 2º, que afirma a necessidade do “estabelecimento de normas legais uniformes de proteção das atividades da radiodifusão privada defendendo o princípio fundamental de que as frequências pertencem à comunidade internacional. Os Estados nacionais quanto às frequências que lhes tenham sido destinadas, só têm sobre elas um poder de supervisão e administração”, e o art. 19, ao assegurar que “todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão, direito esse que inclui a liberdade de, sem interferência de opiniões, de procurar receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras”.⁴⁶

O discurso empresarial volta-se sempre para a liberdade de mercado, sem qualquer referência à participação da sociedade no controle dos serviços de radiodifusão. O ex-ministro das Comunicações, Euclides Quandt de Oliveira, apontou essa contradição, observando que os direitos das empresas privadas de rádio e televisão têm sido defendidos com muita ênfase, mas praticamente não se menciona o direito do público.⁴⁷ Ele faz um paralelo com os EUA, onde o público pode até impedir a renovação da concessão de uma emissora, após três anos, se ela não respeitar a cultura e os costumes da sociedade.

O Comitê de Radiodifusão, presidido pelo presidente da Abert, Joaquim Mendonça, encarregado de fazer uma síntese dos debates em torno da questão, produziu um documento final que, longe de refletir a riqueza e a pluralidade das ideias apresentadas, concentrou-se na defesa eloquente dos interesses dos empresários privados de radiodifusão. O documento definiu a seguinte proposta na política de outorga de serviços de radiodifusão:

O critério de concessão dos canais de radiodifusão deve ser modificado, de forma a garantir à mídia eletrônica o mesmo nível de liberdade da imprensa escrita. Entendem os participantes do Congresso que a União quer preservar a concessão

⁴⁶ Idem, *ibidem*.

⁴⁷ Cf. “Quandt quer veículos mais responsáveis”, in *O Estado de S. Paulo*, 11 out. 1985, p. 29. Ele afirma que “não se pode deixar de ver a televisão como um serviço público muito especial, com grandes responsabilidades perante o público consumidor, representando pelo telespectador”.

para si, e que não seria viável transferir essa atribuição para o Congresso Nacional, pois ele não tem a agilidade suficiente para atender às necessidades do empresário que pleiteia a concessão. Assim, a sugestão é que a concessão seja decidida por uma comissão tríplice, com um representante do governo, através do Ministério das Comunicações, um representante do Congresso, que possivelmente integre a Comissão de Comunicação, e por um representante da Associação Brasileira de Rádio e Televisão – Abert.⁴⁸

Conclui-se que a Abert se julga a única representante da sociedade no estabelecimento da política de concessões. Habituada a ser a única interlocutora do governo, a entidade parte do pressuposto de que o interesse do público só deve manifestar-se em relação à programação do rádio e da televisão, e não em relação ao controle desses veículos. O documento não fez qualquer menção ao sistema público de radiodifusão existente em outros países democráticos e que serviram como referencial nos debates. Os representantes do setor privado de radiodifusão propõem no item 2 que

a comunicação oficial, representada pela Voz do Brasil, que tem forte ranço autoritário desde sua criação, pelo projeto Minerva, pelas obrigações decorrentes da Lei Falcão, deve ser veiculada através de um canal único, governamental e não comercial. A proposta é que seja criada uma imprensa oficial eletrônica, para que as emissoras comerciais deixem de enfrentar o ônus dessas programações extremamente onerosas, que pesa sobre as duas mil emissoras brasileiras.⁴⁹

Por último, o documento pede a revogação da legislação autoritária que cerceia a liberdade de expressão, “eliminando-se a excrescência atual, que permite ao Dentel punir arbitrariamente e sem uma hierarquização das punições as emissoras julgadas faltosas” e transferindo ao Poder Judiciário as prerrogativas de julgar e punir os eventuais abusos praticados pelas empresas de radiodifusão. Os radiodifusores privados querem dar um “paradeiro nos projetos, leis e outros documentos que têm influência sobre a área de radiodifusão e são preparados por gente não ligada ao setor”.⁵⁰ A tendência de privatização da radiodifusão ou da

⁴⁸ Cf. “Sugerida mudança nos critérios de concessão”, in *O Estado de S. Paulo*, 12 out. 1984, p. 24.

⁴⁹ Idem, *ibidem*.

⁵⁰ Havia na ocasião 184 projetos de leis na área de radiodifusão tramitando no Congresso, um deles prevendo

abertura de novos canais à exploração privada em países da Europa, que ganhou impulso na segunda metade da década de 80, fortaleceu o discurso privatista dos radiodifusores brasileiros. Esse processo, que atingiu Itália, França, Espanha e, mais recentemente, Portugal, passou a ser uma referência permanente nos documentos da Abert. A privatização é considerada uma tendência “irresistível”.⁵¹ O monopólio estatal sobre os canais de radiodifusão é considerado remanescente das “décadas fascistas, quando o controle estatal dos meios de comunicação pelo governo era fundamental”.⁵² De acordo com a lógica do empresariado, a abertura da radiodifusão à iniciativa privada nos países europeus significa a superação de um atraso histórico, pois quando chegou à América, já veio mais liberalizada. Forçando o argumento, afirma que “a Europa (...) foi mais refratária do que os novos Estados americanos, de maior tradição liberal privada, a estas iniciativas”.⁵³ Por fim, conclui:

Em última instância, o que se leva em consideração é o fato de que, por ser a maioria dos Estados europeus democracias, estando a radiodifusão controlada pelo Estado, esta estaria sendo controlada pelo cidadão – o que não deixa de ser mera balela pseudodemocrática, já que, como em qualquer outra arma de poder, ela vai ser utilizada em favor do atual mandante desse poder. A iniciativa privada, refutam os defensores da estatização, não daria margem à participação do cidadão na programação etc. – o que teoricamente, seria ao cidadão garantido através do controle do Estado, via mandatários eleitos por ele. Outra balela.⁵⁴

que nenhuma empresa ou grupo poderia ter mais do que um canal de rádio ou televisão, o que era visto como uma ameaça à sobrevivência da radiodifusão comercial pelos empresários do setor. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 11 out. 1984, p. 24.

⁵¹ Para acompanhar essa tendência, a Associação Interamericana de Radiodifusão (AIR) reformou seus estatutos e passou a designar-se Associação Internacional de Radiodifusão (AIR), procurando constituir-se em organismo de representação do empresariado de radiodifusão de todos os continentes. Cf. *Revista Abert*, nº 9, jan./fev. 1986, p. 14.

⁵² Cf. *Revista Abert*, nº 9, jan./fev. 1986, p. 14.

⁵³ Idem, ibidem.

⁵⁴ Ibidem, ibidem.

O XV Congresso Brasileiro de Radiodifusão

Em setembro de 1986, a Abert promoveu, em Brasília, o XV Congresso Brasileiro de Radiodifusão (CBR). Com a Constituinte já convocada e às vésperas das eleições marcadas para 15 de novembro, a realização desse evento foi uma oportunidade para os empresários de radiodifusão manifestarem suas propostas e preocupações com o processo político. A abertura do CBR contou com a presença do presidente José Sarney, que se fez acompanhar de seis ministros, entre os quais o das Comunicações, ACM.⁵⁵ No seu breve discurso de saudação aos participantes do evento, o presidente Sarney, ele próprio um empresário de radiodifusão, defendeu a exploração privada dos serviços de radiodifusão, destacando que a liberdade de imprensa “é a base de uma opinião pública democrática, sem a tutela e o domínio do Estado”, o que só pode ser assegurado por meios de comunicação privados. Sarney destacou ainda “a importância dos meios de comunicação, como instrumentos nas mãos da sociedade, dos cidadãos, na escolha consciente de seus representantes”.⁵⁶

Todos os debates do XV CBR voltaram-se para o tema da Constituinte. No discurso de abertura, o presidente da Abert, Joaquim Mendonça, manifestou a preocupação dos radiodifusores com as decisões que seriam tomadas pela Constituinte:

Cumpre-me repetir o óbvio, ou seja, que o tratamento que for dado à imprensa pelo texto constitucional será decisivo para a sorte da democracia neste país, antes mesmo de ser decisiva para a sorte dos que dedicam sua vida à imprensa. Sem imprensa livre não há democracia, assim como sem democracia não há imprensa livre. E não há imprensa livre sem iniciativa privada, múltipla, diversa, séria e economicamente independente.⁵⁷

Porém, apesar de acentuar em primeiro plano a defesa da liberdade de imprensa, os radiodifusores estavam mais preocupados com a “liberdade de empresa”. Depois de associar a radiodifusão estatal aos regimes fascista e nazista, Joaquim Mendonça apontou como tendência atual nos países democráticos o avanço do

⁵⁵ Compareceram à abertura do XV CBR o ministro-chefe da Casa Civil, Marco Maciel, o ministro das Minas e Energia, Aureliano Chaves, o ministro-chefe da Casa Militar, Bayma Denis, o ministro do Interior, Ronaldo Costa Couto, e o ministro da Justiça, Paulo Brossard. Cf. *Revista Abert*, nº 17, out. 1986, p. 9.

⁵⁶ Cf. *Revista Abert*, nº 17, out. 1986, p. 11.

⁵⁷ *Idem*, p. 9

modelo privado. Ele advertiu para a ameaça representada pelas propostas que questionam a radiodifusão privada, atribuindo essas iniciativas a adversários da democracia: “Vozes totalitárias, de esquerda e de direita, arrogando-se em intérpretes do interesse popular paralelamente aos seus legítimos representantes eleitos, pleiteiam controles, censuras, comissões, representações comunitárias e sindicais, e não se sabe mais quantas restrições”.⁵⁸

De acordo com a lógica do discurso dos empresários de radiodifusão, a liberdade de imprensa está subordinada à livre iniciativa. Faltando esta, suprime-se aquela. O presidente da Abert convocou os empresários a não recuarem “de uma posição na vanguarda da democracia”, insurgindo-se contra qualquer medida que vise criar obstáculos à exploração privada dos serviços de radiodifusão. O ministro ACM reafirmou o papel insubstituível da iniciativa privada como fiadora da liberdade de imprensa. Para ele, “o modelo vigente em nossa radiodifusão intitula-se visceralmente democrático, já que pertence à iniciativa privada a quase totalidade de nossas emissoras”.⁵⁹

Durante o XV CBR realizou-se um painel específico sobre o tema “A radiodifusão e a Constituição”, que, sem trazer grandes novidades, acentuou a ambiguidade da proposta dos empresários no tocante ao sistema de concessão dos serviços de radiodifusão. De acordo com essa concepção, compete ao Estado zelar pela “administração racional do espectro eletromagnético”, de forma a garantir o seu máximo aproveitamento.⁶⁰ Aceita essa premissa, a Abert considera secundário discutir “quem deve decidir sobre as concessões”. A formulação desse discurso em defesa do modelo de mercado não supera a contradição de, por um lado, reconhecer a sociedade como titular do direito sobre o espectro de frequência e, por outro lado, rejeitar qualquer mecanismo democrático de controle sobre a exploração desse serviço, como é o caso da proposta do CNC. Ao final do XV Congresso Brasileiro de Radiodifusão foi aprovada a Carta de Brasília, na qual a Abert manifesta sua

⁵⁸ Ibidem, ibidem.

⁵⁹ Ibidem, p. 10.

⁶⁰ É esclarecedor o ponto de vista expressado pelo empresário Enéas Machado de Assis, fundador da Abert e antigo militante das causas dos radiodifusores privados: “Gostaria, algum dia, de ver em alguma lei deste país o seguinte: ‘as concessões não pertencem ao governo’. Há um acordo internacional (...), mas apenas para distribuir as frequências de modo que umas não interfiram nas outras. É preciso que, de uma vez por todas, isso seja definido: os governos são apenas representantes da sociedade, e não donos do espectro”. Cf. *Revista Abert*, nº 17, out. 1986, p. 17.

preocupação com a Constituinte e convoca os empresários de radiodifusão a uma “vigilância ininterrupta”. Sobre a regulamentação dos serviços de radiodifusão, o documento faz a seguinte declaração:

A matéria-prima de nossa atividade empresarial é a liberdade de expressão, sem a qual a liberdade de pensamento é mera abstração. Conforme sabemos, inúmeros pretextos são utilizados por fascistas da esquerda e de direita, para isolar os meios eletrônicos dos demais meios de expressão, com o único objetivo de controlá-los ou, mesmo, monopolizá-los.⁶¹

Assim, a Abert reafirma que a única garantia contra o monopólio dos mídia eletrônicos é o controle privado. É a iniciativa privada que garante a pluralidade e a liberdade de imprensa. De acordo com o discurso dos empresários, a única alternativa ao controle privado dos MCM é a estatização, que resulta do totalitarismo e da falta de liberdade de imprensa.

Ainda em maio de 1986, a Abert havia encaminhado um documento à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), presidida pelo jurista Afonso Arinos, onde defendia a exploração privada da radiodifusão, como garantia da liberdade de imprensa e da democracia. Depois de classificar o texto constitucional em vigor de “fascista e totalitário” no que tange ao sistema de concessões, a Abert propõe um novo regime jurídico, modificando a natureza desse serviço. Segundo essa proposta de regulamentação, as concessões seriam substituídas por uma simples licença franqueada pelo Estado para a exploração do serviço. Dessa forma, o serviço de radiodifusão deixaria de ter um caráter “público” para se tornar efetivamente privado.⁶²

No entanto, a CPEC manteve o conceito de serviço de interesse público para a radiodifusão, que, portanto, só pode ser explorada pela iniciativa privada mediante concessão da União. Mas o que mais desapontou a Abert – que recebeu com alívio a decisão do presidente Sarney de “engavetar” o anteprojeto de Constituição produzido por esta comissão – foram duas propostas acolhidas pelo anteprojeto da CPEC: 1) a criação do Conselho das Comunicações Sociais, com prerrogativa de decidir sobre as concessões; e 2) a garantia de prioridade na distribuição de concessões

⁶¹ Ibidem, p. 23.

⁶² Cf. *Revista Abert*, n° 13, jun. 1986, p. 14.

para as organizações culturais, educacionais e religiosas e aos partidos políticos.⁶³ O consultor legislativo da Abert, Blota Júnior, expressou o pensamento da diretoria da entidade, ao afirmar durante o XV CBR que a comissão tratou a questão da comunicação de forma superficial.

A Abert encontrou em forte aliado dentro do governo. O comando do Minicom demonstrou em todos os momentos grande afinidade de propostas com a entidade. O secretário-geral do Minicom, Rômulo Villar Furtado, ao participar de um painel durante o XV CBR, declarou sem rodeios que se considerava “parte integrante da entidade”.⁶⁴ De fato, sua atuação durante os 16 anos que permaneceu no cargo sempre foi sintonizada com a Abert, a ponto de estabelecer essa simbiose, na qual o representante do governo responsável pela regulamentação da radiodifusão julga-se membro da entidade que defende os interesses do setor privado nesta área. Furtado defendeu como postulado do Minicom que a radiodifusão seja vista como uma atividade destinada à iniciativa privada, “sendo papel do Estado apenas o de regulador”.⁶⁵

O XV CBR e os congressos estaduais de radiodifusão realizados ao longo de 1986 definiram a estratégia de ação dos empresários do setor para a Constituinte. Todos os documentos oficiais aprovados nesses encontros coincidem em três pontos fundamentais:

1. Na necessidade dos empresários de comunicação influírem na escolha dos constituintes, apoiando candidatos comprometidos com a livre-iniciativa.
2. No combate sistemático a qualquer proposta que pretenda modificar o sistema de radiodifusão, baseado na exploração privada.
3. Na subordinação da liberdade de imprensa à radiodifusão privada.⁶⁶

Esse será o eixo da atuação do *lobby* da Abert na Constituinte. A defesa intransigente do sistema de radiodifusão baseado no controle privado torna-se a bandeira da cruzada deflagrada pelos empresários da comunicação. A Abert assumiu a tarefa de apresentar e defender na Constituinte “o ponto de vista da radiodifusão brasileira”.

⁶³ Cf. *Revista Abert*, nº 16, set. 1986, p. 8.

⁶⁴ Cf. *Revista Abert*, nº 17, out. 1986, p. 14.

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ Cf. *Revista Abert*, nº 18, nov./dez. 1986, p. 5.

PARTE 3

Capítulo 9

O USO POLÍTICO DAS CONCESSÕES DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO NO GOVERNO SARNEY

“Concessão só para quem estiver do lado do poder”
DEPUTADO JESUS TAJRA¹

Durante o governo Sarney (1985-1989), repercutiu como um dos maiores escândalos da prometida “Nova República” a farta distribuição de emissoras de rádio e televisão, pautada em critérios políticos, claramente clientelistas e fisiológicos, beneficiando sobretudo os políticos, entre os quais cerca de uma centena de parlamentares constituintes. No período da Constituinte, foram frequentes as denúncias da oposição sobre o uso das concessões como moeda política para compra de apoio ao mandato de cinco anos.² Este capítulo apresenta os dados sobre as concessões realizadas pelo governo Sarney e analisa a influência que essa política clientelista exerceu nas decisões da Constituinte. Esta análise está centrada em torno de dois temas de maior interesse do Executivo: a fixação da duração do mandato do presidente Sarney e a definição do sistema de governo.

O presidente Sarney superou os seus antecessores no número de licenças de emissoras de rádio e televisão concedidas. Nenhum outro governo outorgou tantas concessões em tão pouco tempo nem fez uso político delas de forma tão explícita (ver Tabela 5). Em seis anos, o governo do general Figueiredo havia concedido

¹Cf. *Imprensa*, dez. 1991, p. 17.

² O deputado Artur da Távola (PMDB-RJ), um dos responsáveis por essas denúncias, recorda: “A enxurrada de concessões foi um escândalo”. O deputado Antônio Britto (PMDB-RS) foi mais longe, afirmando que: “As concessões foram usadas como moeda eleitoral, símbolo máximo do fisiologismo”. Cf. “O quarto-poder nas mãos da política”, in *Imprensa*, ano V, nº 52, dez. 1991, p. 16.

634 canais de radiodifusão, enquanto Sarney, em pouco mais de três anos e meio – de 15 de março de 1985 a 5 de outubro de 1988, data em que foi promulgada a nova Constituição – outorgou o expressivo número de 1.028 emissoras.³

Tabela 5. A distribuição de emissoras de rádio e televisão no Brasil

Governo/Período	Nº de Concessões/Permissões	%
Fernando Collor (TVA-DISTV*)	120	3,6
José Sarney** (1985-1988)	1.028	30,9
João Figueiredo (1979-1985)	634	19,0
Outros (1934-1979)	1.483	44,5
Congresso (a partir de outubro/88)	65	2,0
TOTAL	3.330	100,0

* Concessões de canais da futura TV a cabo, regulamentada pela portaria 250/89 do Minicom.

** 539 Concessões (52%) nos últimos nove meses da Constituinte.

Fontes: Minicom e Câmara dos Deputados (apud *O Estado de S. Paulo*, 30 jun. 1991, p.4).

No período final do governo Figueiredo, quando a transição já se encaminhava para uma solução negociada, via Colégio Eleitoral, não faltaram denúncias sobre o grande número de concessões de canais de rádio e televisão, que estavam sendo outorgados com base exclusivamente no critério do favoritismo, beneficiando políticos que se mantinham fiéis ao regime e amigos do presidente. Ao instalar-se a autoproclamada “Nova República”, o novo ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, anunciou com grande alarde uma medida moralizadora: a suspensão, com vistas a um provável cancelamento, de 144 concessões autorizadas por Figueiredo nos últimos três meses da sua administração. Essa decisão causou um impacto bastante positivo junto à opinião pública, pois indicava a disposição

³ Os dados analisados ao longo deste trabalho são relativos a uma listagem parcial de 958 emissoras, licenciadas no período de 15 de março de 1985 a 5 de outubro de 1988, fornecida pela Secretaria de Fiscalização e Outorga do Ministério das Comunicações. De acordo com essa listagem, havia um total de 2.035 emissoras concedidas antes da instalação da “Nova República”. Não foram analisadas as concessões realizadas após a entrada em vigor da nova Constituição, que alterou as regras, obrigando o Executivo a submeter os atos de outorga à aprovação do Congresso. O presidente Sarney encaminhou mais de uma centena de concessões ao Congresso, a maior parte das quais só foi aprovada depois que seu governo tinha terminado.

do novo governo de acabar com os vícios do sistema de concessões, combatendo as práticas de favoritismo político e apadrinhamento.

Entretanto, essa expectativa otimista não resistiria por muito tempo. De fato, já no segundo semestre de 1985 o governo começou a liberar as concessões que havia suspenso, agindo discretamente para evitar o desgaste que tal recuo provocaria. Mas o mais grave é que não demorou para que o presidente Sarney repetisse as mesmas práticas que denunciara no governo anterior. De fato, a distribuição de canais de rádio e televisão foi reiniciada seguindo o mesmo padrão fisiológico, além do que o número de emissoras licenciadas aumentaria significativamente no seu governo (ver Tabela 6). No período de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte – de 1º fevereiro de 1987 a 5 de outubro de 1988 – ocorreu o maior “derame” de concessões de radiodifusão já registrado no país. Durante nove meses, na fase mais crítica de disputa na Constituinte, o Minicom operou a pleno vapor para dar conta de processar o inusitado número de editais de licitação para outorga de canais de rádio e televisão.

Tabela 6. Concessões e permissões outorgadas no período de 1985-1988 (Governo Sarney)

Tipo de Serviço	1985	1986	1987	1988*	TOTAL
FM	66	91	143	332	632
OM	47	50	53	164	314
TV	14	13	12	43	82
TOTAL	127	154	208	539	1.028

* Até 5/10/88, data da promulgação da nova Constituição.

Fontes: Minicom e *Diário Oficial da União* (apud Fenaj: “Proposta dos Jornalistas à sociedade civil”, 1991).

Esse número inflacionado de concessões por si só já era motivo de suspeição, uma vez que o próprio secretário-geral do Minicom, Rômulo Villar Furtado, reconheceu que havia uma “capacidade relativamente limitada de processamento de

editais”, que permitia processar, em média, de oito a dez editais por mês.⁴ Verificasse, porém, que essa média mensal foi largamente superada, registrando o número impressionante de 257 concessões num único mês, em setembro de 1988 (ver Tabela 7).

Tabela 7. Concessões e permissões outorgadas no período de outubro/87 a outubro/88

Mês/Ano	FM	OM	TV	TOTAL
Out./87	5	1	0	6
Nov./87	20	6	0	26
Dez./87	29	14	3	46
Jan./88	15	17	3	35
Fev./88	12	2	1	15
Mar./88	7	11	1	19
Abr./88	13	14	0	27
Mai./88	5	8	1	14
Jun./88	29	9	3	41
Jul./88	12	15	4	31
Ago./88	50	15	10	75
Set./88	170	71	16	257
Out./88*	19			25

* Até 5 out. 1988, data da promulgação da nova Constituição Federal. Fonte: *Diário Oficial da União* (apud Fenaj).

Na etapa decisiva da Constituinte, quando estavam em pauta as questões de maior interesse do Executivo – como a duração do mandato, regime de governo e papel das Forças Armadas –, o Minicom foi transformado numa verdadeira “fábrica de concessões”. De fato, a partir de janeiro de 1988, quando a Constituinte entrou no período mais crítico, com a votação em plenário do anteprojeto de Constituição,

⁴ Esse esclarecimento foi feito, sob juramento, à CPI do Senado destinada a apurar irregularidades nas concessões, em depoimento prestado por Rômulo Villar Furtado no dia 16 de setembro de 1987. Cf. *DCN*, II, 20 nov. 1987, p. 3064.

observa-se um expressivo acréscimo na quantidade de canais de rádio e televisão distribuídos (ver Tabela 8). Das 1.028 concessões outorgadas pelo governo Sarney até a promulgação da nova Constituição, 539 (52%) foram distribuídas nos últimos nove meses da Constituinte, precisamente de janeiro a outubro de 1988.

Essa verdadeira “enxurrada de concessões” repercutiu fortemente na imprensa. No dia 2 de outubro de 1988, portanto a apenas três dias da promulgação da nova Constituição, o *Jornal do Brasil* publicou uma extensa reportagem, com o sugestivo título: “Sarney promove festival de

concessões de rádio e TV”,⁵ destacando os números superlativos de canais licenciados e creditando ao governo da “Nova República” o recorde nacional de distribuição de emissoras de rádio e televisão. Mas o que chamou mesmo atenção foi o expressivo número de concessões liberadas nos meses de agosto e setembro, quando “o ritmo tomou-se particularmente febril”.

Tabela 8. Dados sobre as concessões/permisões outorgadas no período crítico de disputa na constituinte (1987/88)

Nº de Concessões e média mensal	Jan./87 a Out./87	Média Jan./87 a Out./87 (%)	Nov./87 a Set./88	Média Nov./87 a Set./88 (%)
FM	94	9,40	362	32,91
OM	33	3,30	182	14,72
TV	9	0,90	42	3,82
TOTAL	136	13,60	586	51,45

Fontes: Minicom e *Diário Oficial da União* (apud Fenaj).

Esse clima de “fim de festa” intensificou-se a partir do momento que a Constituinte aprovou mudança nas regras das concessões de radiodifusão, estabelecendo que os atos do Executivo se submeteriam ao *referendum* do Congresso Nacional. Nesse ínterim, o esforço do governo em distribuir o maior número possível de concessões foi tamanho que a edição do *Diário Oficial da União* do dia 29

⁵ *Jornal do Brasil*, 2 out. 1988, p. 14.

de setembro de 1988 dedicou nove páginas à publicação de decretos presidenciais concedendo 59 canais de rádio e televisão – “número recorde de liberação de concessões num mesmo dia”.⁶ O deputado Carlos Alberto Caó (PDT-RJ), interpretando a perplexidade com que a opinião pública recebia as denúncias do favoritismo dessas concessões, reagiu com ironia: “Estão raspando o tacho”.⁷

As denúncias da oposição, que acusava o governo de agir de forma ilegal e inconstitucional, não intimidaram o ministro ACM, “comandante em chefe” da operação de distribuição de emissoras de radiodifusão. Ao contrário, conforme registrou a imprensa, ele

não esconde que tem agido com pressa. Em Porto Alegre, na semana passada, depois de explicar que se fosse esperar pela nova Constituição haveria todo um procedimento a ser cumprido, que certamente não terminaria antes do recesso parlamentar do fim do ano, afirmou: “Não vou esperar que os parlamentares entrem em férias”. Pé no acelerador, portanto – e só na última quinta-feira houve um derrame de 59 concessões.⁸

Mas o que realmente causou espécie foi que o uso político das concessões – prática antiga no país – escorregou para o “escracho” desde que Sarney assumiu a política do “é dando que se recebe”.⁹ Depois de pesquisar o nomes dos proprietários de 107 das mais de 400 concessões outorgadas no período final da Constituinte, o *Jornal do Brasil* conclui que, com raras exceções, os contemplados foram “parlamentares que votaram a favor dos cinco anos, governadores que usaram o peso de suas bancadas no mesmo objetivo ou ministros que se engajaram nesse combate. Quando não foram eles próprios os beneficiados, foram parentes deles, empresários a eles ligados ou pessoas de seus esquemas”.¹⁰

Outro fato destacado pela imprensa foi o “jeitinho” que o governo encontrou para mascarar o privilégio. O próprio *Jornal do Brasil* fez o seguinte relato sobre esta

⁶ Cf. “Planalto autoriza 59 novas emissoras”, in *O Estado de S. Paulo*, 30 set. 1988, p. 6.

⁷ Idem.

⁸ Cf. *Jornal do Brasil*, 2 out. 1988, p. 14.

⁹ Essa célebre frase de São Francisco de Assis foi plagiada e subvertida em seu sentido pelo deputado Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), um dos líderes do Centrão, para justificar o apoio ao governo em troca de cargos e favores. Ele próprio tornou-se ministro da Indústria e Comércio, numa demonstração de que de fato essa regra máxima do fisiologismo vigorou durante o governo Sarney.

¹⁰ Cf. *Jornal do Brasil*, 2 out. 1988, p. 14.

“novidade” criada pelo governo na corrida contra o tempo travada nos meses que antecederam a entrada em vigor da nova Carta: “Para ‘economizar papel’, como explicou o ministro Antônio Carlos Magalhães, o *Diário Oficial* foi autorizado, por decreto presidencial, a só publicar a razão social dos beneficiados com concessões de rádio e TV. Ou seja: deixou-se de publicar o nome das pessoas físicas contempladas”.¹¹ Essa medida dificultava enormemente a identificação dos beneficiários das concessões, tendo em vista que o Minicom sonegava sistematicamente as informações solicitadas pela oposição. Dessa maneira, o governo conseguiu acobertar o escandaloso favorecimento aos políticos favoráveis aos seus interesses.

O confronto entre o Executivo e a Constituinte

No primeiro semestre de 1988, o país foi sacudido por uma aguda crise política gerada pelo confronto entre o governo e a Constituinte, tendo como questão central a disputa em torno da definição do mandato do presidente José Sarney e do regime de governo. Ao lado da instabilidade política gerada por esse confronto, que chegou a ameaçar o curso da transição democrática, esse período foi marcado pelo agravamento da crise econômica e pela aceleração do processo inflacionário. Em janeiro, o presidente Sarney estava acuado por denúncias de corrupção que atingiam alguns dos seus colaboradores mais próximos.

Três episódios contribuíram para aumentar o isolamento do presidente. No dia 19 de janeiro, o ministro do Planejamento, Aníbal Teixeira, deixou o cargo em meio a graves acusações de irregularidades e de desvio de recursos públicos. Uma semana mais tarde, no dia 26, era instalada no Senado uma CPI destinada a apurar irregularidades na administração pública federal, que ficaria conhecida como “CPI da Corrupção”.¹² Na esteira desses dois acontecimentos, no dia 30 de janeiro, o presidente da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), dom Luciano Mendes de Almeida, divulgou à imprensa, em Brasília, uma nota política intitulada

¹¹ Idem.

¹² Um relato bastante completo sobre o escândalo envolvendo o ex-ministro Aníbal Teixeira e sobre a história da CPI da Corrupção está em Gilberto DIMENSTEIN, *A República dos Padrinhos: chantagem e corrupção em Brasília*, São Paulo: Brasiliense, 1988.

“Urgência de Grandes Decisões”, na qual denunciava a corrupção e fazia severas críticas ao governo. No seu trecho mais contundente, o texto da CNBB advertia:

A corrupção continua impune e continua protegida por uma tolerância que chega às raias da conivência. Como essa deterioração vem do alto, ela permeia toda a sociedade. Na falta de um gesto realmente significativo que demonstre ao povo não haver pacto possível com a corrupção, cai-se num imobilismo com a degradação do senso de dignidade nacional e da capacidade de indignação ética.¹³

Amargurado com os termos duros do manifesto, Sarney reagiu intempestivamente, respondendo às críticas no mesmo tom, numa nota oficial da Presidência divulgada dia 2 de fevereiro. O presidente exigiu dos dirigentes da CNBB que fossem apontados “fatos e pessoas” relacionados com corrupção para que o governo pudesse agir. E aproveitou para dar uma estocada na Igreja: “A corrupção, todos sabemos, é uma erva daninha que devemos combater sem tréguas. Veja Vossa Reverendíssima, que à sua solerte invasão não pode fugir nem mesmo a Santa Sé. O caso do Banco Ambrosiano mostra como é insidiosa”.¹⁴

Entretanto, a réplica do presidente acabou abafada por outra grave denúncia contra o governo, divulgada no dia seguinte, 3 de fevereiro, pelo jornal *Folha de S. Paulo*. De fato, nesse dia foi publicada a “lista da fisiologia”, comprovando a principal acusação que pesava contra o ex-ministro Aníbal Teixeira, de que ele havia autorizado a liberação de verbas, a fundo perdido, sem a necessária previsão orçamentária, atendendo pedidos de parlamentares comprometidos com o apoio ao mandato de cinco anos. No mesmo dia, os líderes de oposição na Constituinte assinaram uma carta enviada ao presidente, prontificando-se em atender ao apelo feito à CNBB, apontando corrupção no governo. Essa carta-denúncia nominava como principal foco de corrupção o Minicom, acusado de patrocinar um “chorrilho de rádios e televisões, todas exclusivamente baseadas num afrontoso favoritismo”.¹⁵

Essa farta distribuição de concessões, coordenada pelo ministro ACM, era indi-

¹³ Apud DIMENSTEIN, op. cit., pp. 83-84. Sobre as repercussões da nota da CNBB, ver *IstoÉ*, nº 581, 10 fev. 1988, p. 25.

¹⁴ Cf. Gilberto DIMENSTEIN, op. cit., p. 84.

¹⁵ Esse documento foi assinado pelos líderes de PMDB, PT, PDT, PCB, PC do B e PSB e lido na sessão da Constituinte pelo deputado Joaci Góes (PMDB-BA). Cf. *DANC*, II, 6 fev. 1988, p. 7043.

cada como a principal “chave de aliciamento” de parlamentares a favor da proposta de cinco anos. A denúncia da oposição apoiava-se num levantamento realizado pelo deputado Maurício Fruet (PMDB-PR), relacionando a distribuição de concessões com a troca de apoio à emenda dos cinco anos.¹⁶ Em janeiro, Fruet já anunciara que estava preparando um “dossiê” com os nomes dos constituintes que haviam recebido ou estariam por receber canais de rádio e televisão em troca do compromisso de votar a favor dos cinco anos de mandato para Sarney. Inicialmente, ele divulgou a relação das concessões para a Bahia, terra de ACM, comprovando que o ministro vinha privilegiando o seu estado e beneficiando seus correligionários políticos.

Essa denúncia, que ganhava destaque nas páginas dos principais jornais do país, irritou o ministro e repercutiu fortemente na Constituinte, intensificando a troca de acusações entre os quatroanistas e os cincoanistas. O deputado Paulo Pimentel (PFL-PR) – que ganharia do governo Sarney a concessão da Televisão Cidade Ltda., em Londrina (PR), outorgada em 22 de agosto de 1988 – reagiu às ameaças do seu colega paranaense, cobrando uma relação completa dos beneficiados com concessões de canais de rádio e televisão que, segundo ele, deveria incluir o nome dos parlamentares que já

foram a favor dos cinco anos, receberam suas concessões? E depois voltaram a defender os quatro anos. Favorável aos cinco anos, Pimentel justificou que “sempre o Poder Executivo atende aos parlamentares para ter apoio político, e concluiu com uma declaração esclarecedora: “O malandro vende até a mãe, mas o malandro mesmo é aquele que vende e não entrega”.¹⁷

As evidências sobre o uso de emissoras de radiodifusão para barganhar apoio ao mandato de cinco anos motivaram os líderes quatroanistas a apresentar um requerimento ao ministro das Comunicações, solicitando esclarecimentos sobre as concessões realizadas no governo Sarney. Principal alvo das insistentes denúncias de favoritismo nas concessões, ACM revelou mais uma vez sua reconhecida esperteza política. A pretexto de responder a esse pedido – subscrito pelos deputados Brandão Monteiro (PDT-RJ), Roberto Freire (PCB-PE), Luís Inácio Lula da Silva (PT-SP) e

¹⁶ Cf. “Fruet vai anunciar o nome dos favorecidos”, in *O Estado de S. Paulo*, 26 jan. 1988, p. 5.

¹⁷ Idem.

Haroldo Lima (PC do B-BR) e pelos senadores Mário Covas (PMDB-SP), Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) e Jamil Haddad (PSB-RJ) –, o ministro ACM não perdeu a oportunidade de revelar suas artimanhas. Ao invés de responder ao pedido formulado, apresentando a relação com os nomes das pessoas que ganharam emissoras de rádio e televisão durante a sua gestão, ACM divulgou com estardalhaço o que ele chamou de “dossiê das concessões”. Tratava-se, na verdade, de uma lista cuidadosamente elaborada relacionando apenas os pleitos apresentados ao Minicom por parlamentares opositores, solicitando concessão de emissoras de rádio e televisão. A lista incluía ainda os pedidos feitos por ilustres figuras da hierarquia da Igreja Católica, fato que caracterizava claramente uma retaliação do governo à CNBB. Mas o principal objetivo do ministro foi fustigar senadores e deputados que vinham destacando-se na defesa do mandato de quatro anos e na oposição ao governo.

Depois de fazer grande suspense, finalmente, no dia 28 de fevereiro, ACM divulgou esse “dossiê”, causando alvoroço no Congresso, pois comprometia alguns dos mais destacados opositores do governo, principais alvos da investida palaciana.¹⁸ A divulgação dessa lista foi uma evidente perseguição aos adversários políticos, fato que o próprio ministro não tentou negar, ao reconhecer que a relação de pedidos de emissoras de rádio e televisão dos parlamentares fiéis ao governo era muito mais extensa do que a dos constituintes de oposição, “que aliás não foi divulgada por completo”, ameaçou.¹⁹ Se o ministro pretendia constranger os parlamentares que vinham atacando o governo e desarmar as crescentes denúncias de irregularidades nas concessões, esse objetivo foi plenamente alcançado. Ao justificar sua atitude, ACM prestou o seguinte esclarecimento:

Não condeno os parlamentares que pedem emissoras de rádio e televisão para suas regiões, esse é um comportamento normal e eu o respeito. Não tolero é a hipocrisia dos deputados e senadores que fazem os pedidos e depois negam tê-los feito, além de criticarem os demais, como se só os fiéis ao governo estivessem se beneficiando das facilidades oficiais.²⁰

¹⁸ A lista completa das pessoas que pediram concessão de emissoras de rádio e televisão ao governo, divulgada pelo ministro Antônio Carlos Magalhães, foi publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, 1 mar. 1988, pp. 39-40.

¹⁹ Cf. “Magalhães diz que a lista ainda não está completa”, in *Jornal da Tarde*, 2 mar. 1988, p. 6.

²⁰ Idem.

O ministro aproveitou o clima de perplexidade gerado pela divulgação da lista para criticar o fato de que os parlamentares poderiam fixar novos critérios para a concessão de canais de rádio e TV, mas não teriam apresentado emendas relativas à matéria no projeto de Constituição. Tal crítica era infundada, tendo em vista que nas primeiras etapas do processo Constituinte ACM interferiu diretamente para derrotar todas as propostas que feriam o *status quo* do sistema vigente, sobretudo a proposta de criação do Conselho de Comunicação Social, que mudaria radicalmente o processo de concessão de licenças para serviços de radiodifusão, abrindo espaço à participação da sociedade. Apesar da retórica, o ministro reconheceu que a influência dos políticos é decisiva na escolha dos beneficiários: “Afim, o grupo que além de concorrer tem o apadrinhamento político de um influente senador ou deputado está mais ‘arriscado’ a ganhar a concessão”.²¹

Além de atingir parlamentares opositores, esse “dossiê” foi uma retaliação contra a CNBB pelo seu manifesto divulgado no mês anterior, condenando a corrupção no governo. A lista revelou que o presidente da CNBB, dom Luciano Mendes de Almeida, intercedeu em favor das concessões da Rádio Assunção, de Jales (SP), da Rádio Independência, de Ribeirão Preto (SP), e do Sistema Barretense de Comunicação, sendo que alguns desses pedidos foram apresentados conjuntamente com o ex-presidente da entidade, dom Ivo Lorscheider. Foram relacionados ainda os pedidos apresentados por outros prelados da Igreja Católica.

Mas as principais vítimas do dossiê montado por ACM foram mesmo os parlamentares do PMDB e do PFL – partidos que formavam a Aliança Democrática – que durante a Constituinte passaram para a oposição. O líder do PFL no Senado, Carlos Chiarelli (RS), convertido num dos maiores críticos do governo e principal incentivador da CPI da Corrupção, apareceu como o campeão de solicitações de concessão de emissoras, com 45 pedidos para o seu estado. Até o nome do líder do PMDB na Constituinte, senador Mário Covas (SP), inflamado defensor do parlamentarismo e do mandato de quatro anos, apareceu na lista. De acordo com o documento do Minicom, ele intercedera a favor da concessão de canal de ondas médias para a Radiodifusão Luzes da Ribalta Ltda., na cidade paulista de Santa

²¹ Ibidem.

Bárbara d'Oeste. O ex-líder do PMDB no Senado, Fernando Henrique Cardoso, foi apontado como padrinho do pedido de liberação de um canal de televisão para o Sistema Clube de Comunicações, de Ribeirão Preto (SP). No Paraná, a Rádio Educativa Nova Dantzig, da cidade de Cambé, teve como padrinhos os influentes senadores Affonso Camargo (PMDB-PR), ex-ministro dos Transportes, e José Richa (PMDB-PR), convertidos em adversários do governo na Constituinte.

A lista deu destaque a parlamentares baianos, adversários do ministro, entre eles o senador Rui Bacelar (PMDB), autor de uma das emendas para reduzir o mandato do presidente Sarney para quatro anos, responsável pelos pedidos de duas emissoras de FM nas cidades de Irecê e Jacobina. Sem declinar os nomes, o ministro acusou ainda dois congressistas, “coincidentalmente opositoristas do governo”, de terem pleiteado e recebido concessões para depois vendê-las a terceiros, lucrando indevidamente com um serviço concedido pelo governo.²²

Os principais líderes citados na lista do Minicom reagiram com duras críticas. Depois de negar que tivesse feito intermediação a favor da liberação de qualquer concessão, o senador Mário Covas (SP) acusou o ministro de promover uma campanha para desmoralizar e intimidar os congressistas. Magoado, ele desabafou: “Se alguém descobrir qualquer coisa que eu tenha deste ou de outro governo pode tomar de volta. Não faço política nessa base”.²³ Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, defendeu-se afirmando que o ministro “fez uma cortina de fumaça” para deixar de responder ao pedido de informações sobre os critérios das concessões.²⁴

Apesar da evidente manipulação a que se prestou, a divulgação dessa lista de pedidos confirmava a aceitação tácita, inclusive por parte de setores da oposição, da regra do jogo das concessões, segundo a qual o que prevalece é a decisão política. Sendo assim, o tráfico de influência tomou-se um procedimento habitual. Esse episódio serviu ainda para expor a cumplicidade do Congresso com a políti-

²² Segundo relatou o *Jornal da Tarde*, “o ministro não informa, mas no Congresso o fato é conhecido: o senador Jutahy Magalhães vendeu uma concessão de rádio FM para o deputado estadual baiano Marcos Medrado; e o deputado Luís Viana Neto revendeu uma concessão de televisão para o senador Albano Franco (PFL-SE). Tudo isso na Bahia, terra do ministro das Comunicações”. Cf. *Jornal da Tarde*, 2 mar. 1988, p. 6.

²³ Cf. “CPI quer a lista de rádio e TV”, in *Jornal da Tarde*, 2 mar. 1988, p. 6.

²⁴ Cf. “ACM afirma que dois quatroanistas repassaram concessões de rádio e TV”, in *Folha de S. Paulo*, 2 mar. 1988, p. A-10.

ca clientelista orientada por ACM. Alguns dos mais influentes parlamentares do PMDB e do PFL que haviam rompido com o governo foram alvejados pelo dossiê do ministro das Comunicações. O governo conseguiu dessa forma desgastar alguns dos principais defensores dos quatro anos e enfraquecer suas denúncias sobre o uso das concessões como “moeda política” na compra do mandato de cinco anos.

Os dados analisados neste trabalho mostram que nos meses seguintes aumentaria consideravelmente o número de outorgas de concessões, a maior parte das quais beneficiando políticos aliados ao governo. Portanto, longe de intimidar-se com as denúncias da oposição, o governo passou a agir de forma mais desabrida, cedendo às pressões fisiológicas e fazendo uso político ostensivo das emissoras da rádio e televisão para influenciar as decisões da Constituinte.

O alto preço do mandato de cinco anos

O primeiro semestre de 1988 marcou o período mais crítico da Constituinte. Foi quando as decisões do plenário começaram a definir o texto final da nova Constituição. As interferências, ameaças e pressões do Executivo foram permanentes durante todo processo da Constituinte, mas tornaram-se mais intensas quando entrou em pauta a definição do regime de governo e da duração do mandato do presidente Sarney, temas que proporcionaram as disputas mais acirradas entre os governistas e as oposições.²⁵ Nas votações dessas duas matérias – que se destacaram entre as mais polêmicas e disputadas da Constituinte –, o governo logrou vitórias incontestáveis. Exatamente em função da importância que essas duas questões assumiram no confronto entre o Executivo e a Constituinte, os resultados das votações das emendas do presidencialismo e do mandato de cinco

²⁵ No debate sobre o regime de governo, o PDT e o PT ficaram na incômoda posição de aliados do bloco governista, comandado pelo Centrão, votando a favor do presidencialismo, muito embora os dois partidos fizessem oposição ao governo e defendessem a tese dos quatro anos. Essa posição ambígua foi criticada pelos principais líderes parlamentaristas, que avaliavam corretamente que a vitória do presidencialismo fatalmente levaria à aprovação do mandato de cinco anos, como de fato ocorreu. Cf. “Roupa suja: quem são os culpados pela goleada”, in *Jornal da Tarde*, 23 mar. 1988, p.3; “Centrão, PDT e PT: adversários comemoram juntos”, in *O Globo*, 23 mar. 1988, p. 3; “Vitória de Sarney apressa pacote”, in *Jornal do Brasil*, 23 mar. 1988, p. 1.

anos definem com bastante nitidez a posição “governista” ou “oposicionista” assumida pelos constituintes – ressalvado o voto das bancadas do PT e do PDT a favor do presidencialismo. Depois de identificar os parlamentares que ganharam concessão de radiodifusão durante o governo Sarney, fizemos o cruzamento desses dados com as votações dessas duas matérias de interesse do Executivo. A análise do resultado desse levantamento é o objeto central deste capítulo. Examina-se aqui a possível influência que a política clientelista de distribuição de emissoras de rádio e televisão implementada pelo governo Sarney, beneficiando preferencialmente os políticos, entre eles cerca de uma centena de constituintes, teve nas decisões do Congresso Constituinte.

A primeira tarefa foi identificar os parlamentares que de fato receberam alguma concessão de radiodifusão, consultando para isso a relação das emissoras licenciadas durante o governo Sarney, fornecida pela Secretaria de Fiscalização e Outorga do Minicom. Concluído esse minucioso levantamento, o segundo passo foi verificar a posição de cada um desses constituintes nas votações dessas duas matérias. O resultado desse cruzamento de dados é surpreendentemente esclarecedor. Dos 91 constituintes que foram premiados com pelo menos uma concessão de rádio ou televisão, 84 (92,3%) votaram a favor do presidencialismo e 82 (90,1%) votaram a favor do mandato de cinco anos (ver Tabela 9). Portanto, entre os parlamentares beneficiados com a distribuição de emissoras de rádio e televisão, o governo colheu uma cesta de votos suficiente para assegurar a folgada vitória obtida nas duas votações analisadas.

Em relação aos dados apresentados nessa tabela, são necessários dois esclarecimentos. Em primeiro lugar, é preciso insistir na confiabilidade da lista dos parlamentares que receberam emissoras de rádio e/ou televisão durante o governo Sarney, fruto de uma rigorosa pesquisa baseada nos dados oficiais fornecidos pelo Minicom. Note-se, porém, que nem todos os parlamentares listados figuram como sócios das entidades que obtiveram as concessões que lhes são atribuídas. É o caso dos deputados e senadores que ganharam emissoras em nome da esposa, dos filhos, de irmãos ou de outros parentes e até mesmo utilizando-se de “testa de ferro”. Mas, mesmo quando isso ocorre, não resta a menor dúvida de que esses parlamentares são os verdadeiros beneficiados, tratando-se apenas de um subterfúgio que muitos

políticos utilizam para obter canais de radiodifusão. Os mais desinibidos, porém, dispensam esse artifício.²⁶

O segundo esclarecimento a ser feito refere-se ao caráter reconhecidamente incompleto dessa lista, visto que ela inclui apenas os parlamentares que receberam diretamente alguma concessão de radiodifusão (no próprio nome ou em nome do cônjuge, de filhos ou irmãos). As únicas exceções já mencionadas são os deputados Paulo Pimentel (PFL-PR), Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA) e Rita Furtado (PFL-RO), que ganharam emissoras em nome de “testas de ferro”. No entanto, é necessário esclarecer que o número de parlamentares beneficiados foi bem maior do que os 91 listados, tendo em vista que não foi possível identificar todos aqueles ganharam concessões em nome de “terceiros”. A legislação brasileira proíbe que os detentores de mandatos eletivos exerçam cargos de direção em empresas concessionárias de serviços de radiodifusão, mas não veda a presença dos políticos como acionistas e controladores de emissoras de rádio e televisão. Apesar dessa liberalidade do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62), é prática comum políticos exercerem o controle indireto de emissoras de rádio e televisão, seja através de parentes, correligionários políticos ou simples prepostos. Nesse caso, a comprovação do vínculo é muito mais difícil, tarefa que este trabalho não deu conta de realizar.

²⁶ O deputado Fausto Rocha (PFL-SP), que já era dono de uma emissora de televisão em Limeira (SP) e recebeu do governo Sarney a concessão da TV FR Paulista Ltda., em Bauru (SP), é um dos que garante dispensar testa de ferro. Sua justificativa é simples: “Fiz questão de me colocar à frente das minhas empresas, pois não tenho nada a temer”. Cf. “O quarto-poder nas mãos da política”, in *Imprensa*, dez. 1991, p. 18.

Tabela 9. As votações da ANC sobre a duração do mandato e o sistema de governo

Como votaram os constituintes que receberam emissoras de rádio e/ou televisão durante o Governo Sarney

Partido	Parlamentar	UF	Concessões recebidas			Mandato de 5 anos*		Presidencialismo**	
			FM	OM	TV	SIM	NÃO	SIM	NÃO
PMDB	Dep. José Carlos Martinez ^(a)	PR			1	X		X	
	Dep. Theodoro Mendes	SP	2	1		X		X	
	Dep. Jovanni Masini	PR	1			X		X	
	Dep. Carlos Benevides	CE	1	1		X		X	
	Dep. Milton Reis	MG	2			X		X	
	Dep. Manoel Ribeiro	PA		1		X		X	
	Dep. Aloysio Teixeira	RJ	1			X		X	
	Dep. Ubiratan Aguiar	CE	9	3		X		X	
	Dep. Hilário Braun	RS		1		X		X	
	Dep. Dalton Canabrava ^(a)	MG	1			X		X	
	Dep. Vingt Rosado	RN	1			X		X	
	Dep. Luiz Leal	MG	1			-	-	X	
	Dep. Marcos Lima	MG		3		X		X	
	Dep. Edivaldo Motta	PB	1	1		X		X	
	Dep. Sérgio Spada	PR		1		X			X
	Dep. Matheus Iensen	PR	1	1		X		X	
	Dep. Mário de Oliveira	MG	1			X		X	
	Dep. Rosa Prata ^(a)	MG	1			X		X	
	Dep. Albérico Filho	MA	1	2		X		X	
Dep. Henrique Eduardo Alves	RN		1	1	X		X		

* A duração do mandato do presidente José Sarney foi definida pela Constituinte no dia 2 de junho de 1988, quando foi votada a emenda do deputado Matheus Iensen (PMDB-PR), fixando o mandato em cinco anos, aprovada por 328 votos a 222, com três abstenções.

** O sistema de Governo foi definido pela Constituinte no dia 22 de março de 1988, quando foi votada a emenda do senador Humberto Lucena (PMDB-PB), favorável ao presidencialismo, aprovada por 344 votos a 212, com três abstenções. Essa foi a primeira votação da Constituinte que contou com a presença de todos os 559 constituintes.

A BATALHA INVISÍVEL DA CONSTITUINTE

Partido	Parlamentar	UF	Concessões recebidas			Mandato de 5 anos*		Presidencialismo**	
			FM	OM	TV	SIM	NÃO	SIM	NÃO
PMDB	Dep. Osvaldo Sobrinho	MT		1		X		X	
	Dep. Ismael Wanderley	RN			1	X		X	
	Dep. Joaquim Haickel	MA			2	X		X	
	Sen. Louremberg Nunes Rocha	MT		1		X		X	
	Dep. Renato Johnsson ^(a)	PR		1		X		X	
	Dep. Aécio Neves	MG	2			X			X
	Sen. Meira Filho	DF		1		X		X	
	Dep. Onofre Corrêa ^(a)	MA	2	1		X		X	
	Sen. Rachid Saldanha Derzi ^(a)	MS	1			X		X	
	Dep. Ervin Bonkoski ^(a)	PR	3			X		X	
	Dep. Domingos Juvenil ^(a)	PA		2	1	X		X	
	Dep. Sérgio Naya (Suplente)	MG	2			-	-	-	-
	Dep. Arnaldo Moraes ^(a)	PA		2	1	X		X	
PFL	Dep. Lúcio Alcântara	CE	2				X	X	
	Sen. José Agripino Maia	RN	1		1		X	X	
	Dep. Pedro Ceolin	ES	1			-	-	X	
	Dep. João da Mata	PB	2			X		X	
	Sen. Marcondes Gadelha	PB	1	1	1	X			X
	Dep. Lael Varela	MG	1	1		X		X	
	Dep. José Mendonça Bezerra ^(a)	PE	1	1		X		X	
	Dep. Eraldo Trindade	AP	1			X		X	
	Dep. José Santana de Vasconcellos	MG	1			X		X	
	Dep. Eraldo Tinoco	BA		1		X		X	
	Dep. Etevaldo Nogueira ^(a)	CE		1		X		X	
	Dep. Enoc Vieira	MA		2		X		X	
	Dep. Antônio Ueno	PR	1			X		X	
	Dep. Inocêncio Oliveira	PE	1			X		X	
	Dep. Jesualdo Cavalcanti	PI		2		X		X	
	Dep. Eliezer Moreira	MA		1		X		X	
	Dep. Assis Canuto	RO	2			X		X	
	Dep. Jessé Freire	RN		2		X		X	
	Dep. Cleonânicio Fonseca	SE	1			X		X	
	Dep. Messias Géis	SE	1	1		X		X	
Dep. Mussa Demes	PI		2		X		X		
Dep. Edme Tavares	PB		1		X		X		

A BATALHA INVISÍVEL DA CONSTITUINTE

Partido	Parlamentar	UF	Concessões recebidas			Mandato de 5 anos*		Presidencialismo**	
			FM	OM	TV	SIM	NÃO	SIM	NÃO
PFL	Dep. João Machado Rollemberg	SE	2			X		X	
	Dep. Albérico Cordeiro	AL	1	1		X		X	
	Dep. Átila Lira	PI	1	1		X		X	
	Sen. João Lobo	PI	1	2		X		X	
	Dep. Paes Landim ^(a)	PI	1			X		X	
	Dep. Ricardo Izar ^(a)	SP	1			X		X	
	Sen. Divaldo Suruagy ^(a)	AL	1			X		X	
	Sen. Álvaro Pacheco (suplente)	PI	1		1	X		X	
	Sen. Guilherme Palmeira ^(a)	AL			1	X			X
	Dep. Fausto Rocha	SP			1	X		X	
	Dep. Sadie Hauache	AM			1	X		X	
	Dep. Maluly Neto	SP	2	1	1	X		X	
	Dep. Arolde de Oliveira	RJ			1	X		X	
	Dep. Gandhi Jamil ^(a)	MS			1	DX		X	
	Dep. Osvaldo Coelho ^(a)	PE		1	1	X		X	
	Dep. José Thomas Nonô ^(a)	AL	1		1	X			X
	Dep. Jacy Scanagatta ^(a)	PR	1			X		X	
	Dep. Jesus Tajra ^(a)	PI	1		1	X		X	
	Dep. José Camargo	SP	1			X		X	
	Dep. Francisco Coelho	MA		1		X		X	
	Dep. Paulo Pimentel ^(b)	PR			1	X		X	
	Dep. Geraldo Bulhões ^(a)	AL		1			X	X	
	Dep. Rita Furtado ^(c)	RO	4	4	2	X		X	
	Dep. Alysso Paulinelli ^(a)	MG		1		X		X	
	Dep. Mozarildo Cavalcanti ^(a)	RR			1	X		X	
	Sen. Ivan Bonato (suplente)	SC			1	-	-	-	-
Sen. Odacir Soares ^(a)	RO	3		1	X		X		
Dep. Luís Eduardo Magalhães ^(c)	BA			3	X		X		

^(a) As concessões creditadas a esses parlamentares foram outorgadas em nome das respectivas esposas, filhos (as) ou irmãos (as).

^(b) O deputado Paulo Pimentel ganhou a concessão da Televisão Cidade Ltda., em Londrina (PR), em nome de "terceiros". A emissora foi dada ao jornalista Mussa José Assis e ao seu genro Marcus Vinícius Manfrin de Oliveira, ambos diretores do jornal *O Estado do Paraná*, que integra o grupo de comunicação controlado pelo parlamentar.

^(c) A deputada Rita Furtado, esposa do secretário-geral do Minicom, Rômulo Villar Furtado, e o deputado Luis Eduardo Magalhães, filho do ministro Antônio Carlos Magalhães, também receberam concessões em nome de "terceiros", os famosos "testas de ferro". Cf. *IstoÉ Senhor*, nº 1.066, 21 fev. 1990, pp. 32-36 e *IstoÉ Senhor*, nº 1.067, 28 fev. 1990, pp. 34-35.

Partido	Parlamentar	UF	Concessões recebidas			Mandato de 5 anos*		Presidencialismo**	
			FM	OM	TV	SIM	NÃO	SIM	NÃO
PDS	Dep. Adauto Pereira	PB	1			X		X	
	Dep. Felipe Mendes	PI		1		X		X	
	Dep. José Luiz Maia	PI	1			X		X	
	Dep. Gerson Peres ^(a)	PA	1			X			X
	Dep. Narciso Mendes	AC			1	X		X	
PDC	Dep. Siqueira Campos ^(a)	GO	1			X		X	
PTB	Dep. Gastone Righi ^(a)	SP	2		1	X			X
	Dep. José Egreja ^(a)	SP		1		X		X	
	TOTAL 91	-	79	56	30	84	3/4	82	712

Fontes: Minicom (dados sobre concessões no período do Governo Sarney), *Folha de S. Paulo* (resultado da votação sobre duração do mandato) e *O Globo* (resultado da votação que definiu o sistema de governo).

Os dados analisados por esta pesquisa confirmam sem qualquer margem de dúvida que todos os 91 constituintes relacionados na Tabela nº 9 receberam pelo menos uma concessão de rádio ou televisão. Trata-se de um número bastante significativo, uma vez que representa 16,3% do total de 559 constituintes. Esses 91 parlamentares receberam 79 emissoras de rádio FM, 56 de AM e 30 emissoras de televisão. A maioria desses políticos não possuía negócios na área de radiodifusão, o que reforça a hipótese de premiação em troca do apoio ao governo. Outros, porém, já eram do “ramo”, tendo recebido de governos anteriores canais de radiodifusão, com base no mesmo critério de favoritismo político. Para esses antigos concessionários, as novas emissoras representaram uma ampliação da influência sobre os mídias eletrônicas nos seus respectivos estados.

Por último, a estes dois grupos – dos “novos concessionários” e dos “antigos concessionários” que receberam novos canais – é preciso somar um terceiro grupo, formado pelos parlamentares que também já eram proprietários de emissoras de rádio e/ou televisão, mas que não receberam novas concessões do governo Sarney. De acordo com o levantamento realizado, foi possível identificar outros 55 deputados e senadores que integravam a bancada dos proprietários de canais de rádio e/ou televisão na Constituinte, sem contudo ter recebido essas emissoras durante o governo Sarney.

São os seguintes parlamentares nessa condição: dep. Antônio Carlos Franco (PMDB- SE), dep. Antônio Mariz (PMDB-PB), dep. Altenir Werner (PDS-SC), dep. Bonifácio Andrade (PDS- MG), dep. Darcy Pozza (PMDB-GO), dep. Délio Bráz (PMDB-GO), dep. Expedito Machado (PMDB-CE), dep. Feres Nader (PDT-RJ), dep. Francisco Rossi (PDT-SP), dep. Hélio Costa (PMDB-MG), dep. Humberto Souto (PFL-MG), dep. Jalles Fontoura de Siqueira (PFL-GO), sen. Júlio Campos (PFL-MT), dep. Leur Lomanto (PFL-BA), sen. Luís Viana Filho (PMDB-BA), dep. Luis Viana Neto (PMDB-BA), dep. Mauro Sampaio (PMDB-CE), dep. Vieira da Silva (PDS-MA), sen. João Calmon (PMDB-ES), dep. Arnold Fioravante (PDS-SP), dep. José Elias (PTB-MS), dep. Fernando Gomes (PMDB-BA), dep. Sarney Filho (PFL-MA), sen. Edison Lobão (PFL-MA), dep. Cunha Bueno (PDS-SP), dep. José Queiroz (PFL-SE), dep. Alair Ferreira (PFL-RJ), dep. Alarico Abib (PMDB-PR), sen. Mansueto de Lavor (PMDB-PE), sen. Albano Franco (PMDB-SE), dep. Raul Belém (PMDB-MG), dep. Virgílio Galassi (PDS-MG), dep. Maurício Nasser (PMDB-PR), dep. Levy Dias (PFL-MS), dep. José Teixeira (PFL-MA), dep. Alcení Guerra (PFL-PR), sen. Carlos Alberto (PTB-RN), dep. César Cais Neto (PDS-CE), dep. Furtado Leite (PDS-CE), dep. Mário Bouchardet (PMDB-MG), dep. João Cunha (PMDB-SP), dep. Ângelo Magalhães (PFL-BA), dep. Jonival Lucas (PFL-BA), dep. Benito Gama (PFL-BA), dep. Nilson Gibson (PMDB-PE), dep. Salatiel Carvalho (PFL-PE), dep. Ricardo Fiúza (PFL-PE), dep. Orlando Bezerra (PFL-CE), dep. Aécio de Borbas (PDS-CE), dep. Iberê Ferreira (PLF-RN), dep. José Maranhão (PMDB-ES), dep. Sérgio Brito (PFL-BA), sen. Lavoisier Maia (PDS-RN), dep. Hélio Rosas (PMDB-SP) e dep. Antônio Salim Curiati (PDS-SP).

Portanto, a “bancada do rádio”, formada pelos proprietários de emissoras de rádio e/ou televisão na Constituinte – identificada nesta pesquisa – reuniu um total de 146 parlamentares (somando-se aqueles que receberam concessão do governo Sarney com os que já eram concessionários de serviços de radiodifusão). Concluiu-se, então, que a bancada dos proprietários de emissoras de rádio e televisão reuniu 26,1% dos 559 constituintes encarregados de elaborar a nova Carta.

Os dados apresentados pela Tabela 9 corroboram uma opinião largamente difundida à época de que as concessões de canais de radiodifusão foram utilizadas pelo governo como moeda de barganha para garantir a aprovação do mandato de cinco anos. Os números apurados por esta pesquisa confirmam tal assertiva. É evidente

que o governo mobilizou outros recursos para influenciar a decisão da Constituinte, loteando cargos na administração direta e indireta, atendendo os pedidos de liberação de verbas dos aliados e promovendo retaliação contra os adversários.²⁷ Além disso, Sarney teve o apoio da maioria dos governadores que, via de regra, exercem forte liderança sobre as respectivas bancadas estaduais no Congresso. Se tudo isso não bastasse, a Constituinte sofreu ainda pressões militares a favor da aprovação do mandato de cinco anos. A bancada suprapartidária formada pelos senadores e deputados premiados com emissoras de rádio e/ou televisão votou maciçamente a favor das propostas de interesse do Executivo. Significativamente, das 165 concessões dadas a esses parlamentares, 70 foram outorgadas após a votação que definiu a duração do mandato, ou seja, entre 3 de junho e 5 de outubro. Foi o período em que o governo beneficiou o maior número de políticos, o que reforça a suspeita de que as emissoras foram dadas como pagamento pela aprovação dos cinco anos.

Não faltaram casos de constituintes que já haviam se manifestado publicamente a favor do mandato de quatro anos e que acabaram “convertidos” na última hora, passando a apoiar a emenda favorável aos cinco anos, depois de serem beneficiados com alguma concessão ou promessa de recebê-la votando com o governo. Segundo apurou o *Jornal do Brasil*, entre os parlamentares beneficiados pela farta distribuição de emissoras de rádio e televisão, havia pelo menos “14 dos 61 que de início defendiam um mandato presidencial de quatro anos, mas acabaram mudando seus votos na sessão do dia 2 de junho”.²⁸ Causou estranheza a “conversão” do deputado Theodoro Mendes (PMDB-SP), que, depois de revelar-se um ardoroso defensor das eleições diretas para a Presidência da República – tendo sido inclusive autor de emenda nesse sentido, apresentada logo após a rejeição da emenda Dante de Oliveira –, acabou votando a favor dos cinco anos.²⁹ A chave para esclarecer essa mudança de posição pode estar nas três emissoras de rádio que esse parlamentar ganhou do presidente Sarney: a Rádio Meridional FM, a Rádio Manchester AM e a

²⁷ Uma declaração do líder do PFL, deputado José Lourenço (BA), ao condenar a insubordinação de um dos raros pefelistas que votaram contra o presidencialismo, revela a estratégia usada pelo governo: “Vamos deixar o Jalles Fontoura (deputado do PFL de Goiás) a zero: sem água, sem pão e sem perdão. Esses caras não votam conosco e depois querem favores e coisa e tal? Vão é ficar no vinagre”. Cf. *Jornal do Brasil*, 23 mar. 1988, p. 3.

²⁸ Cf. “Sarney promove festival de concessões de rádio e TV”, in *Jornal do Brasil*, 2 out. 1988, p. 14.

²⁹ Cf. “Fruet denuncia troca de emissoras por adesões”, in *O Estado de S. Paulo*, 2 jun. 1988, p. 4.

Rádio Nova Dimensão Ltda. (FM), todas elas localizadas em Sorocaba (SP), sendo que as duas primeiras foram outorgadas em 1986 e a última em junho de 1988. As concessões foram dadas em nome de José Theodoro Mendes Júnior, filho do deputado.

Outro parlamentar incluído pela imprensa na relação daqueles que mudaram o voto em troca de concessão foi o deputado Gastone Righi (PTB-SP), que de fato obteve em nome dos seus filhos uma emissora de rádio e uma de televisão: a Rádio Enseada FM, de Guarujá (SP), outorgada em 27 de novembro de 1987, tendo como sócios seus filhos Lucyene Prieto Cuoghi e Sérgio Henrique Cuoghi, e a TV Mar Ltda., em Santos, outorgada no dia 14 de setembro de 1988, na qual figura ainda como sócio outro filho, Flávio Henrique Cuogui. O autor da emenda que garantiu a Sarney o mandato de cinco anos foi o deputado Matheus Iensen (PMDB-PR), que não ficou sem recompensa. A prova de gratidão do presidente não tardou, e já no dia 13 de junho de 1988 – onze dias depois da aprovação da sua emenda – ele recebeu a concessão da Rádio Novas de Paz Ltda., em Curitiba (PR). Além dessa emissora de Ondas Curtas (OC), o parlamentar paranaense receberia ainda a concessão da Rádio Marumby Ltda. (FM), em Campo Largo, região Metropolitana de Curitiba. A outorga dessa concessão foi assinada pelo ministro das Comunicações no dia 3 de outubro, às vésperas da promulgação da nova Constituição.

Os novos “consórcios eletrônicos”

O presidente Sarney e o ministro ACM foram particularmente generosos com alguns políticos, que graças a essa generosidade puderam ampliar seus negócios na área da comunicação ou até mesmo montar verdadeiras cadeias de emissoras a partir do nada. O caso mais notório foi do deputado Ubiratan Diniz Aguiar (PMDB-CE), que recebeu 12 emissoras de rádio, espalhadas por seis estados, sendo nove FM e três ondas médias.³⁰ A bancada do Piauí propiciou outro fenômeno digno de nota.

³⁰ O deputado Ubiratan Diniz de Aguiar recebeu as seguintes emissoras: OM – Rádio São Francisco de Canindé (CE), Rádio Sul Cearense, de Brejo Santo (CE) e Rádio Pioneira de Forquilha Ltda (CE); FM – Rádio Alternativa Caldas (MG); Rádio Nova Onda, em Mogi-Guaçu (SP), Rádio Agora FM, de Três Rios (RJ), Rádio Colonial FM, de São João del-Rei (MG), Rádio Bom Jesus, de Conceição do Mato Dentro (MG), Empresa de Comunicação Sampaio, de Palmeira dos Índios (AL), Rádio Progresso de Sumaré Ltda. (SP), Rádio Santuário Ltda, de

Dos seus treze representantes no Congresso Constituinte, nove ganharam pelo menos uma emissora de rádio ou televisão. Entretanto, mais do que pelo número expressivo de constituintes beneficiados, o caso do Piauí impressiona pela existência do que poderíamos denominar de “consórcios eletrônicos”, formados em torno de emissoras nas quais figuram como cotistas uma plêiade de políticos.

O exemplo mais emblemático desse fenômeno é a Rádio Chapada do Corisco Ltda. (OM), de Teresina, outorgada em 23 de junho de 1988, tendo como acionistas cinco parlamentares do PFL piauiense: o senador João Calisto Lobo, os deputados Jesualdo Cavalcante Barros, Átila Lira, Mussa Demes e José Elias Tajra Sobrinho, parente do deputado Jesus Tajra.³¹ Esse “consórcio” repetiu-se em torno da Rádio Vale do Pajeú Ltda. (OM), outorgada no dia 6 de setembro de 1988, tendo como acionistas o senador João Calisto Lobo e os deputados Mussa Demes e Jesualdo Cavalcante Barros. O senador João Calisto Lobo recebeu ainda, em sociedade com o deputado Paes Landim (PFL), a Rádio FM Alvorada, em São João do Piauí, concessão outorgada no dia 30 de setembro de 1988. Outro exemplo de “consórcio eletrônico” é a empresa Jet Radiodifusão Ltda., que tem como acionistas José Elias Tajra, filho do deputado federal Jesus Tajra (PFL-PI), e o editor e suplente de senador Álvaro dos Santos Pacheco (PFL-PI), amigo pessoal de Sarney e seu colega na Academia Brasileira de Letras (ABL).³² Essa empresa ganhou um canal de televisão em Terezinha (PI), outorgado no dia 9 de abril de 1986 e uma emissora de rádio FM, outorgada no dia 21 de dezembro de 1987. Não por acaso, a bancada do Piauí mostrou-se sensível à política do “é dando que se recebe”, votando em peso a favor dos cinco anos.³³

Outro caso típico de predomínio dos “consórcios eletrônicos” é o Rio Grande do Norte, onde a maioria das emissoras de rádio e televisão licenciadas pelo gover-

Santa Maria (RS), e Rádio FM a Razão, de Santa Maria (RS). Em todas as emissoras – com exceção da Rádio Pioneira de Forquilha, controlada por sua esposa, Terezinha de Jesus Bezerra Aguiar, e por Zilmar Ximenes Viana Coelho e José Ribamar Coelho – o deputado Ubiratan Aguiar tem como sócios: Carlos Alberto Moreira Martins, Francisco Alberto Martins, Pedro Gervásio Moreira Martins e Antonio Maciel de Andrade Filho. Todas essas concessões foram outorgadas no período de 18 de maio a 25 de setembro de 1987.

³¹ O deputado Jesus Tajra (PFL-PI), cuja família ganhou uma emissora de rádio e outra de televisão do governo Sarney, cunhou uma frase lapidar sobre os critérios que nortearam a distribuição de canais da radiodifusão: “Concessão só para quem estiver do lado do poder”. Cf. *Imprensa*, dez. 1991, p. 17.

³² Durante a Constituinte, Álvaro Pacheco ocupou a vaga do senador Hugo Napoleão no período em que este assumiu o Ministério da Educação.

³³ Apenas o Senador Chagas Rodrigues (PMDB) e os deputados Paulo Silva (PMDB) e Myriam Portella (PDS) votaram contra a emenda dos cinco anos. Na votação sobre o regime de governo, o deputado Heráclito Fortes (PMDB) somou-se a esses três, votando contra o presidencialismo.

no Sarney foram loteadas entre os principais grupos políticos do estado. O caso do Rio Grande do Norte é elucidativo sobre os critérios puramente políticos que orientaram as concessões efetuadas durante o governo Sarney. Para não perder o apoio das diferentes forças políticas dominantes naquele estado, o presidente Sarney deu a cada grupo um canal de televisão. O fato é testemunhado pelo ex-ministro da Administração, Aluizio Alves, chefe político do clã dos Alves, um dos beneficiados. O senador Carlos Alberto de Souza (PTB-PI) – eleito pelo PDS em 1982 – foi ao presidente solicitar a renovação da sua emissora e, segundo relato de Alves, o presidente teria respondido que somente atenderia o pedido se os outros grupos políticos do estado também manifestassem interesse por um canal de televisão. Proposta feita, proposta aceita: “Carlos Alberto renovou seu canal, Alves ganhou a TV Cabugi (Globo), o ex-senador José Agripino (PFL) recebeu a Tropical (Manchete) e o ex-governador Geraldo Melo (PMDB) ganhou a Potengi (Bandeirantes)”.³⁴

A concessão da Televisão Cabugi foi outorgada no dia 19 de dezembro de 1986, tendo como principais cotistas o próprio ex-ministro Aluizio Alves, os deputados constituintes Ismael Wanderley G. Filho (PMDB-RN) e Henrique Eduardo Lira Alves (PMDB-RN), além do ex-prefeito de Natal e atual senador, Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN). No mesmo dia, o *Diário Oficial da União* trouxe na mesma página outro decreto assinado pelo presidente Sarney, concedendo um canal à TV Tropical, em Natal, pertencente à família Maia, tradicional adversária dos Alves, tendo à frente o então senador José Agripino Maia (PFL-PI). Já a família do ex-governador Geraldo Mello ganhou a Rádio Novos Tempos (OM), na cidade de Ceará-Mirim, outorgada em 6 de janeiro de 1988, e a TV Potengi, em Natal, outorgada no dia 29 de setembro de 1988.

O presidente Sarney levou ao paroxismo o clientelismo das concessões de radiodifusão, dando emissoras até para alguns dos seus ministros e ex-ministros. Premiou ainda governadores, ex-governadores, ex-parlamentares, amigos, parentes e até colunista social.³⁵ Nem a família real ficou de fora da distribuição de canais de

³⁴ Cf. “Deputados têm 133 emissoras de rádio e TV”, in *Folha de S. Paulo*, 23 jun. 1993, p. 1-8. Ouvido pelo jornal, o ex-presidente José Sarney declarou que a concessão de canais durante o seu governo “foi feita segundo critérios técnicos do Ministério das Comunicações”. Ele disse que “não lembra” do referido diálogo com o ex-senador Carlos Alberto.

³⁵ Em Brasília, a Rádio Atividade FM foi concedida ao colunista social do *Correio Braziliense*, João Gilberto Amaral Soares, tendo como sócios Luiza Helena Veloso Tartuce (esposa do empresário da construção civil

rádio e televisão. De fato, a família Orleans e Bragança ganhou a Rádio Tribuna de Petrópolis Ltda. (FM), outorgada no dia 5 de setembro de 1988. Ao contrário do que pregara o ministro Antônio Carlos Magalhães – “não me incomodo em dar concessão a adversários (...) os nossos também ganham e tem para todos”³⁶ –, o governo só deu emissoras aos seus aliados. Entre os políticos que receberam emissoras de rádio e/ou televisão do presidente Sarney estão pelo menos quatro que foram ministros do seu governo: João Alves Filho, ex-ministro do Interior, Jáder Barbalho, ex-ministro da Reforma Agrária e da Previdência e Assistência Social, Aluizio Alves, ex-ministro da Administração, e José Tavares, ex-ministro dos Transportes.

O governador de Sergipe, João Alves Filho recebeu do governo Sarney quatro emissoras, três de rádio e uma de televisão. Durante sua primeira gestão à frente do governo de Sergipe (1983/87), ele ganhou a Rádio FM Jornal, em Propriá, outorgada em 20 de fevereiro de 1986; a Rádio FM Jornal, em Aracaju, outorgada em 18 de março de 1986, e a TV Jornal, também em Aracaju, outorgada em 21 de março de 1986. Quando já servia ao governo federal, ocupando o Ministério do Interior, recebeu a concessão da Rádio Jornal de Estância Ltda., outorgada em 16 de setembro de 1988. No caso de Sergipe, também prevaleceu o critério político de atendimento aos interesses dos grupos políticos dominantes. O senador Albano Franco (PMDB-SE) já detinha uma forte influência nos meios de comunicação do estado, controlando jornais, emissoras de rádio e sendo proprietário da TV Sergipe (afiliada à Rede Globo) e da TV Atalaia (afiliada ao SBT). Com as emissoras que recebeu durante o governo da “Nova República”, João Alves Filho passou a dividir com Albano Franco o domínio sobre a mídia sergipana. Apoiados em forte esquema econômico e controlando cerca de 90% dos veículos de comunicação do estado, esses dois grupos exercem um domínio oligárquico na política sergipana. Em 1990, João Alves Filho foi reeleito governador. Já nas eleições deste ano, o senador Albano Franco – recém-filiado ao PSDB – concorre como o grande favorito, apoiado por uma frente partidária que inclui o PFL do governador João Alves Filho.

O ex-ministro Jáder Barbalho também ganhou do governo Sarney quatro emissoras, duas de rádio e duas de televisão. Essas concessões foram dadas em

Wigberto Tartuce), Roberto Wagner Monteiro e Pedro Rogério Couto Moreira (ex-repórter da Radiobrás e da TV Globo).

³⁶ Cf. *O Estado de S. Paulo*, 30 jun. 1991, p. 4.

nome da sua esposa, Elcione Therezinha Zahluth Barbalho. A família Barbalho, que já controlava vários veículos no estado do Pará, ampliou significativamente sua influência.³⁷ Durante o governo Sarney, os Barbalho ganharam a Belém Radiodifusão Ltda. (FM), outorgada em 10 de junho de 1987, a Rádio Cabano (OM), na cidade de Maracanã, outorgada em 8 de abril de 1988, e dois canais de televisão, um em Belém e outro em Marabá, ambos concedidos à empresa Sistema Clube do Pará de Comunicação Ltda. O canal de TV em Belém foi outorgado em 22 de agosto de 1988. Já o canal em Marabá só foi dado em agosto de 1989, sob a vigência da nova Constituição, tendo, portanto, que ser submetido a aprovação do Congresso.

A mensagem do Executivo foi enviada ao Congresso em 1º de agosto de 1989, quando Jäder Barbalho ainda ocupava o cargo de ministro da Previdência e Assistência Social. A iniciativa do presidente de conceder uma emissora à esposa de seu ministro causou espécie entre os congressistas, levando alguns parlamentares da oposição a cogitar a rejeição do respectivo Projeto de Decreto Legislativo.³⁸ O deputado Robson Marinho (PSDB-SP), relator da matéria na Comissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação da Câmara, ofereceu parecer contrário, alegando que, embora legal, o ato caracterizava, “de forma clara e abusiva um favorecimento àquele que serve ao Poder Concedente”, referindo-se à condição de ministro de Barbalho.³⁹

No entanto, depois das reações iniciais contrárias ao projeto, a votação da matéria acabou protelada, permitindo aos aliados políticos de Jäder Barbalho articular sua aprovação. Foi o que ocorreu em maio de 1990, quando ele já estava fora do governo. Coube ao deputado Domingos Juvenil (PMDB-PA) – que também havia recebido três emissoras do governo Sarney – contestar os argumentos do relator, alegando que o fato de Barbalho não ser mais ministro permitia a aprovação da concessão, o que

³⁷ De acordo com esclarecimento prestado pelo próprio ex-ministro, desde 1982 sua família passou a controlar diversas empresas de comunicações, entre elas o jornal *Diário do Pará*, a Rádio Clube do Pará e a Rádio FM Carajás. Coincidência ou não, essa aptidão pelos negócios na área de comunicação manifestou-se quando Jäder disputou pela primeira vez o governo do Estado. Ele foi governador do Pará por duas gestões, de 1983-86 e de 1991-94. Cf. *Folha de S. Paulo*, 1º set. 1989, p. A-4.

³⁸ Cf. Gilberto DIMENSTEIN, “Câmara quer vetar concessão de TV à mulher de Jäder Barbalho”, in *Folha de S. Paulo*, 31 ago. 1989, p. A-4.

³⁹ Cf. “Concessão de TV à mulher de Jäder é criticada na Câmara”, in *Folha de S. Paulo*, 1º set. 1989, p. A-4.

acabou ocorrendo, por 13 votos a nove.⁴⁰ No Senado, a aprovação foi mais tranquila, votada junto com um lote de 19 concessões, sem qualquer discussão de mérito.⁴¹

Os governadores comprometidos com a defesa do mandato de cinco anos também influenciaram a distribuição de concessões nos seus respectivos estados, interferindo a favor de parentes e aliados políticos. O governador de Goiás, Henrique Santillo, partidário dos cinco anos e autor da ideia de elaborar um programa econômico para assegurar a sobrevivência do governo Sarney, atuou a favor do seu irmão, Adhemar Santillo, prefeito de Anápolis, que ganhou uma emissora de ondas médias naquela cidade. Essa concessão foi outorgada no dia 19 de dezembro de 1986. O vice de Henrique Santillo, Joaquim Roriz, nomeado governador de Brasília em 1988, teve influência na concessão da TV Luziânia Lida, em Luziânia (GO), dada ao seu primo, Orlando Roriz, licenciada em 27 de junho de 1988. O governador de Minas Gerais, Newton Cardoso (PMDB), foi apontado como principal intermediário da concessão da Televisão Sociedade Ltda., em Belo Horizonte, ao seu primo, Marcos Pereira Cardoso. O curioso é que a concessão dessa emissora já tinha sido dada ao empresário João Veras, tendo sido revogada em seguida. Um novo decreto garantiu a concessão ao primo do governador.⁴² O ex-governador de São Paulo, Orestes Quércia (PMDB), que montou sua própria rede de comunicação através da compra de emissoras de terceiros, apadrinhou pedidos de concessões a favor de seus correligionários durante o governo Sarney.⁴³

O ativo mercado de compra e venda de emissoras

O uso político das concessões não foi uma invenção do governo Sarney. Essa prática já fora largamente utilizada pelos governos anteriores. A novidade ficou por conta da forma radical como essa lógica clientelista foi seguida pelo governo da “Nova República”. Por outro lado, a “sedução” dos políticos pelos mídia eletrônicos foi

⁴⁰ Cf. “Mulher de ex-ministro recebe canal de TV”, in *Folha de S. Paulo*, 24 maio 1990, p. A-5.

⁴¹ Cf. “Senado aprova 19 concessões de emissoras distribuídas por Sarney”, in *Folha de S. Paulo*, 6 mar. 1991, p. 1-5.

⁴² Cf. *Jornal do Brasil*, 2 out. 1988, p. 14.

⁴³ Sobre os “negócios eletrônicos” do ex-governador de São Paulo, ver: “Quércia tem televisões ‘anônimas’”, in *Folha de S. Paulo*, 24 abr. 1994, p. 1-15.

aguçada na mesma medida em que o Minicom se mostrava disposto a atender seus pedidos. Note-se, porém, que os canais de rádio e televisão são disputados e valorizados porque se constituem numa mercadoria escassa. Assim sendo, por mais que o governo Sarney não tenha medido esforços para aumentar a “oferta”, esta foi insuficiente para atender à demanda gerada. Porém, os políticos sempre souberam que as concessões dadas originalmente pelo Executivo não são a única via para quem deseja tornar-se proprietário de emissoras de rádio e/ou televisão. Basta ter dinheiro para comprá-las de terceiros.

De fato, a transferência direta ou indireta do controle acionário serve como atalho para quem pretende adquirir o controle de emissoras de rádio e televisão sem “disputar” as concessões junto ao Minicom – muito embora o CBT proíba essa transferência sem a prévia autorização do governo. Outro fator que estimula esse comércio é a oportunidade de lucro fácil. Como as licenças são gratuitas, ou seja, o concessionário não paga nenhuma taxa pelo uso exclusivo de determinada frequência do espectro eletromagnético, tornou-se um negócio altamente rentável pleitear concessões para revendê-las a terceiros. Na tentativa de coibir essa prática, o presidente Sarney assinou o Decreto nº 91.837, de 25 de outubro de 1985, (que modificou o artigo 91 do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão – Decreto 52.795, de 31 de outubro de 1963), ampliando de dois para cinco anos o prazo durante o qual é proibida a transferência, direta ou indireta, da concessão ou permissão, a ser contado a partir da data de expedição do certificado de licença para o funcionamento da emissora.

Entretanto, a eficácia dessa proibição é reconhecidamente precária, sendo comum a transferência de controle acionário antes de vencido o prazo de cinco anos, mediante os famosos “contratos de gaveta”. De acordo com um dissimulado expediente, a emissora permanece em nome dos legítimos concessionários, mas o controle efetivo é transferido a terceiros, através de contratos particulares de promessa de compra e venda e de procurações que dão amplos poderes para administrá-la. O próprio Minicom tem feito vistas grossas a infrações dessa natureza, tanto que admite a “atualização cadastral”, por ocasião da renovação da concessão, quando as eventuais alterações contratuais são regularizadas.⁴⁴ A crescente instrumentaliza-

⁴⁴ O único caso que teve maior repercussão foi a denúncia envolvendo a transferência irregular do controle

ção política dos mídia eletrônicos provocou a expansão desse mercado secundário de compra e venda de emissoras, conforme registro feito pelo jornal *O Estado de S. Paulo*:

A corrida às concessões de rádio e TV durante o governo Sarney criou um novo fenômeno no mercado de comunicações – a bolsa de emissoras que funciona informalmente no Congresso entre deputados que têm dinheiro e querem comprar e parlamentares que possuem concessões e precisam vender. Há poucas faixas e frequências disponíveis porque mais de 80% delas já foram distribuídas. É mais fácil e rápido comprar uma emissora, mesmo que isso possa criar problemas junto à Secretaria Nacional de Comunicações, como aconteceu ao bispo Edir Macedo, ameaçado de perder a TV Record, que comprou do empresário Sílvio Santos.⁴⁵

Esse mercado fica mais ativo nos períodos pré- e pós-campanha eleitoral. O interesse dos políticos pelas emissoras de radiodifusão é diretamente proporcional ao poder que estes veículos representam enquanto instrumento de proselitismo eleitoral.⁴⁶ Não é incomum, no Congresso, políticos derrotados nas umas colocarem à venda suas emissoras, tendo em vista que seus investimentos em “negócios eletrônicos” atendiam unicamente aos interesses político-eleitorais. Alguns parlamentares montaram verdadeiros “latifúndios eletrônicos”, colecionando emissoras através da compra.⁴⁷

acionário da TV Jovem Pan (SP), que acabou provocando a instalação de uma CPI Mista no Congresso Nacional, tendo como relator o deputado Ronaldo Caiado (PFL-GO). Essa concessão foi outorgada em 11 de dezembro de 1987, tendo como acionistas Antônio Augusto Amaral de Carvalho, Flávio Guilherme Corrêa Rathasam, Hamilton Lucas de Oliveira, João Carlos Di Gênio e David Raw. O escândalo estourou depois que o empresário Hamilton Lucas de Oliveira, do grupo IBF, tentou assumir o controle da Rede Manchete. De acordo com as denúncias que levaram à criação da CPI, ele já detinha irregularmente o controle da TV Jovem Pan, tendo adquirido as ações do empresário Antônio Augusto Amaral de Carvalho, dono da Rádio Jovem Pan, antes de decorrido o prazo legal de cinco anos, a contar após ser expedida a licença de funcionamento da emissora.

⁴⁵ Cf. “Parlamentares negociam emissoras”, in *O Estado de S. Paulo*, 30 jun. 1991, p. 4. Registre-se que, em março de 1994, o presidente Itamar Franco assinou o ato autorizando a transferência da TV Record.

⁴⁶ Cf. “Cartórios Eletrônicos”, in *Veja*, 25 jul. 1990, pp. 34–36.

⁴⁷ O caso mais notório é o do deputado federal Sérgio Naya (PMDB-MG), rico empresário com negócios na área de construção civil e agropecuária. No entanto, desde que entrou na política, ele passou a cobiçar emissoras de rádio e televisão. Comprando emissoras e aproveitando as brechas da legislação, Naya montou um verdadeiro império de comunicação no interior de Minas Gerais, onde tem sua base eleitoral. Em 1986, ele disputou uma vaga na Câmara dos Deputados, ficando como suplente, tendo assumido durante um breve período da Constituinte. Foi um dos parlamentares beneficiados pelo loteamento de concessões promovido pelo presidente Sarney em busca do mandato de cinco anos. A Sersan Comunicação Ltda, de sua propriedade, ganhou duas concessões: uma rádio FM em Muriaé (MG), outorgada em 5 de setembro de 1988, e outra em Leopoldina (MG), outorgada em 30 de setembro de 1988. Mas, foi comprando emissoras que

Um caso de compra e venda de emissoras que acabou repercutindo no Congresso envolveu o deputado Ervin Bonkoski (PTB-PR).⁴⁸ Dono de emissoras de rádio em São Mateus do Sul, Curitiba e Palmeira, durante o governo Sarney ele foi premiado com mais três emissoras: a Rádio Musical FM, na cidade de Goioerê (PR), outorgada em 18 de dezembro de 1987, e a Rádio Musical FM, de Palmeira, outorgada em 29 de setembro de 1988, e a Rádio Musical FM, de Campo Mourão – esta última submetida a aprovação do Congresso. Expediente muito comum entre parlamentares, as concessões foram obtidas em nome da esposa, Maria do Rodo Cobbe Bonkoski, e do filho, Eloi Ricardo Cobbe Bonkoski. Como já era dono de uma emissora em Campo Mourão, a Rádio Difusora Colmeia, Bonkoski tratou de desfazer-se dela para não dificultar a aprovação pelo Congresso da nova concessão.

No entanto, ao adquirir essa emissora, os compradores José Boiko e Adalberto Ronauro foram constrangidos a assinar um insólito “comprometimento de dar cobertura rádio-jornalística” às atividades de Bonkoski como deputado e candidato à reeleição, no pleito de 1990. Esse documento foi usado posteriormente pelo deputado Rubens Bueno (PSDB-PR), em 22 de maio de 1991, para tentar impedir a aprovação de mais uma emissora naquela cidade. Bueno tem sua principal base eleitoral em Campo Mourão. Ele apresentou recurso ao plenário contra a concessão da FM a Bonkoski, aprovada pela Comissão de Ciências, Tecnologia e Comunicações da Câmara. O recurso foi votado numa sessão tumultuada, que acabou ratificando a decisão da co-

ele criou uma rede de 15 rádios, a maior parte delas amealhadas desde que “se transformou, ano passado (1990), no parlamentar mais votado de Minas, em busca de um posto mais alto”. Cf. “Parlamentares negociam emissoras”, in *O Estado de S. Paulo*, 30 jun. 1991, p. 4. Mais recentemente, tornou-se público que o deputado Sérgio Naya não coleciona apenas emissoras de rádio. Usando como fachada a Fundação Serafim Naya de Pesquisa Médica e Hospitalar, ele conseguiu montar ainda uma rede de televisão educativa, “com sete emissoras já em funcionamento e quatro já autorizadas pela Fundação Roquete Pinto e prontas para entrar no ar e mais uma cuja autorização ainda está em fase de estudo”. Cf. “Retransmissoras da TVE vendem espaço ilegalmente”, in *O Globo*, 21 dez. 1993, p. 7 (2º clichê). O endereço comercial das retransmissoras educativas de Naya é o da Sersan – Sociedade de Terraplanagem, Construção Civil e Agropecuária Ltda. –, a *holding* das empresas do deputado, com sede em Brasília. Outro parlamentar que se transformou num próspero “empresário de comunicação” foi o deputado federal Nelson Proença (PMDB-RS), que assumiu os negócios do grupo Frederico Bave, que opera uma rede com uma dezena de emissoras no interior do Rio Grande do Sul. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 30 jun. 1991, p. 4.

⁴⁸ Deputado constituinte, Ervin Bonkoski participou da Comissão Temática VIII, onde votou contra os dois substitutivos do relator Artur da Távola (PMDB-RJ). Em 1990, ele não conseguiu se reeleger, ficando como primeiro suplente do PTB. Com a cassação do ex-deputado Onaireves Moura (PTB-PR), em dezembro de 1993, Bonkoski voltou à Câmara dos Deputados.

missão, com 177 votos a favor e 91 contra. Bonkoski, já sem mandato, acompanhou a sessão dentro do plenário – conforme faculta o Regimento Interno aos ex-parlamentares –, onde fez “boca de urna”, pedindo voto, sem qualquer constrangimento.⁴⁹

No afã de atender todos os pedidos de políticos pleiteando canais de radiodifusão para si ou para seus aliados, o governo Sarney não se contentou apenas em lançar mão das frequências disponíveis. Em 1988, foram vendidas 15 emissoras da Radiobrás, sendo 14 de rádio e uma de televisão.⁵⁰ Com isso, o sistema estatal que já era modesto, tornou-se ainda mais reduzido. Essa decisão, reivindicada pela Abert, mereceu os aplausos dos empresários de radiodifusão. A posição defendida pela entidade é de que o governo deve atuar de forma suplementar, operando emissoras somente nas regiões que não apresentam viabilidade comercial para a iniciativa privada explorar o serviço.

TV a cabo: um filão para novas concessões

Ao final do governo Sarney, o espectro de frequências radioelétricas estava praticamente ocupado. Restaram pouco mais de 600 canais disponíveis que o governo não teve tempo de distribuir, a maior parte deles localizados em cidades interiores, em regiões de baixa densidade populacional, portanto com pouca expressão política e sem atrativo econômico (ver Tabela 10). É bem verdade que o Plano de Distribuição de Canais e Frequências passa por seguidas revisões, que possibilitam uma melhor utilização do espectro, criando espaço para novas emissoras. Em julho de 1991, o governo Collor promoveu uma ampla revisão do Plano Básico, que permitiu uma significativa ampliação da disponibilidade técnica de frequências.⁵¹

⁴⁹ “Bueno reagiu com um projeto radical, que simplesmente proíbe deputados, senadores e seus parentes até terceiro grau de possuírem concessões ou serem acionistas ou cotistas de emissoras de rádio e TV”. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 30 jun. 1991, p. 4.

⁵⁰ Esta privatização de 15 emissoras estatais foi autorizada pelo Decreto n° 95.916, de 12 de abril de 1988 (Cf. *DOU*, 13 abr. 1988). Foram vendidas as seguintes emissoras: Rádio Nacional FM do Rio de Janeiro (RJ), de Volta Redonda (RJ), de São Félix do Araguaia (MT), de Sinop (MT), de Alta Floresta (MT), de Manaus (AM), de Brasília (DF), de Porto Velho (RO), de Tefé (AM), de Macapá (AP), de Boa Vista (RR) e de Cruzeiro do Sul (AC), e Rádio Ipanema (OM), do Rio de Janeiro (RJ); Rádio Nacional (OM) de Volta Redonda (RJ) e Televisão Nacional, Canal 6, de Porto Velho (RO).

⁵¹ Cf. Josias de SOUZA e Valdo CRUZ, “Governo triplica canais de rádio e TV para concessão”, in *Folha de S. Paulo*, 21 jul. 1991, p. 1-12. Essa reforma aumentou o número de emissoras de cerca de 500 para 1.539 canais

Depois de praticamente ter esgotado a disponibilidade de frequências de emisoras de rádio e televisão em VHF, o governo Sarney apressou a regulamentação de novas tecnologias, criando o serviço de televisão por assinatura (TVA) e abrindo novo filão de concessões.⁵² O Regulamento do Serviço Especial de Televisão por Assinatura foi criado pelo Decreto nº 95.744, de 23 de fevereiro de 1988, e alterado logo em seguida pelo Decreto nº 95.815, de 10 de março de 1988. Essa regulamentação da TVA por decreto, outra iniciativa polêmica do ministro ACM, atropelou a Constituinte que estava ainda em andamento, mas que àquela altura já havia incluído no projeto de Constituição a transferência ao Congresso da atribuição de analisar as concessões de rádio e televisão.

O governo apressou a regulamentação da TVA, aproveitando o fato de o Regulamento Geral do Código Brasileiro de Telecomunicações (Decreto nº 52.026, de 20 de maio de 1963) não exigir concorrência para concessão de emisoras de rádio ou televisão, e sim um concurso público de habilitação técnica, a partir do qual o presidente da República e o ministro das Comunicações escolhiam discricionariamente a quem conceder licença para explorar o serviço. De acordo com o Decreto 95.744 e o CBT, a TVA foi classificada como um “serviço especial” de telecomunicações. Apoiado em parecer da Procuradoria Geral da República, o governo entendeu que licença para a prestação de serviços de TVA deveria ser outorgada por decreto do presidente da República, sem, portanto, passar pelo *referendum* do Congresso Nacional, exigido pela Constituição de 1988 para as concessões de emisoras de rádio e TV.⁵³

disponíveis, sendo 1.376 para emisoras de rádio e 163 para televisões. Durante a CPI do Esquema PC, que levaria ao *impeachment* de Collor, a imprensa noticiou que o governo chegou a cogitar a possibilidade de recorrer à distribuição de emisoras de rádio e televisão para arregimentar apoio no Congresso. Seria uma repetição da estratégia usada com sucesso por Sarney na questão dos cinco anos. Mas Collor não teve tempo de executar seu plano. Cf. “Estratégia do Planalto inclui TVs e rádios para obter apoio”, in *Folha de S. Paulo*, 10 maio 1992, p. 1-5; “Collor usa concessões contra o impeachment”, *Folha de S. Paulo*, 11 ago. 1992, p. 1-9.

⁵² A televisão por assinatura inicialmente criada no Brasil difere do sistema há vários anos implantado nos Estados Unidos e na Europa, onde prevalece a chamada TV a cabo, cuja transmissão de sinal é feita por meio físico. Ou seja, a TV por assinatura nesses países utiliza cabos, geralmente fibras ópticas, para transportar os sinais. A TVA brasileira, ao contrário, utiliza-se de sinais codificados que são transmitidos por meio de ondas eletromagnéticas que podem ser captadas por aparelhos dos assinantes que adquirem um decodificador de sinais. Os sistemas usados no Brasil são o MMDS e o DISTV. Só recentemente vem sendo discutida a regulamentação da TV a cabo. Entretanto, já existe uma situação de fato, pois diversas empresas que receberam concessão de DISTV instalaram por conta própria a TV a Cabo, utilizando-se da fibra óptica ou do cabo coaxial para as redes.

⁵³ Cf. André Mendes de ALMEIDA, *Mídia Eletrônica: seu controle no EUA e no Brasil*, Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 154 e ss.

Tabela 10. Plano de distribuição de canais e frequências (número e índice de ocupação e disponibilidade*)

Tipo de serviço	Total do Plano	Ocupado até out./88	% Ocupado	Dispon. até out./88	% dispon.
FM	1611	1297	80,5	314	19,5
OM	1922	1655	86,1	267	13,9
TV	319	258	80,9	61	19,1
TOTAL	3852	3210	83,3	642	16,7

* Dados aproximados obtidos a partir das informações oficiais. Fonte: Minicom (apud Fenaj).

Em setembro de 1988, o presidente assinou as primeiras concessões de TVA no Brasil. Foram criados quatro canais em São Paulo (SP), embora o edital nº 090/88 tivesse sido aberto pelo Minicom para apenas um canal. Essa “multiplicação” do edital para um canal em quatro concessões, respaldada pelo regulamento da TVA, foi feita para atender a amigos do presidente.⁵⁴ De fato, os quatro canais de TVA em São Paulo foram concedidos aos empresários Mathias Machline (Grupo Sharp), Roberto Marinho (Organizações Globo) e Roberto Civita (Grupo Editora Abril) e o diretor do jornal *O Globo* em São Paulo, Walter Fontoura (Pirasom Imagens) – todos amigos do presidente da República.⁵⁵

A imprensa divulgou que as concessões da TVA também estavam sendo feitas antes da promulgação da nova Constituição porque depois dela os atos do presidente da República teriam que ser submetidos à aprovação do Congresso. Questionado sobre o assunto, o ministro ACM declarou: “Nego isso. As concessões estão sendo feitas agora porque o presidente pode assiná-las agora, porque estão amparadas na lei, no decreto de fevereiro que aprova o regulamento da TV por assinatura”.⁵⁶ Já

⁵⁴ De acordo com o Decreto nº 95.744, art. 14, item I, o ministro das Comunicações “opinará sobre a conveniência de outorgar concessão ou autorização a mais de um proponente para explorar serviço dentro da mesma área”. No caso do edital nº 090/88, o parecer do ministro foi favorável, conforme Exposição de Motivos nº 233/88 enviada ao presidente Sarney, nos seguintes termos: “Considerando não só a vasta área abrangida pelo edital, a disponibilidade de canais, como também o elevado potencial de absorção do serviço, manifesto o entendimento de que poderá ser outorgada mais de uma concessão”. Cf. *Folha de S. Paulo*, 3 set. 1988, p. 4.

⁵⁵ Cf. “Sarney concede canal de TV por assinatura à Globo em São Paulo”, in *Folha de S. Paulo*, 3 set. 1988, p. 4.

⁵⁶ *Idem*.

o empresário Roberto Marinho procurou negar o óbvio, ao ser indagado sobre as suas relações com o Minicom: “O meu prestígio lá não é da potência que vocês acham. O meu prestígio lá não é tão grande”.⁵⁷ Em que pese a modéstia do empresário, o fato é que, além dos canais de TVA, durante o governo Sarney a família Roberto Marinho recebeu mais quatro canais de televisão de sinal aberto.

São as seguintes as emissoras de televisão outorgadas pelo presidente Sarney beneficiando diretamente a família Marinho: TV Vale do Paraíba Ltda., em São José dos Campos (SP), outorgada em 13 de fevereiro de 1987, tendo como sócios Roberto Irineu Marinho (filho de Roberto Marinho), Pedro Ramos de Carvalho e Victorio Alba Serra de Barredo; TV Aliança Paulista Ltda., em Sorocaba (SP), outorgada em 26 de agosto de 1988, tendo como sócios Roberto Marinho, Pedro Ramos de Carvalho e Victorio Alba Serra de Barredo; TV Cataratas Ltda., em Foz do Iguaçu (PR), outorgada em 20 de setembro de 1988, tendo como sócios Roberto Irineu Marinho, Antonio dos Santos Cirilo e Edmundo Lemanski; e Televisão Vale do Paraíba Ltda., em Resende (RJ), outorgada em 28 de setembro de 1988, tendo como sócios Roberto Irineu Marinho, Pedro Ramos de Carvalho e Victorio Alba Serra de Barredo.

Em dezembro de 89, menos de três meses antes de entregar o cargo, Sarney concedeu mais nove canais de TVA, premiando mais uma vez seus amigos. Os canais mais cobiçados, no Rio de Janeiro, disputados por 40 concorrentes, foram concedidos a quatro amigos do presidente: Roberto Marinho (Rede Globo), Mathias Machiline (grupo Sharp), Álvaro Pacheco e Paulo César Ferreira, empresário da área de comunicações e apontado como representante dos interesses de Roberto Marinho.⁵⁸ Álvaro Pacheco negou que sua relação de amizade com o presidente tenha influenciado a decisão, atribuindo a vitória da sua empresa a apresentação de um “projeto técnico que atendia às especificações do Dentel”. Modesto, ele se queixou que no Brasil ter uma concessão de rádio ou televisão “é prejuízo certo”. Pacheco atribuiu unicamente ao “interesse de políticos que fazem do rádio ou da TV instrumentos de propaganda política” a grande disputa existente pela obtenção de concessões.⁵⁹

⁵⁷ Cf. “Marinho diz que pediu concessão faz três anos”, in *Folha de S. Paulo*, 3 set. 1988, p. 4.

⁵⁸ Cf. “Sarney distribui antenas para amigos”, in *O Estado de S. Paulo*, 22 dez. 1989, p. 29.

⁵⁹ *Idem*.

Ao final da batalha em que se transformou a Constituinte e de ter promovido uma verdadeira “enxurrada” de concessões às vésperas da promulgação da nova Constituição, o ministro ACM encontrou um argumento no mínimo original para responder às denúncias da oposição sobre os excessos cometidos. Dois dias depois de promulgada a nova carta, sua assessoria divulgou nota sob o título *ACM rebate crítica sobre concessões*. Depois de afirmar que as críticas ao elevado número de concessões não tinham cabimento, o ministro alegou que as 858 concessões de rádio e televisão outorgadas até aquele momento pelo governo Sarney eram responsáveis pela criação de mais de dez mil novos empregos diretos. “A radiodifusão dinamiza as atividades comerciais e industriais, amplia o mercado de trabalho e melhora a distribuição da renda”,⁶⁰ justificou. A nota só não respondeu à acusação principal, de que as concessões foram dadas exclusivamente com base em critérios políticos, beneficiando os que apoiaram as propostas de interesse do governo na Constituinte.

Os vínculos da “Nova República” com os mídia

Os três personagens da “Nova República” que protagonizaram o escândalo das concessões – o presidente da República, José Sarney, o ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, e o secretário-geral do Minicom, Rômulo Villar Furtado – tinham interesses pessoais na área de radiodifusão. Além do favorecimento aos seus aliados políticos, todos eles saíram do governo sob suspeita de terem patrocinado seus interesses privados, ampliando seus negócios na área. As evidências do uso indevido do poder em causa própria são consistentes, conforme pretendemos demonstrar aqui. Essa permanente subordinação do interesse público aos interesses privados pautou os atos desses personagens nas respectivas funções públicas que exerceram durante o governo da “Nova República”. Ao caracterizar esses personagens e estabelecer os seus vínculos familiares com grupos de comunicação, busca-se oferecer elementos que permitam compreender melhor o que significou a ação do governo Sarney nessa área.

⁶⁰ Cf. “Ministério defende concessões de TV”, in *O Estado de S. Paulo*, 8 out. 1988, p. 9.

Sarney: o “Cidadão Kane” do Maranhão

Quando assumiu a presidência da República, o presidente José Sarney já possuía sólidos negócios na área da comunicação. Sua família era proprietária do jornal *Estado do Maranhão*, o maior do estado, de três emissoras de rádio e de uma concessão de televisão obtida em 1982, durante o governo Figueiredo. A TV Mirante, de São Luís, só foi inaugurada em junho de 1986. Durante a Constituinte, surgiram denúncias de que o presidente Sarney estava usando seu poder para expandir os negócios da família, tendo concedido canais a seus filhos, o deputado federal José Sarney Filho (PFL-MA) e Roseana Murad Sarney. A deputada Cristina Tavares (PMDB- PE) levou essa denúncia à CPI do Senado encarregada de apurar as possíveis irregularidades nas concessões.⁶¹ A acusação provocou um veemente desmentido do deputado Sarney Filho, reforçado por uma declaração emitida pelo ministro ACM, testemunhando não haver nenhuma concessão ou permissão em seu nome ou da irmã Roseana, outorgada durante o período do governo Sarney.⁶²

Mas, a despeito dos desmentidos, dados do período comprovam que o presidente Sarney beneficiou familiares, parentes, amigos e aliados políticos com as emissoras concedidas pelo seu governo no Maranhão. De acordo com levantamento realizado junto ao Minicom, constatamos que pelo menos 16 emissoras de rádio e televisão foram concedidas pelo presidente José Sarney a oito pessoas diretamente ligadas à sua família: o deputado Federal Albérico França Ferreira Filho (PMDB-MA), primo do presidente; José Aniesse Sobrinho e José Carlos Moraes, ex-diretores do Grupo Mirante; Fernando Lameira, amigo de Fernando José Macieira Sarney, filho mais novo do presidente; José Reinaldo Tavares, ex-ministro dos Transportes; Ricardo Jorge Murad, cunhado de Roseana Sarney e de Fernando Sarney; Manoel Moraes Guedes, sócio da TV Mirante; Jurandy de Castro Leite e seu irmão Juarez de Castro Leite e José Ribamar Fiquene.⁶³ O deputado federal Albérico França Ferreira

⁶¹ Cf. “Emissoras dos irmãos Sarney no Maranhão”, in *O Estado de S. Paulo*, 10 mar. 1988, p. 2.

⁶² Cf. “ACM nega que filhos do presidente tenham recebido concessões de TV”, in *Folha de S. Paulo*, 11 mar. 1988, p. A-9; “Sarney Filho nega acusações a sua família”, in *O Estado de S. Paulo*, 11 mar. 1988, p. 2; “Ministro nega concessão de emissoras a Sarney Filho”, in *O Globo*, p. 11 mar. 1988.

⁶³ São estas as concessões dadas pelo presidente Sarney a esses “amigos e parentes” no Maranhão: Rádio Mirante do Maranhão Ltda., em Imperatriz, duas emissoras de rádio (FM e OM) e uma de TV (sócios: Juarez de Castro Leite e Hélio Herêncio Farias); Sistema Timon de Radiodifusores Ltda., em Timon, uma emissora de

Filho (PFL), sobrinho do presidente Sarney, ganhou durante o seu governo três emissoras de rádio, a FM Cidade de Presidente Outra, a Rádio Santa Maura Ltda. (FM), em Lago da Pedra (MA), e um canal OM para a empresa Sistema Janaína de Radiodifusão Ltda., em Vargem Grande (MA).

Pelo menos algumas dessas concessões foram outorgadas a “testas de ferro”, que na verdade representavam os interesses da própria família Sarney. O caso mais suspeito envolve a empresa Rádio Mirante do Maranhão Ltda., que ganhou em 1986 uma concessão de televisão e duas de rádio (FM e OM) na cidade de Imperatriz, segundo maior município maranhense, todas elas outorgadas em julho de 1986. Na listagem do Minicom, elaborada pela Secretaria de Fiscalização e Outorga, aparecem como acionistas das três emissoras Juarez de Castro Leite e Hélio Herêncio Farias. No entanto, além da estranha coincidência do nome adotado pelo grupo de Imperatriz – a família Sarney já havia “batizado” seu canal em São Luís como TV Mirante –, a emissora de televisão obtida por Juarez de Castro Leite e Hélio Herêncio Farias passou de fato e de direito para o controle de Fernando José Macieira Sarney, que administra os negócios da família, antes mesmo de ser colocada no ar.

De fato, quando a TV Imperatriz entrou em operação, em fevereiro de 1987, já era dirigida por Fernando Sarney, conforme noticiou a imprensa à época.⁶⁴ O filho do presidente alegou que comprara a parte de Juarez de Castro Leite, ficando com 70% da empresa.⁶⁵ Outro fato que chama a atenção é a rapidez com que a nova emissora foi instalada. Entre a data da outorga da concessão (7 de julho de 1986) e sua

rádio (OM) e uma de TV (sócios: José Carlos de Moraes, José Ribamar Elouf, José Alberto Fonseca Guimarães e Francisco de Assis Marques Teixeira); FM Cidade de Pedreiras Ltda. (sócios: José Matias de Souza Neves, Antônio Carlos Gomes Lima e Fernando José Santos Lameira); Rádio Litoral Maranhense Ltda. (OM), em São Luís (sócios: José Carlos Moraes, Jurandy de Castro Leite e José Aniesse Haickel Sobrinho); Rádio Cultura de Imperatriz FM (sócios: José Ribamar Fiquene, Sebastião Rodrigues de Souza, Antônio Costa de Souza, Zenira Massoli Fiquene, Antônio Carlos F. da Silva Lane e Maria do Socorro Dias Mendes); Rádio FM Vale Mearin, em Caxias (sócios: José Carlos de Moraes, Fernando José Santos Lameira e José Aniesse Haickel Sobrinho); Rádio Educadora Vale do Munin (OM), em Chapadinha (sócios: José Carlos de Moraes, Fernando Jose Santos Lameira e José Aniesse Haickel Sobrinho); TV Itapicuru Ltda., um canal em Codó e outro em Santa Inês (sócios: Jurandy de Castro Leite, Joaquim Elias Nagib Pinto e Nagib Haickel Filho); TV Carimã Ltda., em Imperatriz (sócios: Zenira Massoli Fiquene, Marcelo Rodrigues Cardoso e Maria Evangelista de Souza); Sistema Janaína de Radiodifusão Ltda (OM), em Vargem Grande (sócios: Albérico de França Ferreira Filho, Maria Aparecida Silva Ribeiro e Kleber Kleper Ferro Leite); Radio FM Cidade de Presidente Dutra (sócios: Albérico de França Ferreira Filho, João Vicente de Macedo Claudino, Adenor Rodrigues Lira e Warwick Américo C. de Oliveira); Radio Santa Maura Ltda – OM (sócios: Albérico de Franca Ferreira Filho e Waldir Jorge de Mello).

⁶⁴ Cf. “TV de filho de Sarney fica com imagem da Globo em Imperatriz”, in *Jornal do Brasil*, 10 mar. 1987, p. 13.

⁶⁵ Cf. *Folha de S. Paulo*, 28 nov. 1993, p. 1-13.

efetiva entrada em operação (28 de fevereiro de 1987) transcorreram menos de oito meses, o que pressupõe que não houve dificuldades financeiras para bancar o investimento exigido para a sua instalação. Já para montar a TV Mirante, em São Luís, a família Sarney demorou mais de quatro anos, tendo inclusive recorrido à prorrogação do prazo de instalação, alegando dificuldades em bancar o investimento.

Informações mais recentes lançam luzes sobre a verdadeira extensão do “império” na mídia do Maranhão montado por familiares e aliados do ex-presidente Sarney que – segundo dados divulgados pelo jornal *Folha de S. Paulo* – controlam pelo menos 20 das 57 emissoras de rádio e televisão existentes no estado.⁶⁶ Além de ter expandido o número de emissoras, a família Sarney conquistou o direito de transmitir os sinais da Rede Globo para o estado do Maranhão – com exceção da capital, onde a afiliada é a TV Difusora, ligada ao ex-senador João Castelo, embora haja suspeita de que a família Sarney também tenha participação acionária nessa emissora. A TV Imperatriz já foi inaugurada como afiliada da Rede Globo, graças a um acerto com o ex-deputado Magno Bacelar, que até então era responsável pela retransmissão das suas imagens para todo estado. Já a emissora dos Sarney em São Luís, a TV Mirante, é filiada ao SBT. De todo modo, a sociedade do ex-presidente com a Globo deixa margem à suspeita de que a generosidade de Sarney com Roberto Marinho foi plenamente recompensada.

As relações especiais de ACM com a Globo

Quando foi indicado por Tancredo Neves para assumir o Ministério das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães tratou de negar publicamente sua vinculação com a TV Bahia, que estava sendo instalada em Salvador (BA). Indagado sobre o assunto, ele repetia que a emissora pertencia a “amigos”.⁶⁷ Entretanto, esse

⁶⁶ Sobre esse assunto, é ilustrativa reportagem publicada pelo jornal *Folha de S. Paulo*, sob o título: “Sarney constrói império na mídia”. Cf. *Folha de S. Paulo*, 28 nov. 1993, p. 1-13. De acordo com a reportagem, assinada pela jornalista Elvira Lobato, “das 57 emissoras de rádio e TV existentes no Estado, pelo menos 20 são controladas por amigos e parentes (de Sarney) e outras 15 pertencem a aliados políticos, como o governador Edison Lobão (PFL)”. Para completar esse quadro sobre a influência do ex-presidente na mídia maranhense, seria necessário verificar o índice de audiência dessas emissoras controladas por seus familiares e aliados políticos.

⁶⁷ Os sócios controladores da TV Bahia são: Antônio Carlos Magalhães Júnior, Luis Eduardo Magalhães –

vínculo ficaria comprovado, e, tempos depois, o próprio ministro assumiria publicamente que de fato a emissora pertence à sua família. Outra suspeita que pesava contra o novo ministro envolvia sua relação com o empresário Roberto Marinho, dono das Organizações Globo, ao qual se atribuiu sua indicação para o cargo.

Essa relação acabou desembocando num dos escândalos mais rumorosos da “Nova República”: o chamado “Caso NEC”. Esse escândalo envolveu a transferência do controle acionário da NEC do Brasil – subsidiária da NEC Corporation, poderosa multinacional japonesa do setor da indústria de equipamentos de telecomunicações –, que pertencia ao empresário Mário Gamero, do Grupo Brasilinvest, para a Comar, posteriormente transformada na Globopar, *holding* das Organizações Globo. O ministro ACM foi acusado de promover uma política de estrangulamento da NEC, determinando à Telebrás, vinculada à sua pasta e principal cliente da empresa, o cancelamento de todas as encomendas e pagamentos, inclusive os referentes a equipamentos já entregues.

Essa asfixia teve início em junho de 1986, mas a empresa já vinha enfrentando dificuldades desde 1985, quando o governo decretou a liquidação extrajudicial do Banco de Investimento Brasilinvest, obrigando Gamero a pedir concordata preventiva da Brasilinvest Informática e Telecomunicações (BIT), controladora da NEC do Brasil.⁶⁸ Sem alternativas, Gamero acabou cedendo às pressões, transferindo o controle acionário para o empresário Roberto Marinho, ato consumado em 23 de dezembro de 1986. Três dias após a Globopar assumir o controle acionário da NEC, a Telebrás pagou US\$ 30 milhões em créditos atrasados à empresa.

Em 20 de janeiro de 1987, menos de um mês, portanto, depois de concretizada a transferência da NEC do Brasil para a Globopar, a TV Bahia, da família do ministro das Comunicações, ganhou o direito de retransmissão dos sinais da TV Globo, depois que essa deixou de renovar contrato com a TV Aratu, que há 18 anos era sua afiliada. Como a TV Aratu era controlada pela família do senador Luiz Viana Filho, adversário político do ministro, a disputa foi parar na Justiça, por iniciati-

filhos de ACM, este último deputado federal – e César Mata Pires, genro do ex-ministro e sócio da Construtora OAS, que nos últimos anos transformou-se numa das maiores do país.

⁶⁸ A liquidação do Banco Brasilinvest foi decretada no dia 18 de março de 1985, sendo um dos primeiros atos do presidente José Sarney. Circulou a versão de que essa medida foi uma retaliação do governo ao empresário Mário Garnero, que não teria concordado em vender o controle acionário da NEC para o empresário Mathias Machline, do Grupo Sharp, amigo pessoal do presidente Sarney.

va dos sócios da emissora preterida, mas a Globo ganhou a causa. No entanto, o pronunciamento da justiça não afastou a suspeita de que a decisão do empresário Roberto Marinho “teria sido o pagamento pelos bons serviços prestados pelo ministro Antônio Carlos Magalhães”.⁶⁹

O caso NEC renderia duas CPIs na Câmara dos Deputados, sem que nenhuma delas tenha chegado a resultados conclusivos. A primeira CPI, requerida em junho de 1987, pelo então líder do PDT, Brandão Monteiro (RJ), só seria instalada três anos mais tarde, em 27 de junho de 1990, a poucos meses do fim da legislatura. Essa CPI começou a funcionar de fato em 24 de agosto de 1990. Por ser o autor do requerimento, Brandão Monteiro ficou com o cargo de relator, mas o PFL dominou a comissão, indicando como presidente o deputado José Jorge de Vasconcelos Lima (PFL-PE) e como vice o deputado baiano Benito Gama, aliado do ex-ministro e então candidato ao governo da Bahia, Antônio Carlos Magalhães. As pressões políticas e o esvaziamento da Câmara provocado pelo período da campanha eleitoral prejudicaram os trabalhos da CPI. O prazo encerrou-se em 25 de novembro de 1990, sem apreciação do relatório final.⁷⁰

A segunda CPI sobre o caso NEC não teve resultado mais exitoso. No início da nova legislatura, em 27 de junho de 1991, o deputado Paulo Ramos (PDT-RJ) apresentou requerimento solicitando a criação de nova CPI destinada a prosseguir as investigações. Apesar de contar com o apoio regimental exigido – o requerimento foi subscrito por 178 deputados –, a instalação da nova CPI enfrentaria uma série de obstáculos, levantados pela própria Presidência da Câmara, que só no dia 3 de julho de 1992 assinou ato indicando seus membros e fixando o prazo de 120 dias para a conclusão dos trabalhos. Aí começaria uma nova disputa pelos principais cargos na CPI.⁷¹ Mais uma vez, os aliados do ex-ministro ACM fecharam o cerco, assumindo o controle da CPI através da indicação do presidente, o deputado Mussa Demes (PFL-PI) – que ganhou duas emissoras de rádio no período em que ACM foi ministro das Comunicações –, e do vice, o deputado José Lourenço (PDS-BA). O car-

⁶⁹ O ex-diretor geral da Rede Globo, Walter Clark, confirma que o empresário Roberto Marinho transferiu a programação da Globo na Bahia à emissora de Antônio Carlos Magalhães depois de “ganhar a NEC de presente”. Cf. Walter CLARK, *O Campeão de Audiência*, São Paulo: Best Seller, 1991, p. 289.

⁷⁰ Sobre a história dessa CPI, ver Brandão MONTEIRO, *O Escândalo NEC*, Editora Cedros, 79 pp.

⁷¹ Cf. “Governistas e oposição lutam pelos cargos na CPI da NEC”, in *Jornal do Brasil*, 13 jun. 1992, p. 4.

go de relator que, de acordo com a tradição do Congresso, deveria ficar com o autor do requerimento, deputado Paulo Ramos (PDT-RJ), acabou entregue ao deputado Luiz Carlos Santos (PMDB-SP), solução que “suscitou uma verdadeira rebelião no PMDB baiano”.⁷²

O depoimento mais aguardado foi do ex-ministro e então governador da Bahia, ACM, principal envolvido nas denúncias, que finalmente aconteceu no dia 3 de setembro de 1992. As brigas da política baiana dominaram o debate, com pesada troca de acusações entre o governador e os deputados Paulo Ramos (PDT-RJ), Nestor Duarte (PMDB-BA) e Geddel Vieira Lima (PMDB-BA).⁷³ Os trabalhos da nova CPI da NEC foram encerrados no dia 17 de novembro de 1992. O relatório apresentado pelo deputado Luiz Carlos Santos responsabilizava ACM por ter ultrapassado “os limites de sua autoridade, os preceitos da Lei e os termos contratuais, ao determinar a suspensão dos pagamentos de obras já entregues pela NEC do Brasil às empresas do Sistema Telebrás”. Entretanto, com o apoio da maioria dos membros da comissão, foi aprovado o “voto em separado” apresentado pelo deputado Jairo Azi (PDC-BA), suprimindo todas as referências que comprometiam ACM com atos irregulares e suspeitas de favorecimentos ao empresário Roberto Marinho.

O deputado Tilden Santiago (PT-MG) apresentou voto em separado pedindo o enquadramento de ACM, Rômulo Villar Furtado e Almir Vieira Dias (ex-presidente da Telebrás) por prevaricação (artigo 319 do Código Penal) e Advocacia Administrativa (artigo 321 do Código Penal). Outro voto em separado foi apresentado pelos deputados Paulo Ramos (PDT-RJ), Nestor Duarte (PMDB-BA) e Geddel Vieira Lima (PMDB-BA), pedindo o enquadramento dos envolvidos em outros crimes, de corrupção passiva e ativa a tráfico de influência. Ambos foram rejeitados, ironicamente, o relatório final acabou sugerindo o enquadramento apenas do empresário Mário Gamero, que de denunciante passou a réu, por “utilizar-se da CPI para obter publicidade e apoio político à demanda judicial que move na tentativa de anular a transação que fez quando vendeu o controle acionário da NEC do Brasil”.

Durante sua gestão no Minicom, ACM privilegiou o Estado da Bahia, para o qual foram destinadas 96 concessões de rádio e seis de televisão. Para se ter uma

⁷² Idem.

⁷³ Cf. “Depoimento de ACM na CPI da NEC termina em palavrão”, in *Jornal do Brasil*, 4 set. 1992, p.5; “Depoimento de ACM termina em xingamento”, in *Folha de S. Paulo*, 4 set. 1993, p. 1-12.

ideia do que esses números significam, basta notar que, no período do governo Sarney, das 296 emissoras de rádio distribuídas para a região Nordeste, 32,4% foram para a Bahia, e dos 23 canais de televisão, 26% ficaram com os conterrâneos de ACM. Do total de emissoras concedidas em todo país, a Bahia recebeu 10,2%. Os aliados políticos (deputados e prefeitos), parentes e amigos do ex-ministro foram os grandes beneficiados na Bahia. Hoje, os parentes e aliados de ACM controlam cerca de 90 emissoras de rádio e televisão no estado, conforme apurou recente levantamento realizado pelo jornal *Folha de S. Paulo*.⁷⁴

Os filhos de ACM não receberam diretamente nenhuma concessão durante o período em que esteve à frente do Minicom. No entanto, não faltam indicativos consistentes de que através de “testas de ferro”, sua família ampliou os negócios na área da radiodifusão. Além da TV Bahia, em Salvador, a família de ACM seria a virtual controladora das demais emissoras que integram o Sistema Globo no estado: a TV Santa Cruz Ltda., de Itabuna, a TV Oeste Baiano Ltda., de Barreiras, a TV Norte Baiano Ltda., de Juazeiro, a TV Subaé Ltda., de Feira de Santana, e a TV Conquista Ltda., de Vitória da Conquista.⁷⁵ Essa denúncia chegou a ser apresentada à segunda CPI da NEC pelos deputados federais Nestor Duarte (PMDB-BA) e Geddel Lima (PMDB-BA), mas o assunto não foi investigado.⁷⁶

⁷⁴ Cf. Lúcio VAZ, “ACM monta rede de comunicação na Bahia”, in *Folha de S. Paulo*, 5 abr. 1994, p. 10.

⁷⁵ Os documentos encaminhados à CPI da NEC pelo deputado Nestor Duarte (PMDB-BA), baseados em certidões da Junta Comercial da Bahia, indicam que o controle acionário de pelo menos três dessas emissoras é exercido por pessoas com vínculos familiares e/ou empresariais e empregatícios com o ex-ministro e seus parentes: a TV Santa Cruz, em Itabuna, é controlada por André de Menezes Maron, sobrinho do ex-governador e diretor da TV Bahia; a TV Oeste Baiano, em Barreiras, é controlada por Marco Antônio Leal Carlos de Souza, antigo funcionário da Construtora OAS, da qual César Malta Pires é presidente, foi diretor da TV Bahia e dirige o jornal *Correio da Bahia*, da família Magalhães; a TV Norte Baiano, em Juazeiro, é controlada por Luiz Fernando Pedreira Laranjeira, diretor da Construtora e Incorporadora Santa Helena, de propriedade da família Magalhães. Outro dado que reforça as suspeitas diz respeito ao fato de que todas as concessões destas seis emissoras foram outorgadas durante a gestão de ACM. Estas emissoras foram concedidas nas seguintes datas: TV Subaé Ltda., em 24/10/1985; TV Santa Cruz Ltda., em 11/04/1986; TV Sul Bahia de Teixeira de Freitas Ltda., em 05/05/1986; TV Oeste Baiano Ltda., em 15/07/1988; TV Norte Baiano Ltda., em 26/08/1988; e TV Conquista Ltda., em 31/08/88. A própria programação local gerada pela TV Bahia é veiculada pelas emissoras do interior afiliadas à Rede Globo, o que confirma que de fato elas integram uma rede estadual, ainda que informal.

⁷⁶ O Relatório Final da CPI da NEC apresentado pelo deputado Luiz Carlos Santos fazia a seguinte referência, que acabou suprimida pela aprovação do Voto em Separado do Deputado Jairo Azi: “Não obstante o Sr. Antônio Carlos Magalhães ter afirmado saber que seus filhos e seu genro serem controladores da TV Bahia em Salvador, e ter negado conhecer a composição acionária das empresas de televisão no interior do Estado da Bahia, TV Santa Cruz Ltda., em Itabuna, TV Oeste Baiano Ltda., em Barreiras e TV Norte Baiano Ltda., em Juazeiro, documentos encaminhados à CPI pelo Deputado Nestor Duarte indicam que o controle acionário das mesmas pertencem respectivamente às seguintes pessoas, todas elas com vínculos familiares e ou

A expansão do “império Furtado”

O ex-secretário-geral do Mincom, Rômulo Villar Furtado – que ocupou esse cargo por 16 anos, durante três governos consecutivos, de 1974 a março de 1990 – acumulou muitos amigos pela influência que exerceu sobre a política de distribuição de canais de rádio e televisão durante esse longo período. Visto como homem de confiança do “Dr. Roberto Marinho”, ele sempre manifestou uma posição muito pragmática em relação às concessões de radiodifusão, reconhecendo sem peias que “a decisão é política”, pois é prerrogativa do presidente da República, na forma da lei, escolher discricionariamente a quem dar uma emissora, dentre os pretendentes habilitados. Ele admite que durante o governo Sarney “houve atendimento claro a pedidos políticos”, favorecendo os aliados do governo, o que na sua opinião “não tem nada de antiético ou de imoral”.⁷⁷

No entanto, na hora de esclarecer seus interesses particulares na área de radiodifusão, o ex-secretário prefere as evasivas. Ele admite apenas que durante o período do governo Sarney “aliados da deputada Rita Furtado (sua esposa) também receberam outorgas”, o que a seu ver é absolutamente normal, pois o fato “de uma política ser mulher do secretário-geral do Minicom, não deveria excluí-la da regra geral”.⁷⁸ Rômulo Villar Furtado nega peremptoriamente que tenha se beneficiado ou que tenha favorecido sua esposa com alguma concessão de emissora de rádio e televisão, durante o período que ocupou o cargo.

Entretanto, existem dados concretos que contrariam essa versão. Em fevereiro de 1990, a revista *IstoÉ Senhor* publicou uma extensa reportagem de cinco páginas, sob o sugestivo título “O império Furtado”, na qual revelava os negócios da família do secretário-geral do Minicom no Estado de Rondônia, pelo qual a deputada Rita Furtado fora eleita em 82 e reeleita em 1986 para a Câmara dos Deputados.⁷⁹

empresariais e empregatícios com o ex-ministro e seus parentes: TV Santa Cruz – André de Menezes Maron; TV Oeste Baiano – Marco Antonio Leal Carlos de Souza; TV Norte Baiano – Luiz Fernando Pedreira Laranjeira”.

⁷⁷ Declarações dadas em entrevista concedida a este pesquisador em 18 de agosto de 1993, em Brasília.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Cf. *IstoÉ Senhor*, nº 1.066, 21 fev. 1990, pp. 32-36. Novos dados foram acrescentados na edição seguinte, revelando que a funcionária da deputada Rita Furtado, Antonieta Graziano Forcione, aparecia como “testa de ferro” à frente de diversas emissoras (Cf. *IstoÉ Senhor*, nº 1.067, 28 fev. 1990, pp. 35-36). O assunto continuou em pauta, e na semana posterior a revista publicou uma carta do secretário Rômulo Villar Furtado, desmentindo todas as acusações. Acima da carta-resposta, a revista dedicou um editorial a comentá-la, definindo-o como “tipo faceiro de marajá verde-amarelo” (Cf. *IstoÉ Senhor*, nº 1.068, 7 mar. 1990, pp. 20-21). Essas denúncias, às vésperas da posse do governo Collor, atendiam a um duplo objetivo: torpedear as especulações em torno de uma possível indicação de Rômulo Furtado para ocupar o Ministério das Comunicações, o que

Na verdade, essa reportagem só veio confirmar uma antiga denúncia que pesava contra o secretário Rômulo Furtado.

O Grupo Rondovisão, que controla mais de uma dezena de emissoras e pelo menos quatro canais de televisão, tem estreitíssimas ligações com o casal Rômulo e Rita Furtado. Constituído em janeiro de 1984, o grupo expandiu-se rapidamente durante o governo Sarney, quando recebeu cinco concessões de rádio e uma de televisão: a Rádio Amazônia FM, de Colorado do Oeste, a TV Allamanda, de Cacoal, a Rádio Amarela (OT), a Rádio Nequem FM, em Jaru, a Rádio Tucumi (OM), em Ji-Paraná, e mais um canal FM nesse município. Se não bastasse a solidez do grupo Rondovisão, divulgou-se que a ex-assessora da deputada Rita Furtado na Câmara dos Deputados, Antonieta Graziano Fordone, representaria os interesses da família Furtado à frente de diversas emissoras.⁸⁰ No governo Sarney, ela recebeu as seguintes concessões: Rádio Planície de Ariquemes FM, (em sociedade com Lécio Martins, diretor do Grupo Rondovisão), Rádio Verde Ltda. (OM), em Jaru, Rádio Colina do Machadinho (OM), em Ariquemes e um canal de televisão em Porto Velho, concedido à Sistema Meridional de Comunicação Ltda., que tem ainda como acionista Odaléa Sadeck Soares Rodrigues, por sua vez, esposa do senador Odacir Soares (PFL-RO).⁸¹

Se não bastassem essas evidências, que confirmam que a família Furtado construiu um notável conglomerado de comunicação em Rondônia, os próprios registros do Minicom complicam a defesa do ex-secretário-geral, que recebeu em seu próprio nome a concessão de um canal de televisão ainda quando ocupava o cargo.

chegou a ser ventilado durante a montagem do novo governo e, ligada a esta primeira questão, promover um "acerto de contas". De fato, tanto Rômulo Furtado quanto o ministro Antônio Carlos Magalhães se tornaram desafetos do empresário Domingo Alzugaray, dono da Editora Três, que publica a revista. A razão foi ele ter sido preterido na disputa dos quatro canais de TVA - televisão por assinatura - em São Paulo, liberados em setembro de 1988. O episódio rendeu uma rumorosa polêmica entre o ministro Antônio Carlos Magalhães e a revista paulista. Em novembro de 1988, a revista dedicou uma reportagem de capa ao ministro, apresentando seu perfil como "advogado da ditadura" (Cf. *Isto É Senhor*, nº 998, 2 nov. 1988, pp. 24-29). Antônio Carlos Magalhães se defendeu, acusando a revista de promover "retaliação" por não ter recebido a concessão pleiteada pela empresa TV Três Ltda, pertencente ao editor da *Isto É Senhor* (Cf. *O Estado de S. Paulo*, 2 nov. 1988, p. 6 e *Jornal da Tarde*, 2 nov. 1988, p. 9). Na sua edição seguinte, a revista voltou à carga, dedicando o seu editorial para responder ao ministro e tentar esclarecer o nebuloso episódio da preterição no pleito de concessão de TVA (Cf. *Isto É Senhor*, nº 999, 9 nov. 1988, pp. 20-21).

⁸⁰ Cf. *Isto É Senhor*, nº 1.067, 28 fev. 1990, p. 35.

⁸¹ A esposa do senador Odacir Soares recebeu ainda as concessões das seguintes emissoras: Rádio Clube de Rolim de Moura Ltda. (FM), Rádio Planalto de Ouro Preto Ltda. (FM), em Ouro Preto do Oeste, e a Rádio Sociedade Rondônia Ltda. (FM), em Presidente Médici. Outro político de Rondônia que recebeu três concessões foi Antônio Morimoto. Ele ganhou a Rádio Jaru FM, em Jaru, a Rádio Tropical (AM), em Porto Velho, e um canal OT em Ji-Paraná. Ex-deputado federal por São Paulo, Morimoto se transferiu para Rondônia, depois de ter participado da luta pela criação do novo estado. Nas eleições de 1990, ficou como suplente de deputado federal, tendo assumido na vaga aberta pela renúncia de Nobel Moura, em dezembro de 1993.

Uma das concessões mais escandalosas do governo Sarney foi sem dúvida a da TV Lagos, em Cabo Frio (RJ), outorgada no dia 25 de julho de 1988. Os arquivos da Secretaria de Fiscalização e Outorga do Minicom revelam que essa emissora foi dada aos seguintes sócios: Mário Campos da Silveira, Rômulo Villar Furtado, Jacques Louis Mercier, Cléofas Ismael de Medeiros Uchoa (ex-diretor da Embratel durante o governo Sarney) e Arolde de Oliveira – este último, constituinte do PFL. É espantoso que o presidente da República tenha assinado o decreto outorgando uma concessão para a empresa Empreendimentos Radiodifusão Cabo Frio Ltda., da qual o secretário-geral do Minicom era um dos acionistas.

Um levantamento completo sobre o sistema de radiodifusão de Rondônia revela um quadro de alta concentração da propriedade dos veículos nas mãos dos principais grupos políticos daquele estado. A presença mais forte é do grupo vinculado a Rômulo Furtado e Rita Furtado, que controla um total de 16 emissoras, todas elas em nome de terceiros. Os demais políticos que possuem várias concessões são o senador Odacir Soares (PFL-RO), o deputado federal Antônio Morimoto (PPR-RO) e o ex-deputado federal e atual vice-governador Assis Canuto (PFL-RO). Esses quatro grupos controlam 31 das 44 emissoras de rádio e televisão instaladas nos estado (ver Tabela 11).

Tabela 11. Vinculação das emissoras de rádio e televisão de Rondônia com os principais grupos políticos do Estado

Tipo de serviço	Família Furtado*	Família Soares*	Família Morimoto*	Assis Canuto**	Radiobrás	Outros
PM	8	4	2	3		2
OM	4	2	3	-	1	7
OT	1	-	1	-	1	1
TV	3	1	-	-		3
TOTAL	16	7	6	3	2	13

Fonte: Minicom. *IstoÉ Senhor*, nº 1.066, 21 fev. 90, p. 32-36 e *IstoÉ Senhor*, nº 1.067, 28 fev. 90, p. 35-36.

* Os Furtado e os Soares são sócios num canal de TV em Porto Velho (Sistema Meridional de Comunicação Ltda.), que está em nome de Antonieta Graziano Forcione. Sérgio Moacir Fraga e Odaléa Sadeck Soares. Na tabela, essa emissora foi creditada aos dois grupos.

** Morimoto e Assis Canuto são sócios da Empresa Radiodifusão Guaporé Ltda., que opera uma emissora de rádio FM em Guajará-Mirim. Essa emissora também foi credita aos dois grupos.

As 1.028 emissoras de rádio e televisão licenciadas pelo governo Sarney, obedecendo à lógica das conveniências políticas, reforçaram duas tendências estruturais dominantes do sistema dos mídias eletrônicas no Brasil: 1) o predomínio das redes nacionais de televisão e dos grandes conglomerados privados de mídia, do que são os melhores exemplos as Organizações Globo e o Grupo Abril; e 2) a ampliação da presença de grupos políticos regionais no controle das emissoras de rádio e televisão. Na maioria dos estados da Federação, esses grupos políticos que dominam a mídia local estão associados às redes nacionais de televisão. Criou-se no Brasil um “moderno” sistema de vassalagem, onde os chefes políticos estaduais comportam-se como vassalos dos “senhores feudais” da mídia eletrônica. Daí decorre uma aparente contradição, que se manifesta na existência de um número cada vez maior de políticos, principalmente parlamentares, como concessionários de emissoras de rádio e televisão ao mesmo tempo que, cada vez mais, os mídias apresentam uma perspectiva predominantemente negativa dos políticos e da política.

Esse fenômeno invoca um paradoxo que está inextricavelmente ligado ao dilema da consolidação democrática no país. De fato, torna-se cada vez mais desafiador para o processo democrático a existência dos grandes conglomerados de mídia, que se apresentam contemporaneamente como um poder que se sobrepõe às instituições clássicas da democracia representativa, como os partidos, os sindicatos e os grupos de interesse. A Rede Globo, que personifica de forma mais completa esse fenômeno na realidade brasileira, exerce um poder que rivaliza com os poderes instituídos da República. Ao mesmo tempo que promovem a desqualificação dos políticos e da política, enfraquecendo os mecanismos da democracia representativa, os mídias organizam os interesses das elites dominantes. Daí porque os grupos políticos regionais, geralmente vinculados aos partidos conservadores, travam verdadeira disputa pelo direito de retransmitir a programação da Globo e, em menor grau, das outras redes.

Essa presença cada vez maior de políticos no controle dos meios de comunicação de massa, sobretudo das emissoras de rádio e televisão, gera o fenômeno do “coronelismo eletrônico”.⁸² Os dados levantados por esta pesquisa reforçam o argumento de que os mídias vêm ocupando um papel preponderante nos proces-

⁸² Sobre a formulação desse conceito, ver: “Cartórios Eletrônicos”, in *Veja*, 25 jul. 1990, pp. 34-36.

tos eleitorais. Dos 129 deputados federais da legislatura 1987/1990 que eram ou se tomaram proprietários de emissoras de rádio e/ou televisão, 52% conseguiram se reeleger nas eleições de 1990. Esse índice é significativo quando consideramos que houve uma renovação de 62% naquela eleição, ou seja, apenas 38% dos deputados-constituintes conseguiram retomar à Câmara. Portanto, esse dado mostra que os políticos que controlavam emissoras de rádio e televisão tiveram melhor desempenho eleitoral, o que só pode ser explicado pela instrumentalização político-eleitoral da mídia eletrônica.

Finalmente, verifica-se que esse modelo criou um verdadeiro gargalo para a democracia, na medida que os partidos não têm o mesmo acesso aos meios de comunicação de massa. Há uma clara hegemonia das forças políticas conservadoras à frente das emissoras de rádio e televisão. Esses grupos locais e regionais são condôminos das grandes redes, que por sua vez exercem um poder que se sobrepõe ao sistema político, ameaçando a própria autonomia do Estado.

Capítulo 10

A DISPUTA DA COMUNICAÇÃO NA CONSTITUINTE: A BATALHA NA SUBCOMISSÃO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO

“Deixem o mercado decidir!”

ROBERTO CIVITA¹

Uma das bancadas mais numerosas da Constituinte foi, sem dúvida, a “bancada do rádio”, integrada por parlamentares que detinham concessões de emissoras de rádio e televisão. Essa bancada – que alcançou o expressivo número de 146 parlamentares, o que significava 26% dos 559 constituintes – cresceu assustadoramente durante o processo constituinte, graças ao elevado número de concessões distribuídas pelo governo Sarney no período –, conforme foi visto no capítulo anterior. Ao lado dos proprietários de emissoras de radiodifusão, a Constituinte contou ainda com uma expressiva bancada de parlamentares vinculados às atividades da área de Comunicação Social. Eram jornalistas, radialistas e apresentadores de televisão eleitos muitas vezes exatamente pela notoriedade alcançada através dos MCM.²

¹ Diretor do Grupo Abril, esse apelo foi dirigido aos integrantes da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, durante sua participação em audiência pública sobre o tema da Comunicação. Cf. *DANC II*, 14 maio. 1987, p. 160.

² A ANJ estimou em cerca de 100 parlamentares esta bancada suprapartidária vinculada à Comunicação Social. O levantamento não é muito preciso, pois não distingue profissionais do jornalismo, do rádio e da televisão, dos proprietários desses veículos. De qualquer forma, a ANC reuniu uma seleta bancada de comunicadores sociais, onde se destacavam os seguintes constituintes: Pompeu de Souza (PMDB-DF), Hélio Costa (PMDB-MG), Artur da Távola (PMDB-RJ), José Paulo Bisol (PMDB-RS), Antônio Britto (PMDB-RS),

Esses parlamentares identificados com interesses na área da comunicação – ou como proprietários de canais de rádio ou televisão, ou como profissionais do setor – tiveram uma participação efetiva na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Outro grupo que teve uma participação destacada na disputa em torno da questão da Comunicação foi a chamada “bancada dos evangélicos”, que reunia parlamentares vinculados a várias denominações religiosas protestantes. Ao todo, eram 34 os constituintes evangélicos, a grande maioria alinhada com posições conservadoras. Os evangélicos tiveram um peso importante na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e na Comissão Temática VIII que incorporou ainda temas como família e educação, onde eles tinham maior interesse. Aliados incondicionais do governo, os evangélicos conservadores, liderados pelos deputados Daso Coimbra (PFL-RJ), Arolde de Oliveira (PFL-RJ) e Fausto Rocha (PFL-SP), articularam um manifesto de apoio ao presidente José Sarney, comprometendo-se a defender o mandato de cinco anos ou até de seis, em troca de “um ministério, uma secretaria no Governo do Distrito Federal, canais de rádio e televisão e cargos em todos os escalões do governo”.³

A Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação foi oficialmente instalada no dia 7 de abril de 1987, com a realização da primeira reunião destinada à eleição do presidente e dos dois vices. Um acordo de lideranças selado previamente pelo PMDB e pelo PFL definiu que a presidência ficaria com o deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ), a 1ª vice com o deputado Onofre Corrêa (PMDB-MA) e a segunda vice com o deputado José Carlos Martinez (PMDB-PR). O acordo garantia ainda a indicação da deputada Cristina Tavares (PMDB-PE) como relatora. Descontente com os termos do acordo, o deputado Aloísio Vasconcelos (PMDB-MG) insistiu em apresentar sua candidatura ao cargo de 2º vice-presidente, alegando que fora preterido em favor do deputado José Carlos Martinez. Procedida a votação, foi ratificada a chapa oficial indicada pelo PMDB e pelo PFL.⁴

Roberto D’Avila (PDT-RJ), José Fogaça (PMDB-RS), Mendes Ribeiro (PMDB-RS), Meira Filho (PMDB-DF) e Rita Furtado (PFL-RO). Cf. “A comunicação na Constituinte”, in *Jornal da ANJ*, n° 9, dez. 1986, pp. 8-9.

³ Cf. “Constituintes evangélicos trocam apoio por cargo”, in *Correio Braziliense*, 27 maio 1987, p. 3.

⁴ O deputado José Carlos Martinez (PMDB-PR), proprietário de quatro canais de televisão no Paraná, chegou a pleitear o cargo de relator. Mas a liderança do PMDB deu preferência à deputada Cristina Tavares, jornalista militante, identificada com os setores mais à esquerda do partido. Na disputa pela 2ª vice-presidência, Martinez acabou eleito por uma diferença de apenas dois votos, na primeira demonstração de divisão dentro do PMDB, detentor da maioria na subcomissão.

O presidente da Subcomissão, deputado Arolde de Oliveira, pela importância do cargo que ocupou e pela liderança que exercia sobre a bancada evangélica, teve destacada atuação na disputa da comunicação na Constituinte. Engenheiro eletrônico formado pelo IME (Instituto Militar de Engenharia), seguiu carreira militar regular até o posto de Capitão da Arma de Engenharia, quando demitiu-se para ingressar na Embratel, em 1967. Fez curso na ESG (Escola Superior de Guerra), em 1981. Iniciou sua carreira política como primeiro suplente de deputado federal pelo PDS do Rio de Janeiro, em 1982. Exerceu o mandato em 1983, quando Álvaro Valle se licenciou, assumindo definitivamente em 1986, com a morte do deputado Tarcílio Ayres. Considera-se em “liberal progressista”, mas na Constituinte destacou-se por suas posições conservadoras extremadas. Foi um dos signatários do “Centrão”. Antes de ingressar na atividade político-partidária, Oliveira ocupou importantes cargos do segundo escalão do Ministério das Comunicações. Foi secretário de Telecomunicações do Minicom (1972-1973), diretor da Embratel (1974-1976), diretor do Dentel no Rio de Janeiro (1979-1982), vice-presidente da Telerj (1985-1986), diretor do escritório da Embratel em Washington e governador da Organização Internacional de Telecomunicações (1976-1978). Membro da Igreja Batista, era apontado pela imprensa como sócio do pastor Nilson do Amaral Fanini na TV Rio.⁵

Como contraponto a esse perfil conservador do presidente da Subcomissão, a relatora Cristina Tavares se destacava justamente por suas posições de esquerda,

⁵ O deputado Arolde de Oliveira sempre negou de forma veemente que tivesse participação em qualquer emissora de rádio ou televisão à época que presidiu a Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação na Constituinte. Entretanto, além de ter recebido a concessão de um canal de televisão em Cabo Frio (RJ), em 25 de julho de 1988, portanto ainda durante a Constituinte, um levantamento realizado junto aos registros do Ministério das Comunicações revela que a mulher do parlamentar, Yvelise Assis Vieira de Oliveira, já era cotista de três emissoras de rádio obtidas antes de 1987: a Rádio Ritmo Ltda. (FM), em Santo Antônio de Pádua (RJ), outorgada em 20 de outubro de 1983; a Rádio Hit-Parade Ltda. (FM), em Rio Bonito (RJ); e a Rádio Energia Ltda. (FM), em Volta Redonda (RJ), outorgada em 8 de março de 1985, nos últimos dias do governo Figueiredo, quando Arolde de Oliveira já era parlamentar. Em entrevista dada a este pesquisador, em 5 de maio de 1993, ao ser perguntado se procediam as insinuações de que era sócio da TV Rio, Arolde de Oliveira deu a seguinte declaração: “À época, eu não era concessionário, nunca tive interesse. Sempre foi minha profissão, nunca me preocupei em ser dono de rádio. Sempre que pude orientar e ajudar as pessoas que queriam e tudo mais. Exerci todos os cargos intermediários no Ministério das Comunicações, portanto, ganhei muita experiência nessa área. Então, sempre tenho, tive uma influência na orientação, essa coisa toda. Mas nunca tive nada. Hoje, hoje, tenho. Comprei, mas compreí de concessões que existiam. Uma rádio no Rio de Janeiro, que nem tenho ainda. Estou assumindo uma participação minoritária, mas estou assumindo uma participação”. Questionado sobre qual era a emissora, ele completou: “A antiga Rádio Nacional. Estou acertando lá. Quer dizer, não estou nem sabendo o término das negociações”. Nessa ocasião, Arolde não fez qualquer referência à TV Cabo Frio e às emissoras da qual sua mulher era sócia.

que a projetaram como uma das principais lideranças do grupo dos “autênticos” do PMDB. Jornalista militante, conhecida pelo seu nacionalismo, trabalhou ativamente pela aprovação da Lei de Informática, em 1984, que criou a reserva de mercado no setor. Eleita pela primeira vez em 1978, na Constituinte cumpria o seu terceiro mandato. Por sua experiência e pela firmeza das suas posições, era uma parlamentar da estreita confiança do líder do PMDB, Mário Covas.

Destacou-se ainda na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação um grupo de parlamentares com vínculos notórios com o sistema de radiodifusão. A “bancada do rádio” estava representada na Subcomissão pelos deputados José Elias Moreira (PTB-MS), Fausto Rocha (PDS-SP), José Carlos Martinez (PMDB-PR), Arnold Fioravante (PDS-SP) e Rita Furtado (PFL-RO), todos eles concessionários de emissoras de rádio e/ou televisão. Rita Furtado era esposa do secretário-geral do Minicom, Rômulo Villar Furtado. O deputado Ângelo Magalhães (PFL-BA), por sua vez, era irmão do ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães. Destacou-se ainda na disputa da Comunicação o deputado Mendes Ribeiro (PMDB-RS), ligado à Rede Brasil Sul (RBS). Portanto, incluindo-se o presidente Arolde de Oliveira, é possível afirmar que oito dos 21 integrantes da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação possuíam vínculos pessoais com o *status quo* da radiodifusão. Por outro lado, na frente de “batalha” pela democratização da comunicação, além da própria relatora, destacaram-se o senador Pompeu de Souza, jornalista emérito, representante da ABI (Associação Brasileira de Imprensa), o deputado Carlos Alberto Caó (PDT-RJ), ex-presidente do Sindicato dos Jornalistas do município do Rio de Janeiro; o deputado Olívio Dutra (PT-RJ), sindicalista e fundador da CUT e do PT, e o deputado Joaci Góes (PMDB-BA), empresário da construção civil, dono do jornal *Tribuna da Bahia* e adversário político do ministro Antônio Carlos Magalhães.

Considerando-se a tendência ideológica dos integrantes da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação – de acordo com a classificação do jornal *Folha de S. Paulo* – havia um predomínio dos parlamentares com posições mais conservadoras. Dois terços dos seus integrantes pertenciam ao centro, centro-direita e direita (ver Tabela 12). O terço restante corresponde à esquerda e centro-esquerda. Portanto, a correlação de forças era claramente favorável ao grupo conservador que, por sua vez, assumiria a defesa dos *status quo* da radiodifusão.

A relatora Cristina Tavares recebeu a incumbência de preparar um roteiro de trabalho a ser apresentado na segunda reunião. A primeira divergência entre os conservadores e os progressistas se deu justamente quanto ao encaminhamento dos trabalhos. O presidente da Comissão Temática VIII, senador Marcondes Gadelha (PFL-PB), recomendou que os trabalhos das subcomissões fossem compatibilizados com o cronograma da Comissão. Cristina Tavares e o relator-geral da Comissão, deputado Artur da Távola (PMDB-RJ), contestaram, defendendo que a subcomissão deveria ter ampla liberdade para conduzir os seus trabalhos, “porque é o único momento de toda elaboração do processo em que a discussão poder ser específica”.⁶ Entretanto, o prazo de 45 dias corridos previsto no Regimento Interno da Constituinte para que as subcomissões concluíssem seus trabalhos era visto como uma “camisa de força”, que limitava as discussões.⁶

Na segunda reunião da Subcomissão, realizada no dia 9 de abril de 1987, a relatora propôs a divisão dos trabalhos em dois blocos: política tecnológica e política de comunicação – embora reconhecendo a convergência entre as duas áreas. Sobre Política Tecnológica, Cristina Tavares sugeriu cinco temas: 1) política tecnológica e industrial; 2) política tecnológica na agricultura; 3) pesquisa e desenvolvimento; 4) política tecnológica e serviços; e 5) política nacional de informática. Sobre Política de Comunicação, a relatora propôs também cinco temas: 1) política industrial de comunicação e telecomunicações; 2) novas tecnologias de comunicação; 3) políticas democráticas de comunicação; 4) política de comunicação e identidade cultural; e 5) políticas de concessões de serviços de radiodifusão. Por sugestão da relatora e do deputado Olívio Dutra (PT-RS), ficou estabelecido ainda que, na definição das pessoas a serem convidadas para as audiências públicas, seria levada em conta a diversidade de opiniões, de forma a permitir uma ampla consulta à sociedade civil.

⁶ Cf. *DANC II*, 16 jul. 1987, p. 253.

Tabela 12. Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
Composição e tendência ideológica dos seus integrantes
(Classificação da *Folha de S. Paulo*)⁷

Partido	Nome	UF	Tendência Ideológica ^(a)				
			E	CE	C	CD	D
PMDB	Pompeu de Souza	DF		X			
	Aloísio Vasconcelos	MG			X		
	Antônio Gaspar	MA			X		
	Cristina Tavares	PE	X				
	Fernando Cunha	GO		X			
	Joaci Góes	BA			X		
	José Carlos Martinez	PR				X	
	Koyu Iha	SP		X			
	Mendes Ribeiro	RS		X			
	Onofre Corrêa	MA			X		
	Roberto Vital	MG			X		
PFL	Ângelo Magalhães	BA				X	
	Arolde de Oliveira	RJ					X
	Fausto Rocha	SP					X
	Paulo Marques	PE				X	
	Rita Furtado	RO					X
PDS	Arnold Fioravante	SP					X
	Francisco Diógenes	AC					X
PDT	Carlos Alberto Caó	RJ	X				
PTB	José Elias	MS				X	
PT	Olívio Dutra	RS	X				
TOTAL			3	4	5	4	5
PORCENTAGEM(%)			14	19	24	19	24
			33		24	43	

^(a) Essas são as categorias utilizadas pelo jornal *Folha de S. Paulo*: E – Esquerda; CE – Centro-Esquerda; C – Centro; CD – Centro-Direita e D – Direita.

⁷ Cf. "Os Eleitos – Quem é Quem na Constituinte", in *Folha de S. Paulo*, (Caderno Especial), 19 jan. 1987, pp. 1-8.

Audiências públicas sobre o tema da Comunicação

A realização de audiências públicas, prevista no Regimento da Constituinte, foi sem dúvida o momento mais rico de todo processo de elaboração constitucional. Essas audiências com representantes das mais diversas correntes de opinião permitiram uma interlocução com a sociedade civil. Na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, a primeira audiência sobre o tema da Comunicação realizada no dia 28 de abril de 1987 teve as presenças do empresário José Antônio do Nascimento Brito, presidente da ANJ (Associação Nacional dos Jornais), do jornalista Armando Rollemberg, presidente da Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas), e do empresário Roberto Civita, presidente da Aner (Associação Nacional dos Editores de Revistas) e diretor do Grupo Abril. De acordo com o Regimento, cada convidado teve um espaço de 20 minutos para exposição de pontos de vistas e apresentação de propostas.

A proposta da ANJ

O presidente da ANJ, Nascimento Brito, diretor do *Jornal do Brasil*, fez um discurso em defesa da livre-iniciativa, enaltecendo a livre concorrência como fiadora da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa. Essa declaração representa bem o seu ponto de vista: “Para nós a liberdade de expressão começa fundamentalmente pelo problema da liberdade de iniciativa (...) Isto para nós é ponto-chave, na medida em que entendemos que a circulação de informações é fundamental para uma sociedade aberta e democrática”.⁸ O empresário defendeu a publicidade comercial como um elemento fundamental para o sistema democrático, pois é ela que garante a independência dos veículos de comunicação. Nascimento Brito propôs que a Constituição se preocupe apenas em garantir a liberdade de expressão, deixando o resto para a lei ordinária. Ele aproveitou para criticar a proposta de criação de um Conselho de Comunicação Social, justificando que o Congresso Nacional é suficientemente representativo para fiscalizar o problema da liberda-

⁸ Cf. *DANC II*, 14 maio 1987, p. 150.

de de expressão no país. De acordo com a proposta apresentada à Subcomissão pela ANJ, a Constituição deveria assegurar os seguintes princípios no tocante à Comunicação:

1. É livre a manifestação do pensamento, de convicção política e filosófica, bem como o da circulação de notícias por qualquer meio.
2. É assegurado o direito de acesso à informação e pluralidade de meios e veículos de comunicação.
3. É proibido o monopólio, estatal ou privado, dos meios de comunicação.
4. A publicação de livros e jornais e periódicos não depende de licença de autoridade.
5. A propriedade, administração e orientação intelectual das empresas jornalísticas de qualquer espécie é vedada a estrangeiros.
6. O Estado de nenhuma forma, direta ou indiretamente, exercerá censura, devendo apenas estabelecer um sistema de recomendações dos espetáculos públicos por faixa etária.
7. A autoridade pública e os responsáveis por serviços públicos obrigam-se a prestar esclarecimentos à população.⁹

A proposta da Fenaj

O jornalista Armando Rollemberg apresentou a proposta da Fenaj e da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação. Essa proposta foi elaborada a partir das teses aprovadas no encontro sobre Comunicação e Constituinte, promovido pela Fenaj e pelo Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal, realizado em abril de 1986, em Brasília. Posteriormente, as conclusões desse encontro foram ratificadas pelo XXI Congresso Nacional dos Jornalistas, realizado em São Paulo (SP), entre 30 de outubro e 2 de novembro de 1986. O documento encaminhado à Subcomissão pelo presidente da Fenaj recebeu o apoio dos líderes dos partidos de esquerda.¹⁰

⁹ Idem.

¹⁰ A proposta foi subscrita pelos líderes Luís Inácio Lula da Silva, do PT; Brandão Monteiro, do PDT; Haroldo Lima, do PC do B; Roberto Freire, do PCB; e Beth Azize, do PSB.

A proposta dos jornalistas e da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação baseia-se em dois princípios centrais: a) o conceito da informação como um bem público; e b) a necessidade de democratização para garantir a pluralidade de acesso e controle aos meios de comunicação de massa. Para atender esses dois requisitos (da informação como bem público e da pluralidade dos meios), a proposta da Fenaj preconizava as seguintes mudanças no sistema de comunicação:

1. Que o Sistema Nacional de Comunicação seja operado por entidades ou fundações sem fins lucrativos;
2. Que seja criado um Conselho Nacional de Comunicação, integrado por 15 membros, representantes da sociedade civil, designados pelo Congresso Nacional;
3. A criação de conselhos editoriais em todos os veículos de comunicação.
4. Que se acabe com a ditadura do empresário na definição da informação que deve ou não ser publicada, porque os jornalistas sabem que a liberdade de imprensa neste país limita-se, na verdade, à liberdade que os empresários têm de defender seus próprios pontos de vista;
5. Que as empresas jornalísticas correspondem diretamente aos seus interesses privados particulares, muito antes de corresponderem aos interesses da comunidade.¹¹

O presidente da Fenaj afirmou perante a subcomissão que o Brasil seria um dos países onde prevalecem a maior concentração da propriedade dos MCM, apontando a Rede Globo como exemplo do problema. Para Rollemberg, a legislação de radiodifusão sempre foi omissa, favorecendo a concentração privada. Ele lembrou que na última Assembleia Nacional Constituinte, em 1946, a questão da mídia eletrônica praticamente não existia, não tendo merecido atenção especial. No vácuo deixado pela Constituição de 1946, toda legislação ordinária sobre radiodifusão foi feita “ao sabor dos interesses dominantes, e esses interesses hegemônicos são os interesses do capital privado do setor, que ocupou o espaço inteiramente”.¹² Para Rollemberg, o problema da democratização dos mídia está diretamente ligada à questão da democracia. Nesse sentido, ele observou que:

¹¹ Cf. *DANC II*, 14 maio 1987, p. 154.

¹² *Idem*, *ibidem*.

Se queremos ter uma democracia neste país, temos que começar a pensar seriamente em criar mecanismos para desmontar essa estrutura oligopolizada, que dá aos donos das grandes redes um poder muitas vezes maior do que o tem o próprio presidente da República. Não é exagero. É fato. Hoje, o poder da Rede Globo sobre a sociedade brasileira é inatingível, inclusive pelo presidente da República, inclusive pelos órgãos constituídos dos Poderes da República.¹³

O presidente da Fenaj criticou a política de “compadrio” que tem orientado a distribuição de concessões de rádio e televisão, o que tem favorecido a concentração dos veículos. Rollemberg denunciou o uso político das concessões pelo Governo Sarney, afirmando que

a coisa é acintosa. É um acinte à consciência democrática da Nação a manipulação das concessões de rádio e televisão nesse país, a começar por uma situação inteiramente injustificada em qualquer país de tradição mais democrática. O presidente da República é concessionário. O ministro das Comunicações é concessionário. O secretário-geral do ministério é concessionário. Os interesses dominantes do setor, hegemônicos no setor, estão comprometidos. Isso em qualquer país civilizado do mundo é um absurdo, é injustificável.¹⁴

O deputado Ângelo Magalhães, irmão do ministro Antônio Carlos Magalhães, rebateu as críticas do presidente da Fenaj, alegando que todas as concessões vinham sendo feitas com base na legislação vigente. Ele desafiou Rollemberg a provar que o ministro era proprietário de canal de televisão. Insistindo na acusação, o presidente da Fenaj defendeu a substituição imediata de ACM por alguém isento, que não fosse proprietário de veículos de radiodifusão. A participação de Rollemberg na Subcomissão criou polêmica, provocando reações, inclusive do presidente Arolde de Oliveira, que fez questão de destacar a “veemência” do seu discurso, “beirando, às vezes, o limiar da agressividade”.¹⁵

¹³ Ibidem, ibidem.

¹⁴ Ibidem, ibidem.

¹⁵ Ibidem, p. 156.

A proposta da Aner

O empresário Roberto Civita, do Grupo Abril, presidente da Aner, também fez um discurso em defesa da livre-iniciativa, reafirmando as posições de Nascimento Brito. Ele criticou duramente a proposta da Fenaj, afirmando que a entidade era filiada à CUT, braço sindical do PT. Para mostrar as vantagens da livre concorrência, Civita citou os números do mercado brasileiro de revista, que engloba dezenas de empresas jornalísticas que editam 1.260 revistas, com quase oito mil edições ao ano, totalizando, em 1986, mais de 270 milhões de exemplares vendidos e atendendo um público de aproximadamente 20 milhões de leitores. Civita não fez referência ao fato de que a Editora Abril, controlada por sua família, e a Editora Globo – essa ligada ao conglomerado Organizações Globo – detém bem mais de dois terços do mercado de revistas no Brasil.

Para o presidente da Aner, a liberdade de imprensa está ligada à liberdade de empresa. O empresário considerou a sugestão da Fenaj uma ameaça à liberdade de imprensa e, por extensão, a todas as demais liberdades. A proposta mais combatida foi a da criação de um Conselho Nacional de Comunicação, que Roberto Civita identifica como uma tentativa de fazer ressurgir o DIP (Departamento de Informação e Propaganda) – órgão de censura criado por Getúlio Vargas durante o Estado Novo. O empresário afirmou que a adoção das propostas defendidas pela Fenaj representaria o “funeral, sem maior pompa, da liberdade de expressão e de todas as demais liberdades (...) ao procurar atingir a liberdade de imprensa, atinge também a livre-iniciativa e o próprio regime capitalista. De passagem, as próprias instituições democráticas”.¹⁶

Coerente com sua fé liberal, o empresário Roberto Civita sustentou que a livre-iniciativa é a melhor garantia da “multiplicidade de vozes tão fundamentais para a existência de uma sociedade aberta, pluralista e democrática”. Essa é a pedra de toque que sustenta o discurso dos defensores do modelo de mercado, construído em torno do conceito de que existe uma indissolúvel interdependência entre “democracia, imprensa livre e livre-iniciativa”. Civita repetiu insistentemente afirmação de que “a livre-iniciativa, a liberdade de imprensa e a democracia estão inextrinca-

¹⁶ Ibidem, ibidem.

velmente interligadas. Sem uma, as outras não existem. Atingida uma, as outras também sucumbem”.¹⁷

Para demonstrar do caráter “conspiratório” das propostas apresentadas pela Fenaj, Roberto Civita recordou que em 1981, em Talloires, na França, foi realizado um importante evento para debater uma ideia nascida na Unesco, chamada *New World Information Order* (Nova Ordem da Informação Mundial). Na sua opinião, essa proposta não passa de uma estratégia disfarçada para ganhar o controle do fluxo nacional e internacional de notícias. Segundo Civita, a proposta da Unesco prevê:

1. O estabelecimento e o monitoramento de padrões para os veículos de informação no mundo inteiro, através de um organismo da Unesco, que seguramente, serviria também como “centro de treinamento” para a difusão de ideias afins;
2. a pressão constante pela implantação de novos meios de comunicação (inclusive internacionais ou “transnacionais”), que patrocinados pelos governos (do Terceiro Mundo, no caso), promovam metas sociais, culturais, econômicas e políticas;
3. questionamento, sempre que possível, da propriedade dos meios de comunicação, e de sua concentração.¹⁸

Civita questiona se existe uma mera coincidência entre as propostas da “Nova Ordem” e as propostas da Fenaj. Segundo ele, a Aner subscreve os seguintes trechos da Declaração de Talloires:

- Estamos profundamente preocupados pela tendência crescente, em muitos países e organismos internacionais, de colocar os interesses de governos acima daqueles dos indivíduos, particularmente naquilo que diz respeito à informação.
- A liberdade de imprensa é um direito humano básico. Nosso desafio é exercer uma ação consistente para a manutenção de tal direito.
- Nós rejeitamos a tese, defendida por teóricos e membros da burocracia oficial, de que enquanto em certos países o povo está preparado para ter uma imprensa livre, em outros o povo é insuficientemente desenvolvido para usufruí-la.
- Nós acreditamos que o fluxo livre de informações e ideias é essencial para a compreensão mútua e para a paz mundial.¹⁹

¹⁷ Ibidem, ibidem.

¹⁸ Ibidem, ibidem.

¹⁹ Ibidem, p. 157.

O presidente da Aner defendeu ainda a flexibilização das restrições na legislação em vigor quanto à participação de pessoas jurídicas, de capital exclusivamente nacional, como acionistas das empresas de comunicação. No seu entender, apenas o capital votante deve ficar nas mãos de pessoas físicas, “para assegurar que o controle dos meios de comunicação seja conhecido”, permitindo-se que o capital não votante seja comprado por pessoas jurídicas. No debate que se seguiu à sua exposição, o deputado Carlos Alberto Caó (PDT-RJ), reclamou que a livre-iniciativa não tem assegurado o pluralismo de opinião na mídia, conduzindo, pelo contrário, a uma crescente oligopolização dos MCM. Segundo ele, o problema situa-se exatamente neste ponto: “Os MCM deixam de estar a serviço da sociedade, da opinião, para se transformar em instrumentos de poder político, competindo com as instituições formadoras da sociedade política”.²⁰

Na réplica, Civita justificou que, com todas as suas falhas, a economia de mercado é o melhor sistema para garantir a pluralidade. Seu argumento é de que o “poder de decidir e escolher” do leitor/telespectador funciona como antídoto contra a manipulação e distorção das informações. Atribuindo aos consumidores uma ampla liberdade de escolha no mercado das informações, Civita questiona o propalado poder da mídia: “Que poder é esse que depende do telespectador não girar o selector, não acionar o controle remoto? Que fantástico e monstruoso poder consegue obrigar os leitores a comprar o próximo número de determinado jornal ou revista? Que poder é esse que temos afinal”.²¹ Caó discordou, afirmando que a oligopolização dos MCM sacrifica a pluralidade de opinião. Para ele, essa tendência deve ser enfrentada não pelo controle do Estado sobre os MCM, mas através de mecanismos que permitem à sociedade participar do processo. A deputada Rita Furtado (PFL-RO) manifestou-se solidária com a defesa da livre-iniciativa feita pelo empresário do Grupo Abril. Já o deputado Olívio Dutra declarou apoio à proposta da Fenaj, que considera uma alternativa ao atual modelo de controle dos MCM. Civita encerrou sua participação com um apelo que resume bem a posição defendida pelos empresários: “Deixem o mercado decidir”.²²

²⁰ Ibidem, p. 158.

²¹ Ibidem, ibidem.

²² Ibidem, p. 160.

Na quinta reunião da Subcomissão, realizada no dia 23 de abril de 1987, o deputado Carlos Alberto Caó sugeriu que o presidente das Organizações Globo, o empresário Roberto Marinho, fosse convidado a participar de uma audiência pública, tendo em vista a sua posição de destaque no sistema de rádio e televisão do país. O presidente da Subcomissão, Arolde de Oliveira, informou que havia Estado pessoalmente como Marinho, quando formalizou o convite. No entanto, sua presença não estava confirmada. “Ele tem outros problemas e ia estudar essa possibilidade de vir. Mas ele tem a dificuldade, também de vir através da instituição, porque, na realidade ele não pertence a instituição”.²³ Caó insistiu, justificando que o empresário “é uma instituição” e não poderia deixar de ser ouvido. Na 8ª reunião da subcomissão, ocorrida no dia 29 de abril de 1987, foi realizada nova audiência pública voltada especificamente para o tema da comunicação, como participação de Antônio Taumaturgo, presidente da Federação Nacional dos Radialistas (FNR) e do empresário Fernando Ernesto Corrêa, diretor do Grupo RBS (Rede Brasil Sul) e vice-presidente da Abert. Também estava prevista a participação do presidente da ABI, jornalista Barbosa Lima Sobrinho, que acabou não comparecendo por problemas de saúde.

A proposta da Federação Nacional dos Radialistas (FNR)

A FNR participou de um grupo de trabalho criado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Comunicação e Publicidade (Contcop), em 1985, para preparar subsídios à Constituinte. O presidente da FNR relatou à Subcomissão que uma das principais conclusões desse grupo de trabalho foi de que no Brasil a distribuição de concessões de canais de rádio e televisão é feita através de critérios legais falhos, que favorecem a arbitrariedade do poder concedente e a utilização dessa prerrogativa para favorecer interesses pessoais e de grupos. A FNR fez as seguintes críticas ao modelo vigente:

O modelo de rádio e televisão é concentrador e assume o controle da estrutura de produção e de transmissão por poucos grupos econômicos localizados principalmente no eixo Rio-São Paulo (...) O sistema privado de rádio e de televisão tem sua programação e funcionamento orientados de maneira geral, por critérios priori-

²³ Cf. *DANC II*, 14 maio 1987, p. 173.

tariamente comerciais, incompatíveis com o seu caráter de serviço público e suas finalidades educativas e culturais.²⁴

A FNR propôs ao grupo de trabalho da Contcop a inclusão no documento das seguintes propostas:

1. Defender a criação de um Conselho Nacional de Comunicação, subordinado à Presidência da República, com maioria de membros indicados pela sociedade civil e pelos partidos políticos, com prerrogativas para: a) deliberar sobre planos e políticas de comunicação social e de telecomunicações; b) conceder e fiscalizar os serviços de radiodifusão.
2. Manter, na nova legislação, as finalidades educativas e culturais do rádio e da televisão.
3. Estabelecer que, sendo o rádio e a televisão um serviço público, ao privilégio da sua exploração corresponde uma contrapartida de responsabilidade social.
4. Adotar medidas para assegurar o cumprimento da lei.
5. Formular um novo Código Brasileiro de Telecomunicações, que regule os diversos aspectos da comunicação pelo rádio, televisão e outros meios proporcionados pelas novas tecnologias, com particular atenção para os seguintes aspectos: concessões de canais, que devem ser objeto de aprovação prévia, pelo novo Conselho Nacional de Comunicação; deve se reduzir a duração de licença para exploração, atualmente de dez anos para o rádio e de 15 para a televisão, para não caracterizar uma situação de propriedade privada do canal; normas de programação: estabelecer programação que garanta a pluralidade de fontes e o acesso de todos os setores da sociedade às estruturas de produção e transmissão; finalmente, impedir toda forma de controle da comunicação por mecanismos econômicos ou políticos.²⁵

Questionado sobre a participação do setor privado e do setor estatal na exploração dos serviços de radiodifusão, o presidente da Federação Nacional dos Radialistas, Antônio Taumaturgo, esclareceu que a proposta da entidade não previa a estatização dos meios, mantendo-se o sistema de exploração pela iniciativa privada. Porém, a FNR quer uma legislação mais rígida para exigir que os serviços de radiodifusão privados privilegiem a programação cultural e educativa.

²⁴ Ibidem, pp. 173-174.

²⁵ Ibidem, ibidem.

A proposta da Abert

O vice-presidente da Abert, Fernando Ernesto Corrêa informou previamente que a entidade não pretendia apresentar nenhuma proposta concreta, limitando-se a defender alguns conceitos que considerava primordiais na atividade de radiodifusão.²⁶ Entretanto, a Abert fez questão de distribuir aos constituintes uma publicação de 16 páginas, sob o título “Radiodifusão e Democracia”, na qual define claramente suas posições, defendendo o sistema privado.²⁷ Ele esclareceu que a Abert representa também as emissoras da Radiobrás e quase todas as emissoras da rede educativa. Dessa forma, a entidade considera-se legítima representante “da universalidade do sistema de radiodifusão do Brasil”. Repetindo os discursos dos presidentes da ANJ e de Aner, Corrêa fez uma enfática defesa da livre-iniciativa, como suporte da liberdade de expressão. A liberdade de expressão é, portanto, incompatível com a censura e com o monopólio – estatal ou privado – dos MCM. Assim sendo, “o direito à comunicação, à expressão e à informação, cuja manutenção e ampliação constituem escopo fundamental de qualquer texto constitucional moderno, estão dramaticamente vinculados, no mundo de hoje, à maneira pela qual se exercita ou não a comunicação de massa”.²⁸

O dirigente da Abert identifica uma tendência contemporânea de valorização crescente da livre-iniciativa na execução dos serviços de radiodifusão, em detrimento do controle estatal. Segundo ele, exemplos de liberalização progressiva da radiodifusão podem ser encontrados em Itália, França, Espanha, Inglaterra, Alemanha e, mais recentemente, Portugal. Corrêa defendeu o modelo de radiodifusão implantado no Brasil, que permitiu o desenvolvimento de uma das melhores televisões do mundo. O representante da Abert atribuiu esse salto tecnológico e de qualidade ao surgimento das grandes redes nacionais:

²⁶ A *Revista Abert* publicou na íntegra o depoimento de Fernando Ernesto Corrêa, destacando que o vice-presidente da Abert compareceu à Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação para “expor a verdade da radiodifusão nacional”. Cf. *Revista Abert*, nº 22, maio 1987, pp. 8-17.

²⁷ Essa publicação está dividida em quatro capítulos: o primeiro define o que é radiodifusão; o segundo traça um breve histórico do desenvolvimento do rádio e da televisão no Brasil; o terceiro aborda o Código Brasileiro de Telecomunicações, com as várias modificações que este sofreu ao longo das décadas; o quarto compara a legislação de outros países (como os Estados Unidos e a Itália) e questiona o “mito” da radiodifusão. Cf. *Radiodifusão e Democracia*, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, 1987. Sobre o lançamento dessa publicação, ver *Revista Abert*, nº 22, maio 1987, pp. 22-24.

²⁸ Cf. *DANC II*, 14 maio 1987, p. 177.

A TV no Brasil tem dois períodos. O período anterior à formação de redes e o período posterior à formação das redes nacionais. Antes, a televisão aqui era artesanal, era uma televisão amadora. Ela se consolidou como um negócio importante, tem uma atuação importante na economia, através da formação das redes.²⁹

A participação da produção nacional na programação veiculada pelas principais redes de televisão chega a 75%, alcançando até 100% na faixa do horário nobre, o que é visto pela Abert como um dado positivo, pois atesta que o surgimento das redes fez com que os programas importados – os famosos “enlatados” – perdessem espaço. Segundo Corrêa, “ao contrário do que se fala em monopólio, se há um país em que não há monopólio na televisão é o Brasil. Quer dizer, aqui não há monopólio na televisão. Mudar o produto, é só virar o dia! (...) Se não quero os produtos, desligo a televisão”.³⁰ O domínio da audiência exercido pela Globo é visto como um “problema conjuntural”, que tende a ser resolvido com a concorrência de outras redes.³¹

Abert admite que o modelo atual de outorga de concessões “não é bom, é imperfeito”, favorecendo manipulações do poder concedente. Entretanto, a entidade não tem nenhuma proposta alternativa para corrigir tais imperfeições. Para Corrêa, “se o texto constitucional agasalhar o conceito de liberdade de expressão do pensamento, ao lado do reconhecimento da responsabilidade social prevalente ao serviço de radiodifusão”, terá dado grande contribuição para a construção de um Brasil mais democrático.

No debate que se seguiu à exposição do dirigente da Abert, o deputado Mendes Ribeiro (PMDB-RS) – ligado ao Grupo RBS – levantou uma questão sobre a regionalização da comunicação. Corrêa sustentou que a existência das redes nacionais não promove a asfixia das culturas regionais, apontando como exemplo a própria RBS, afilhada da Rede Globo, que teria “todos os espaços disponíveis para apresentar programas locais e programas estaduais”. Corrêa declarou que não há alienação da cultura regional. Segundo ele, “o que há, isto sim, é a comple-

²⁹ Idem, p. 178.

³⁰ Ibidem, ibidem.

³¹ “Seria um absurdo se se procurasse nivelar por baixo, prejudicando aqueles que momentaneamente, conjunturalmente e não eternamente – por que não há monopólio – tenham liderança de audiência, liderança de participação no bolo publicitário”. Cf. *DANC II*, 14 maio 1987, p. 178.

mentaridade de uma programação básica, fundamental, caríssima, de alta qualidade, gerada por um centro produtor que, no caso, é a TV Globo, a Bandeirantes, a Manchete e o SBT.³²

Essa opinião foi contestada pelo deputado Paulo Marques (PFL-PE), segundo o qual a televisão não dá espaço para a cultura local, tendo em vista que a legislação que prevê a destinação de horário na programação das redes para a produção regional não é cumprida.³³ Corrêa voltou a insistir no exemplo da RBS, que compra a programação da Rede Globo, mas consegue manter uma rica produção regional. Porém, o problema é que a RBS é uma forte rede regional, que opera diversas emissoras nos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, onde praticamente domina o mercado. Dessa forma, a RBS tem feito acordos com a TV Globo que lhe garante espaço para sua produção própria, condição que não é oferecida às emissoras afiliadas isoladas. Mas o próprio representante da Abert reconhece que as desigualdades regionais constituem-se num grave obstáculo à regionalização.

A Abert não concorda com a fixação em lei de percentuais de programação local e regional. A descentralização da produção estaria inviabilizada pela concentração das verbas de publicidade. Segundo dados apresentados pela Abert, 90% das verbas de publicidade estão concentradas em cinco mercados: Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Belo Horizonte e Porto Alegre. Levando em conta essa realidade, Corrêa questiona se televisão do Piauí teria condições de produzir 6% da programação local e regional, como a TV Gaúcha, da RBS. Portanto, a Abert admite estímulo à programação local e regional na televisão, mas não aceita a fixação de percentuais mínimos a serem observados pelas emissoras. A concentração da produção nos grandes centros da região Sudeste é determinada pela economia e pelo mercado, constata resignado o empresário. Corroborando os argumentos dos representantes da Abert, o deputado Fausto Rocha afirmou que as redes, especialmente a Rede

³² *Ibidem*, p. 179.

³³ A regionalização da produção foi um dos temas que mereceram uma discussão apenas superficial nesta e nas demais fases de elaboração do processo constitucional. Das poucas iniciativas nessa área, merece destaque a proposta apresentada à subcomissão pelo Sindicato dos Artistas e Técnicos do Rio de Janeiro, estabelecendo a exigência de um percentual mínimo de produção regional na programação da televisão. Para exemplificar o grau de alienação cultural que a televisão tem provocado nas diversas regiões do país, o deputado Paulo Marques (PFL-PE), um dos poucos constituintes a manifestar preocupação com o problema da centralização da produção no eixo Rio-São Paulo, relatou um fato folclórico que teria ocorrido na cidade de Exu, no sertão pernambucano: uma mulher brigou com o marido porque insistia em registrar a filha com o nome de "Xou da Xuxa do Exu". Cf. *DANC II*, 14 maio 1987, p. 182.

Globo, têm produzido programas regionais, “não só com sotaques, mas com autores e com temas regionais”.

O presidente da Subcomissão, Arolde de Oliveira, contestou a tese de que o setor de radiodifusão está dominado por oligopólio. Para Oliveira, havendo um modelo econômico que garanta a livre-iniciativa, naturalmente se formam grandes empresas, assegurando o pluralismo. O deputado manifestou ainda a convicção de que as inovações tecnológicas conduzirão a uma pluralidade muito mais acentuada, possibilitando “total democratização” dos MCM. Fernando Ernesto Corrêa compartilha essa opinião, observando que o acesso à radiodifusão está ao alcance de qualquer segmento da sociedade. As novas tecnologias tendem a multiplicar a disponibilidade de canais. Em relação aos novos meios, a Abert é “inteiramente a favor de uma ampla democratização, uma regulamentação mais simples possível e que os segmentos da sociedade ainda não contemplados por serviços de radiodifusão sejam privilegiados nessas mídias. Não há nenhum problema, nós defendemos a pluralidade, defendemos a democracia”.³⁴ O dirigente da Abert acredita que as novas tecnologias – a TV a cabo e o uso das faixas de UHF – permitem resolver a questão da democratização. Para o vice-presidente da Abert a questão deve ser formulada da seguinte forma: o que se pretende é democratizar a mídia ou participar dos mídia já existentes? Ele mesmo dá a resposta: “Se aquelas entidades, aqueles segmentos que não estão satisfeitos com o *status quo*, se eles pretendem que haja uma democratização dos mídia, isso é tranquilo”, basta utilizar os novos meios proporcionados pela tecnologia.³⁵

O deputado Carlos Alberto Caó (PDT-RJ) contesta essa tese de que a democratização “virá espontaneamente pela simples incorporação dos avanços significativos de tecnologias refinadas e sofisticadas”.³⁶ Ele observa que os países mais desenvolvidos, ao contrário do Brasil, criaram uma legislação que limita a concentração da propriedade dos MCM, em alguns casos vedando o controle da imprensa escrita e da mídia eletrônica por um mesmo grupo empresarial – a chamada multimídia ou monopólio cruzado. Para o parlamentar, essa concentração, facultada por uma legislação omissa, gera um poder político que rivaliza com as instituições democráticas tradicionais,

³⁴ Idem, p. 180.

³⁵ Ibidem, ibidem.

³⁶ Ibidem, p. 185.

funcionando como elemento desestabilizador da ordem democrática. Fazendo questão de destacar que a Abert não é uma associação de “futuras” emissoras de rádio e televisão e que, portanto, está mais preocupada com a execução do serviço do que com o aumento de mais “uma ou duas concessões”, Fernando Ernesto Corrêa afirmou que a entidade concorda com a distribuição dos canais de frequência em VHF que ainda não foram ocupadas pela iniciativa privada para entidades e instituições que queiram explorá-los sem fins comerciais. Em seguida, arrematou: “A Abert não é corporativa, ela não defende a reserva de mercado”.³⁷

O deputado Olívio Dutra (PT-RS) contestou as posições defendidas pelo representante da Abert, reclamando que a liberdade de imprensa não pode ser confundida com a mera liberdade de quem detém o controle dos MCM. Dutra observou que dos depoimentos colhidos na véspera pela Subcomissão com representantes de ANJ, Fenaj e Aner, a imprensa só noticiou a posição empresarial, ignorando por completo as propostas dos jornalistas. Para o parlamentar, esse episódio comprova a parcialidade da imprensa. Ele considera incontestável o fato de que a Globo exerce um virtual monopólio. “Depois que se constitui um monopólio, pode ceder alguns espaços aqui e ali, exatamente para não perder o monopólio”.³⁸

Ao ser questionado sobre a posição oficial da Abert em relação à proposta de criação do CNC, Fernando Ernesto Corrêa deu uma resposta evasiva. Ele reconheceu que o sistema atual de concessão estabelece um atrelamento ao Executivo que compromete a “independência crítica do concessionário”. Por outro lado, observou que a transferência do poder de concessão ao Congresso Nacional ou ao CNC não vai neutralizar o componente político que sempre haverá nas decisões sobre concessões. Depois de informar que a Abert não tinha uma “solução maravilhosa” para sugerir, Corrêa declarou que pessoalmente era a favor de que as concessões fossem outorgadas pelo Executivo, *ad referendum* do Congresso Nacional. Segundo ele, o Congresso tem uma representatividade que o Conselho jamais teria. A Abert questiona a proposta do conselho, alegando que ele não vai ser representativo da sociedade. Quanto à cassação de concessão, a Abert defende que seja reservada a ato do Poder Judiciário.

³⁷ *Ibidem*, p. 186.

³⁸ *Ibidem*, p. 181.

O deputado Antônio Britto (PMDB-RS) afirmou que o sistema de concessões não poderia permanecer como estava, sugerindo que entre as duas propostas cogitadas – delegar ao Congresso a atribuição de outorgar as concessões ou criar um CNC com essa prerrogativa – a alternativa do conselho era a mais sensata, pois “tem a possibilidade clara de deixar a outorga das concessões menos ao sabor das maiorias, ainda que maiorias legitimamente constituídas a partir de pleitos”.³⁹ Preservando-se o sistema presidencialista de governo, Corrêa considera difícil retirar do Executivo e delegar ao Congresso o poder de outorga das concessões. Segundo ele, seria mais factível estabelecer a obrigatoriedade de que o ato do Executivo seja referendado pelo Congresso.

Na 5ª Audiência Pública da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, realizada no dia 30 de abril, foram ouvidos os pastores Guilhermino Cunha, representante da ABCC (Associação Brasileira de Comunicadores Cristãos) e Nilson do Amaral Fanini, representante da OME (Ordem dos Ministros Evangélicos). A tônica foi a necessidade de censura da programação dos MCM, suavizada na forma de uma proposta de classificação prévia dos espetáculos “em nome dos princípios éticos e morais”.⁴⁰ Guilhermino Cunha defendeu ainda o estímulo à produção de programas respeitando as peculiaridades regionais e manifestou o apoio da ABCC à democratização dos MCM como forma de garantir o direito de acesso a todos os segmentos da sociedade. Contudo, ele defendeu como critério que as concessões sejam dadas prioritariamente à iniciativa privada, que segundo ele estaria de acordo com a tendência moderna de controle dos MCM.

O pastor Nilson do Amaral Fanini, falando em nome da Ordem dos Ministros Evangélicos, que congrega cerca de 13.700 pastores evangélicos em todo Brasil, foi mais eloquente na defesa do controle da programação dos MCM. Criticando a televisão por nivelar a cultura por baixo, o pastor defendeu genericamente a “liberdade

³⁹ Ibidem, ibidem.

⁴⁰ A censura moral dos espetáculos e das programações dos MCM foi a principal bandeira de luta da “bancada dos evangélicos” na ANC. O deputado Fausto Rocha (PFL-SP), um dos evangélicos conservadores mais atuantes, defendeu a censura moral com o seguinte argumento: “Assim como os alimentos e assim como os remédios sofrem um controle cuidadoso, para que possam ser consumidos, no caso específico da televisão, que entra em nossa casa sem nosso controle e, às vezes, com a ausência dos pais, atinge diretamente menores e a formação de uma nova geração, deve haver esse controle, primeiro dos próprios meios de comunicação. E, se eles falharem (...) que haja um controle, a despeito do risco de que haja um censor”. Cf. *DANC II*, 21 maio 1987, p. 167.

com responsabilidade” dos MCM. Fanini propôs que a fiscalização da programação dos MCM seja realizada através de um conselho, com ampla participação da sociedade. Fanini defendeu ainda a liberdade e o acesso aos MCM de todos os credos religiosos.⁴¹ Ele próprio, era detentor da concessão da TV Rio, no Rio de Janeiro, recebida do governo Figueiredo, em 1984, num rumoroso processo no qual não faltaram denúncias de favoritismo.⁴²

O 1º Anteprojeto da Relatora Cristina Tavares

A apresentação do relatório da deputada Cristina Tavares foi cercada de expectativa. A subcomissão recebeu 5.528 sugestões para o tema da comunicação e cerca de cinco mil para Ciência e Tecnologia.⁴³ Segundo análise da relatora, as sugestões da população tiveram como objetivo preponderante demandar providências no sentido de: 1) obter-se um controle maior da sociedade sobre os conteúdos dos MCM; 2) agregar um caráter social ao uso que se faz dos MCM, fazendo servir à população e ao seu real interesse. Além das sugestões encaminhadas individualmente por cidadãos, a Subcomissão recebeu, na área de Comunicação, proposições de 17 entidades.⁴⁴

⁴¹ O deputado Artur da Távola, relator-geral da Comissão Temática VIII, fez uma observação bastante pertinente que merece registro. Ele anotou que os evangélicos têm apresentado-se nas últimas décadas de forma mais organizada, mais coesa e mais articulada nos MCM do que outros grupos religiosos. A Igreja Católica, por sua vez, não têm conseguido o mesmo êxito. Além disso, com o engajamento político dos setores progressistas, a Igreja Católica tem ficado alijada. Já os movimentos evangélicos e os espíritas, pelas suas posições mais conservadoras, têm conseguido avançar nos MCM, até mesmo ganhando concessões. Esse fenômeno ocorreu “porque o próprio aparelho do Estado se sentiu mais seguro com a posição evangélica”. Em função desse avanço, verifica-se uma grande presença dos segmentos religiosos organizados no espectro radiofônico. E concluiu: “O espectro radiofônico diário e noturno é pletórico de pessoas, diariamente, em nome de Deus, realizando milagres (...) é sobre esse particular, que trata com a matéria mais complexa do ser humano, que é a sua fé, que é a efemeridade, que é a incapacidade de definir o mundo. Essas formas, às vezes simplistas, passam a ser altamente rentáveis”. Cf. *DANC II*, 21 maio 1987, p. 171.

⁴² Sobre a polêmica que envolveu a concessão desse canal, ver Capítulo IV.

⁴³ O Banco dos Cidadãos registrou o recebimento de 5.585 sugestões pertinentes aos temas tratados pela Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. De acordo com análise da relatora, dessas sugestões, cerca de duas mil referiam-se à justiça social; 935 à censura (“95% pedindo medidas contra o abuso de determinadas publicidades”); 422 sobre a educação; 370 sobre televisão; 326 sobre o direito de acesso a informação; 314 sobre comunicação de massa; 294 sobre a imprensa; 328 sobre moral social; 215 sobre pornografia; 200 sobre tecnologia; 132 sobre telecomunicações; 102 sobre radiodifusão; 18 sobre radioamador e 14 sobre ética. Cf. *DANC II*, 27 maio 1987, pp. 284-85.

⁴⁴ São estas as entidades que apresentaram sugestões sobre o tema da Comunicação: ANJ, Fenaj, Aner,

A leitura do relatório e a apresentação do 1º anteprojeto foram realizadas no dia 13 de maio de 1987, com o comparecimento do líder do PMDB, senador Mário Covas, que foi emprestar o seu prestígio à relatora. A leitura foi acompanhada por representantes de dezenas de entidades, entre os quais os que foram ouvidos nas audiências da Subcomissão. O relatório da deputada Cristina Tavares dedicou um tópico à Comunicação, cujo título já antecipava sua posição: “Por Políticas Democráticas de Comunicação”. Partindo da premissa de que a informação é um recurso social vital, a relatora defendeu um sistema democrático de produção e distribuição das informações. Cristina Tavares resume assim seu ponto de vista:

Quanto mais amplos, diversificados, plurais forem os meios e as tecnologias, maior será a quantidade, logo o valor, da informação socialmente produzida e recebida. Maiores serão as alternativas para as decisões sociais. Logo, maiores e melhores serão as oportunidades para que uma sociedade pratique verdadeiramente a democracia.⁴⁵

Embora reconhecendo o papel da imprensa escrita na construção e consolidação das democracias ocidentais, Cristina Tavares destacou o papel preponderante do rádio e da televisão como veículos de integração cultural e política no Brasil. A relatora defendeu a garantia da liberdade de iniciativa empresarial, mas propôs a sua subordinação aos objetivos sociais da comunicação, de acordo com o que ela denominou de “uma visão moderna de capitalismo social”. Como instrumentos de ação social sobre os MCM, Cristina Tavares acolheu duas sugestões polêmicas: 1) a criação do CNC, formado por representantes do Estado e da sociedade civil; e 2) a criação de conselhos editoriais nas empresas de comunicação, com a participação de representantes dos proprietários e dos trabalhadores.⁴⁶

A proposta da relatora não impõe qualquer restrição ao controle privado dos

Abert, FNR, ECBT, Radiobrás, Associação Brasileira dos Comunicadores Cristãos, Fittel, Sindicato dos Artistas do Rio de Janeiro, Revista Nacional de Telemática, Contcop, CUT, Frente Nacional de Lutas por Políticas Democráticas de Comunicação, Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e Televisão do Rio Grande do Sul, ABI e Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Cf. *DANC II*, 27 maio 1987, p. 284.

⁴⁵ *Idem*, p. 282.

⁴⁶ Sobre a criação do CNC, a relatora recebeu sugestões dos Constituintes: Afonso Arinos (PFL-RJ), Antônio Britto (PMDB-RS), Fernando Cunha (PMDB-GO), Flávio Palmier da Veiga (PMDB-RJ), Flávio Rocha (PFL-RN), Haroldo Lima (PC do B-BA), Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), Jamil Haddad (PSB-RJ), João Paulo (PT-MG), José Dutra (PMDB-AM), Juthay Júnior (PMDB-BA), Nelson Wedekin (PMDB-SC) e Pompeu de Souza (PMDB-DF).

veículos de radiodifusão. A deputada apenas aponta como ideal a evolução do sistema para um cenário que comporte o surgimento de veículos mantidos por entidades culturais e comunitárias, “num ambiente verdadeiramente democrático”. Ela sugeriu ainda o aproveitamento das novas tecnologias para multiplicar os meios e democratizar a comunicação social. No tocante a área da Comunicação, o 1º anteprojeto apresentado pela relatora ao plenário da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, contempla os seguintes pontos básicos:

1. Garante o direito à informação, entendida como um bem social.
2. Estabelece que os MCM devem estar a serviço do desenvolvimento nacional, da eliminação das desigualdades e injustiças, da independência econômica, política e cultural do povo brasileiro e do pluralismo ideológico.
3. Define o monopólio estatal sobre os serviços de telecomunicações, comunicação de dados, comunicação postal e telegráfica.
4. Prevê que a propriedade, a administração e a orientação intelectual das empresas de comunicação é privativa dos brasileiros natos. Só é admitido o controle por sociedade cujo capital esteja representado por ações ou quotas nominativas, cujo controle de capital pertença a brasileiros natos.
5. Fica instituído o Conselho Nacional de Comunicação, órgão colegiado composto por 15 membros, brasileiros natos, sendo: três representantes das entidades empresariais, três de entidades profissionais da área de comunicação, um representante do Ministério da Cultura e um do Ministério das Comunicações, dois representantes da Comissão de Comunicação do Senado Federal e dois da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados, um representante da Comunidade Científica e um representante de instituição universitária e um representante da área de criação artística, cabendo ao Congresso Nacional a designação das entidades que serão representadas no CNC, as quais elegerão seus respectivos representantes para um mandato de dois anos, sem direito à reeleição.
6. Confere ao CNC atribuições para estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação nas áreas de rádio e televisão, observando a consecução dos seguintes princípios:
 - I – Promoção da cultura nacional, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade;
 - II – Garantia da pluralidade e da descentralização, vedada a concentração da propriedade dos meios de comunicação;
 - III – Prioridade a entidades educativas, comunitárias, sindicais, culturais e outras sem fins lucrativos na concessão de canais e exploração de serviços.

Para desempenhar essa tarefa, o CNC conta com as seguintes competências:

- I – Outorgar e renovar, ad referendum do Congresso nacional, autorizações e concessões para exploração de serviços de radiodifusão, transmissão de voz, imagem e dados;
 - II – Promover licitações públicas para concessão de frequência de canais, divulgando suas disponibilidades ao menos uma vez por ano;
 - III – Fixar as tarifas cobradas aos concessionários de serviços de radiodifusão e transmissões de dados, imagens e som;
 - IV – Promover a introdução de novas tecnologias de comunicação, atendendo a necessidade da sociedade e buscando a capacitação tecnológica nacional;
 - V – Dispor sobre a organização e transparência das empresas concessionárias da radiodifusão, da qualidade técnica das transmissões, da programação regional, da programação em rede e da garantia de mercado para os programas das produtoras independentes.
7. Determina que as concessões ou autorizações para exploração de serviços de radiodifusão observarão o prazo máximo de dez anos e só poderão ser suspensas ou cassadas mediante sentença fundada em infração definida em lei, que também regulará o direito à renovação.
8. Garante a liberdade de manifestação do pensamento, de criação e de expressão sem qualquer restrição imposta pelo Estado. Em se tratando de diversões e espetáculos públicos, caberá ao Poder Público apenas informar ao público sobre a sua natureza, conteúdo e as faixas etária, horários e locais em que sua apresentação se mostre inconveniente.
9. Assegura o direito de resposta aos cidadãos e às entidades em todos os MCM.
10. Garante aos partidos políticos, às organizações sindicais, profissionais e populares o direito de utilização gratuita do rádio e da televisão, segundo critérios definidos em lei.
11. Proíbe propaganda de guerra ou veiculação de preconceitos de religião, raça, classe e contra minorias.
12. Prevê a criação de mecanismos para proteger o cidadão de agressões sofridas pela promoção, nos MCM, da violência, do tabagismo, do alcoolismo, de medicamentos.
13. Estabelece a criação de conselhos editoriais em todas as empresas que controlem veículos jornalístico, compostos por representantes das empresas e dos empregados.

Realizada a sessão de leitura do relatório, passou a correr o prazo regimental de cinco dias para a apresentação de emendas ao anteprojeto. Os principais jornais do país reagiram com duras críticas ao anteprojeto da deputada Cristina Tavares.

Alguns veículos da imprensa escrita, sem vínculos com emissoras de rádio e televisão, vinham defendendo a necessidade do Congresso Constituinte promover reformas no sistema de concessões dos canais de rádio e TV. No entanto, manifestava-se uma clara preferência pela proposta de delegar ao Congresso prerrogativa para analisar as concessões.⁴⁷ A polêmica concentrou-se sobretudo no título referente à comunicação. Na área de Ciência e Tecnologia, duas questões de cunho nacionalista provocaram controvérsia: 1) a declaração de que o mercado integra o patrimônio nacional, devendo ser ordenado de modo a viabilizar o desenvolvimento socioeconômico, o bem-estar da população e a realização da autonomia tecnológica e cultural da Nação; e 2) a possibilidade de ser estabelecido em lei reserva de mercado interno tendo, em vista a realização do desenvolvimento econômico e da autonomia tecnológica e cultural nacionais. Também era objeto de intensa polêmica o monopólio estatal das telecomunicações e dos serviços postais, assegurado no parecer de Cristina Tavares.

Mas foram os oito artigos dedicados à Comunicação que provocaram as reações mais exaltadas. A Abert comandou a maciça campanha de ataques ao anteprojeto da deputada Cristina Tavares. O vice-presidente da entidade, Luiz Eduardo Borgerth, não economizou críticas à proposta de criação do CNC, defendendo a permanência do sistema em vigor. “O sistema atual é bom. O que podemos discutir é se as pessoas são boas”, argumentou Borgerth, classificando o conselho como “uma loucura e uma insensatez, porque os poderes Legislativo e Executivo são os únicos representantes políticos do povo”.⁴⁸ A proposta de criação do CNC acolhida pela relatora também foi o alvo preferido dos ataques movidos pela imprensa. A maior parte das críticas destacava o caráter “estatizante e esquerdizante” do relatório. A relatora também foi acusada de adotar a proposta da Fenaj, ao incluir no seu relatório a instituição dos conselhos editoriais nas empresas jornalísticas. Com

⁴⁷ O jornal *Folha de S. Paulo* foi o mais desinibido na defesa de mudanças no sistema de concessões, sobretudo no sentido de acabar com o poder do presidente da República e do ministro das Comunicações de distribuir discricionariamente os canais de rádio e TV. A posição desse jornal, às vezes contraditória, ressaltava a necessidade da adoção de um “mecanismo que resguarde os interesses da sociedade, e não os da política”. Nesse sentido, propunha a livre disputa entre os interessados, através de concorrência pública, para distribuição de canais. Propunha ainda a fixação de uma remuneração pelo uso do canal, podendo adotar como critério um percentual sobre o faturamento das empresas de radiodifusão. Cf. “Novidades nas TVs”, (Editorial), in *Folha de S. Paulo*, 28 maio 1987, p. A-2.

⁴⁸ Cf. *Correio Braziliense*, 14 maio 1987, p.7.

essa proposta, o anteprojeto ganhou a oposição dos jornais. Toda mídia colocou-se contra o anteprojeto. Portanto, a opinião pública só era informada de acordo com os interesses dos veículos de comunicação.

De fato, embora tenha se destacado como uma das questões mais polêmicas da Constituinte, a disputa em torno da Comunicação não foi levada para o debate público. Portanto, não teve repercussão na opinião pública. Ocorreu em torno da Comunicação o que chamamos de “batalha invisível” da Constituinte, pois os meios de comunicação de massa – sobretudo o rádio e a televisão – não deram divulgação às propostas que estavam em discussão na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. A cobertura foi feita apenas pela imprensa escrita, prevalecendo o ponto de vista dos interesses patronais. Outra frente de ataques contra o anteprojeto da deputada Cristina Tavares partiu do Minicom. A criação do CNC representaria o esvaziamento do Minicom, que detém o controle dos processos de concessão de canais de rádio e televisão. A constituinte Rita Furtada (PFL-RO), esposa do secretário-geral Rômulo Furtado, foi incumbida de coordenar a estratégia do Minicom para impedir a aprovação do conselho.⁴⁹ A própria relatora Cristina Tavares não fez questão de evitar esse confronto, admitindo publicamente que com o conselho, “o poder do secretário-geral do Ministério das Comunicações, Rômulo Furtado, acabará”.⁵⁰

O relatório dividiu as opiniões dos membros da Subcomissão, recebendo generosos elogios dos constituintes progressistas, como o senador Pompeu de Souza e os deputados Carlos Alberto Caó e Olívio Dutra, e severas críticas dos conservadores, tendo à frente o deputado Fausto Rocha. Paralelamente à polêmica suscitada pelo relatório preliminar, durante o período de uma semana, realizaram-se intensas negociações políticas na tentativa de vencer as resistências, sobretudo da Abert, para se chegar a um acordo em torno dos principais pontos da matéria, com vista a elaboração de novo substitutivo.

⁴⁹ Cf. *O Estado de S. Paulo*, 15 maio 1987, p. 3.

⁵⁰ Cf. *O Estado de S. Paulo*, 13 maio 1987, p. 5

O 2º Anteprojeto da Relatora Cristina Tavares

A apresentação do parecer da relatora sobre as emendas ao 1º anteprojeto, bem como do seu 2º anteprojeto, prevista para o dia 20 de maio, acabou prorrogada por 24 horas por solicitação da deputada Cristina Tavares. A relatora alegou dificuldades para examinar o grande número de emendas apresentadas e a reunião de urgência convocada pelo PMDB no dia 19, para posicionar-se sobre o pronunciamento do presidente José Sarney.⁵¹ A reunião destinada a leitura do segundo parecer da relatora Cristina Tavares aconteceu num clima de grande expectativa, demonstrado pela quórum mais elevado já registrado pela Subcomissão.⁵² A relatora analisou 260 emendas apresentadas aos 19 artigos do anteprojeto original.⁵³ A Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação foi a primeira a apresentar o relatório para ser votado. Em relação ao 1º anteprojeto, a relatora incorporou ao seu novo anteprojeto as seguintes mudanças e inovações:

1. Toma explícito que a publicação de veículo impresso de comunicação não depende de qualquer licença de autoridade pública.
2. Estende o direito de propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão a brasileiros naturalizados há mais de dez anos e a sociedades de capital exclusivamente nacional, o qual não poderá exceder a 30% e que só poderá se efetivar através de ações sem direito a voto e não conversíveis;
3. A composição do Conselho Nacional de Comunicação será definida em lei, mantendo-se o colegiado de 15 membros, integrado por brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. O texto define apenas que seus membros deverão representar o Poder Executivo, o Poder Legislativo, entidades empresariais e profissionais da área de comunicação e representantes da comunidade científica, universitária e cultural.
4. Garante-se o direito de acesso gratuito ao rádio e televisão apenas aos partidos políticos, excluindo-se as organizações sindicais, profissionais e populares.

⁵¹ No dia 18 de maio de 1987, o presidente José Sarney ocupou cadeia nacional de televisão para anunciar que ficaria cinco anos no cargo. Ao assumir essa posição, o presidente abriu o confronto com a Constituinte que se estenderia até 2 de junho de 1988, quando finalmente foi definida a duração do seu mandato.

⁵² A reunião foi aberta com a presença de 20 dos 21 titulares e de dez suplentes (sete suplentes do PMDB e três do PFL, incluindo o deputado Luis Eduardo Magalhães, filho do ministro Antônio Carlos Magalhães).

⁵³ Das 260 emendas, 64 foram apresentadas na véspera, graças a uma prorrogação de prazo decidida pela Mesa da ANC e criticada por diversos constituintes em função do seu caráter antirregimental. Cf. *DANC II*, 18 jun. 1987, pp. 168-69.

Ao invés de amenizar as resistências dos “conservadores”, o segundo anteprojeto serviu para acirrar o confronto dentro da Subcomissão. Concluída a leitura do parecer, o deputado Joaci Góes (PMDB-BA) propôs a votação em bloco do anteprojeto consolidado, ressalvados os destaques para a votação em separado. O que parecia ser uma mera definição do encaminhamento da votação acabou transformando-se na primeira disputa entre os progressistas, afinado com as posições da relatora e o “grupo da comunicação”, vinculado às posições da Abert. A relatora observou que era uma praxe do processo legislativo a preferência de votação para o relatório das emendas. Essa interpretação, no entanto, foi contestada pelo presidente da Subcomissão, Arolde de Oliveira, que numa clara demonstração de parcialidade rejeitou o pedido de votação preferencial do substitutivo, alegando que a questão deveria ser decidida preliminarmente pelo plenário em reunião específica de votação.

Porém, pouco depois ele voltou a trás, decidindo colocar em votação imediatamente o pedido de votação. De acordo com a sua interpretação do Regimento, deveria ser votado o anteprojeto original, com as emendas e destaques. Essa posição provocou protestos da relatora, que a considerou uma agressão a toda tradição do processo legislativo. Num clima tenso, a decisão do presidente foi apoiada pelos deputados José Carlos Martinez e Mendes Ribeiro. Já a preferência para votação do segundo relatório teve o apoio dos deputados Carlos Alberto Caó, Olívio Dutra e Antônio Britto. Apesar de envolver apenas uma questão metodológica sobre os procedimentos de votação, essa discussão estendeu-se longamente. Até o relator-geral da Comissão Temática, Artur da Távola, que tentou mediar o impasse, acabou tendo uma discussão ríspida com o deputado Mendes Ribeiro, que considerou indevida sua interferência nos trabalhos da Subcomissão.

Finalmente, ao ser submetido à votação do plenário, o requerimento de preferência foi rejeitado por 12 votos a nove, na primeira demonstração de força do grupo conservador. A impossibilidade de se chegar a um acordo sobre a forma de encaminhar a votação do relatório final já antecipava o clima de radicalização que deveria marcar o término dos trabalhos na Subcomissão. Com essa decisão, prevaleceu a interpretação dada pelo presidente da Subcomissão, Arolde de Oliveira.

Durante a discussão sobre os procedimentos de votação, o deputado Mendes Ribeiro levantou uma questão de ordem sobre a possibilidade de substituição da re-

ladora, caso seu relatório fosse integralmente rejeitado. O Regimento previa mudança na relatoria, mas a cogitação antecipada da possibilidade de um impasse dessa natureza dava a medida exata da insatisfação do grupo conservador com o trabalho da deputada Cristina Tavares. O Regimento também não permitia a apresentação de substitutivo integral ao texto da relatoria. Mesmo assim, correu a notícia de que o grupo conservador já tinha um substitutivo pronto, elaborado pelo deputado Mendes Ribeiro, que seria apresentado, caso o anteprojeto da relatora não fosse aprovado. Já o grupo progressista, aliado da relatora, espalhava que havia uma “intenção de destituí-la do cargo”.⁵⁴ Foi nesse clima de tensão que a Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação se reuniu no dia 21 de maio para votar o relatório final.

Votação do relatório final da Subcomissão

A sessão de votação foi aberta com a presença de vinte titulares. No lugar do único titular ausente, o vice-presidente da subcomissão, deputado Onofre Corrêa (PMDB-MA), assumiu o vice-líder do PMDB, deputado Antônio Britto (PMDB-RS), primeiro suplente a assinar o livro de presença. O primeiro recurso a ser votado foi o requerimento de destaque apresentado pelo deputado Mendes Ribeiro para votação em separado de todos os artigos do projeto original. O pedido foi rejeitado por onze votos a dez, graças ao voto dado pelo suplente Antônio Britto. Derrotada essa manobra, foi colocado em votação o anteprojeto original, ressalvados os destaques. Repetiu-se o mesmo placar da primeira votação: o anteprojeto foi aprovado por onze votos a dez.

Votaram “sim” (aprovação) os seguintes constituintes: Aloísio Vasconcelos, Antônio Gaspar, Carlos Alberto Caó, Cristina Tavares, Fernando Cunha, Joaci Góes, Koyu Iha, Olívio Dutra, Pompeu de Souza, Roberto Vital e Antônio Britto. Votaram “não” (rejeição) os seguintes constituintes: Ângelo Magalhães, Arnold Fioravante, Arolde de Oliveira, Fausto Rocha, Francisco Diógenes, José Carlos Martinez, José Elias, Mendes Ribeiro. Paulo Marques e Rita Furtado.

⁵⁴ Cf. *O Estado de S. Paulo*, 22 maio 1987, p. 5.

Essa votação definia a tendência do plenário, com uma acirrada disputa entre os dois grupos. Numa demonstração de que a polêmica travada pela manhã em torno da preferência de votação não passara de uma “queda de braço” entre os dois grupos, o parecer da relatora sobre as emendas acatadas e sobre as emendas rejeitadas foi aprovado por unanimidade, validando o segundo relatório. Encerrava-se assim a exaustiva e estéril discussão regimental realizada na sessão matinal sobre o reconhecimento ou não do substitutivo. Superada essa etapa, a votação deveria seguir o curso normal. De fato, iniciou-se o processo de votação dos destaques, artigo por artigo, tomando como texto de referência o parecer consolidado das emendas (2º relatório).

Quando o processo de votação já havia avançado até os destaques ao artigo 8º, num ambiente de surpreendente normalidade, um episódio fortuito instalou o tumulto na Subcomissão. O deputado Onofre Corrêa (PMDB-MA), ausente desde a sessão da manhã, apresentou-se à sala onde a Subcomissão votava o relatório para assumir a sua condição de titular. A relatora Cristina Tavares solicitou uma questão de ordem, sustentando que, de acordo com o Regimento Interno da Constituinte, depois de iniciada a votação não poderia ser retirado o suplente. A discussão sobre o afastamento do suplente Antônio Britto para dar lugar ao titular Onofre Corrêa, ambos do PMDB, gerou uma enorme polêmica, provocando um confronto aberto entre os dois grupos. O presidente da Subcomissão, Arolde de Oliveira, argumentou que não havia uma regulamentação sobre a questão, o que permitia que no intervalo entre a votação de um e de outro artigo pudesse ser feita a substituição. Joci Góes contestou essa decisão, alegando a falta de base regimental para a substituição e recorrendo ainda a um “impedimento de natureza ética” para que ela pudesse ser realizada.

Constituintes dos dois grupos se revezaram em apartes com argumentos prós e contra a substituição de Britto por Corrêa. O deputado José Carlos Martinez lembrou que o deputado Antônio Britto só havia assinado por primeiro o livro de presença por deferência de outro suplente do PMDB, o deputado Rodrigues Palma (MT), igualmente presente na hora de abertura da lista. Essa informação foi confirmada pelo presidente da Subcomissão. Britto rebateu as insinuações de que teria tomada a vez de outro colega, declarando que aceitaria a decisão que o plenário viesse a tomar.

Ao justificar a sua “misteriosa” ausência até aquele momento, o deputado Onofre Corrêa alegou ter enfrentando nos últimos três dias “problemas inúmeros”. Na tentativa de explicar esses problemas, relatou uma história pouco convincente. Primeiro se reportou a uma disputa política na sua região, o sul do Maranhão, onde um constituinte do PMDB que integrava a Comissão de Sistematização – cujo nome não foi declinado – estaria desenvolvendo uma campanha visando à criação de um novo Estado. Segundo Corrêa, essa ação política representaria um “esmagamento” da sua liderança. Outro impedimento apontado pelo constituinte maranhense não foi menos dramático: ele teria se ocupado em prestar auxílio a seu conterrâneo, Francisco de Oliveira, que veio a Brasília para vender um órgão de seu corpo para saldar suas dívidas. “Eu fui ainda há pouco ao hospital para retirar o rapaz de cima da mesa de operação, tamanha a vontade do pessoal em retalhar o homem para pagar sua conta”, dramatizou Corrêa para uma audiência incrível.⁵⁵

O deputado Olívio Dutra invocou ainda o artigo 83 do Regimento da ANC, segundo o qual, “na resolução de casos omissos desse Regimento, a presidência poderá, valer-se subsidiariamente do estabelecido nos Regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Baseado nesse dispositivo, o constituinte gaúcho alegou que o Regimento Interno da Câmara, no seu art. 47, § 7º, veda a substituição de deputado no curso da reunião, salvo por suplentes. Assim sendo, Britto não poderia ser substituído, a menos que espontaneamente deixasse a Subcomissão, caso em que seu lugar seria ocupado por outro suplente. Alheio aos argumentos regimentais, o presidente da Subcomissão submeteu a questão de ordem à votação, delegando ao plenário a atribuição de decidir se reconhecia a função de titularidade do constituinte Onofre Corrêa, o que implicaria a imediata substituição de Antônio Britto. A relatora contestou, exigindo que o encaminhamento da votação fosse feito em torno da permanência ou não do deputado Antônio Britto. Rendendo-se ao argumento, Arolde de Oliveira corrigiu a sua manobra e encaminhou a votação. Justificando que estava votando não uma questão pessoal, mas regimental, Britto também votou, porém, seu voto não impediu sua polêmica substituição. Com onze votos contrários à sua permanência e dez a favor, Britto foi imediatamente substituído por Corrêa. Estava selado o destino da votação do capítulo referente à

⁵⁵ Cf. *DANC II*, 27 jun. 1987, p. 14.

Comunicação. O constituinte Antônio Gaspar faz uma questão de ordem propondo a suspensão da sessão e sua retomada no dia seguinte. Por sugestão da relatora, foram votados os dois artigos restantes, referentes ao capítulo da Ciência e Tecnologia. O presidente da subcomissão, Arolde de Oliveira, ainda tentou dar prosseguimento à votação, mas por doze votos a nove o plenário decidiu suspender a sessão, adiando para o dia seguinte a batalha final sobre o capítulo da Comunicação. Era uma pausa estratégica para os progressistas tentarem reverter o quadro, claramente desfavorável com a substituição de Antônio Britto.

A reunião para continuidade da votação do relatório final foi reaberta no dia 22 de maio, às 9h30, com a presença dos 21 titulares. Os destaques ao artigo 11 do anteprojeto – o primeiro referente ao capítulo da comunicação – foram rejeitados, mantendo-se a redação do parecer da relatora que estabelece o direito à informação. No entanto, já na votação dos destaques ao artigo 12, os progressistas sofreram a primeira derrota, com a aprovação de emenda sugerida pela deputada Rita Furtado. O destaque foi aprovado por onze votos a dez, pesando a favor do grupo conservador exatamente o voto do deputado Onofre Corrêa, o ilustre ausente da véspera.

No encaminhamento da votação dos destaques ao artigo 13, um desentendimento entre a relatora e o presidente da subcomissão precipitou os tumultos que marcariam a votação final do capítulo da Comunicação nessa fase dos trabalhos. Suspeitando que a Mesa estava aceitando destaques requeridos fora do prazo, a relatora Cristina Tavares suspendeu a leitura do artigo em discussão para fazer uma grave denúncia: “Tenho elementos para acreditar na interferência direta do ministro das Comunicações, corrompendo, fraudando e constringendo parlamentares”.⁵⁶ O presidente da subcomissão, deputado Arolde de Oliveira, interrompeu a relatora, casou-lhe a palavra, declarando que não permitiria denúncias desse nível. O deputado Joaci Góes acusou Arolde de Oliveira de adotar uma medida antidemocrática e antirregimental.⁵⁷ As críticas à atitude do presidente foram reforçadas pelos constituintes Carlos Alberto Caó e Olívio Dutra. Presente na reunião, o deputado Luís Eduardo Magalhães, filho do ministro Antônio Carlos Magalhães, não deixou passar sem res-

⁵⁶ *Idem*, p. 149.

⁵⁷ O deputado Joaci Góes denunciou a presença de policiais à porta do plenário, segundo ele com o propósito de constringer os constituintes. Cf. *DANC II*, 27 jun. 1987, p. 150.

posta a acusação da relatora, negando que o Ministério das Comunicações tenha feito qualquer pressão sobre os membros da Subcomissão.

Depois de muita controvérsia, finalmente foi votado o destaque da deputada Rita Furtado ao artigo 13. Por 12 votos a nove, manteve-se a redação da relatora, segundo a qual a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade. O destaque do deputado José Elias ao artigo 14, eliminando o monopólio estatal sobre os serviços de telecomunicações, foi aprovado por 11 votos a dez – mais uma vez o voto do deputado Onofre Corrêa definiu a votação a favor do grupo conservador, contrário ao monopólio. Por unanimidade o plenário acatou emenda aditiva do senador Pompeu de Souza, que incluiu no relatório o seguinte dispositivo: “Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir qualquer ameaça, qualquer embaraço à plena liberdade jornalística em veículo de informação social”.⁵⁸ Mas esse consenso pontual logo deu lugar a nova polêmica. Ao ser colocado em votação destaque requerido pelo deputado Carlos Alberto Caó referente à proibição de monopólio dos MCM, o deputado Joaci Góes fez uma questão de ordem, invocando o artigo 170, § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que apresenta a seguinte redação: “Tratando-se de causa própria ou de assunto em que tenha interesse individual, deverá o deputado dar-se por impedido; fazendo comunicação nesse sentido à Mesa. Para efeito de quórum, seu voto será considerado em branco”.⁵⁹

Observando que a matéria a ser votada envolvia “interesse pessoal” dos membros da Subcomissão que eram proprietários de rádio e televisão, ele solicitou que esses constituintes se dessem por impedidos de votar. A relatora reforçou o argumento, recomendando que

seria interessante que os constituintes declinassem se são proprietários de que canais, de quantos canais, de quantas rádios, porque acabamos de perder o monopólio com um voto que veio ontem aqui, e confessadamente, sob constrangimento, e confessadamente veio votar aqui, e chegou à tarde, foi objeto de contestação aqui, veio constrangido, coagido pelo Ministério das Comunicações.⁶⁰

⁵⁸ Cf. *DANC II*, 27 jun. 1987, p. 153.

⁵⁹ *Idem*, p. 157.

⁶⁰ *Ibidem*, *ibidem*.

O presidente Arolde de Oliveira considerou a questão de ordem improcedente, sustentando que não existia esse impedimento regimental. Num argumento enviado, ele questionou se os parlamentares que eram jornalistas ou representantes de centrais de trabalhadores também deveriam ser impedidos de votar. Pompeu de Souza e Olívio Dutra defenderam a procedência da questão formulada pelo constituinte da Bahia. Mas o presidente se mostrou irredutível na sua decisão de considerá-la impertinente. Foi preciso a intervenção do líder do PMDB Mário Covas para convencer Arolde de Oliveira a acatar a questão de ordem, não antes de submetê-la à manifestação do plenário, que a aprovou com 18 votos a favor e dois contra.

De acordo com a interpretação dada por Covas, a declaração de impedimento é uma questão de foro íntimo, cabendo ao parlamentar fazê-lo ao julgar que determinada votação afeta seus interesses pessoais. Na votação que se seguiu – sobre a emenda do constituinte Carlos Alberto Caó estabelecendo a proibição de monopólios, aprovada por 19 votos –, dois parlamentares abstiveram-se de votar, deixando subentendido que se julgavam impedidos: o deputado José Carlos Martinez e a deputada Rita Furtada, ambos proprietários de emissoras de rádio e televisão nos Estados do Paraná e Rondônia, respectivamente. A votação do relatório prosseguiu em clima tenso. O artigo 15 permaneceu com a redação dada pela relatora, a partir do acatamento integral de emenda do deputado Hélio Costa (PMDB-MG). Esse artigo tratava da propriedade das empresas jornalísticas e de radiodifusão e introduzia como principal mudança a possibilidade de participação acionária de pessoas jurídicas, desde que sejam sociedades de capital exclusivamente nacional e desde que a participação não exceda 30% do capital social, através de ações sem direito a voto e não conversíveis.

A manobra que derrubou o Conselho de Comunicação

A partir da votação do artigo 16, que tratava da criação do CNC e do artigo 17, que definia suas atribuições, o clima na Subcomissão era de confronto. Antes de encaminhar a votação, a relatora Cristina Tavares fez questão de lembrar que o PMDB havia aprovado em seu I Congresso Nacional, realizado em Brasília, em agosto de 1986, a proposta de criação do Conselho Nacional de Comunicação. Mendes Ribeiro

propôs que os artigos 16 e 17 fossem discutidos conjuntamente, uma vez que a rejeição do primeiro implicaria a rejeição automática do segundo. O deputado José Carlos Martinez (PMDB-PR) apresentou um destaque que, pelo seu conteúdo, deveria incidir sobre o artigo 17, que define as competências do CNC. A emenda do constituinte paranaense estabelecia o seguinte:

Compete à União, ad referendum do Congresso Nacional, outorgar concessões, autorizações ou permissões de serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens.

Parágrafo Único. As concessões ou permissões serão por 15 anos e só poderão ser suspensas, não renovadas ou cassadas por sentença fundada do Poder Judiciário.

Toda discussão anterior sobre a cláusula do impedimento em se tratando de votação de matéria envolvendo interesses pessoais foi rapidamente esquecida, e Martinez, embora sendo concessionário de televisão, defendeu ardorosamente a sua proposta, que na prática tornaria as concessões perenes. Ele criticou a criação do CNC, repetindo o argumento de que o Congresso tem mais representatividade para analisar os atos de outorga de concessões: “Toda vez que criamos um conselho desse tipo, criamos, isto sim, uma grande forma de corrupção”.⁶¹ O deputado Joaci Góes fez uma questão de ordem, argumentando que a emenda destacada por Martinez era aditiva ao parecer da relatora, não colidindo com o disposto nos artigos 16 e 17. Sendo assim, ele defendeu sua acolhida como emenda aditiva. Mas o autor do destaque não aceitou essa solução, insistindo que sua emenda era supressiva, eliminando o conselho. O constituinte Antônio Gaspar contestou Martinez, esclarecendo que o artigo 16 tratava tão somente da criação do CNC. Esse artigo não dizia respeito às concessões, assunto da emenda defendida por Martinez. Dessa forma, Gaspar alegou que o artigo 16 deveria ser considerado aprovado, passando-se à votação do artigo 17. Arolde de Oliveira chegou a declarar que estava de acordo com a criação do Conselho. De fato, ele foi autor de emenda prevendo a criação do conselho, mais deixando para a legislação complementar a definição da sua composição.

Ao decidir sobre a questão, o presidente da Subcomissão, Arolde de Oliveira, adotou um critério insólito, segundo o qual caberia ao proponente o direito de de-

⁶¹ Ibidem, p. 162.

finir o caráter da sua emenda. Com o respaldo do presidente, Martinez insistiu em dar à sua emenda caráter supressivo ao artigo 16, que tratava da criação do conselho. Pompeu de Souza recorreu da decisão do presidente, requerendo a manifestação do plenário. A relatora Cristina Tavares ainda tentou contornar a manobra, destacando a importância do assunto e repetindo a denúncia de que havia constituintes constrangidos pelo ministro das Comunicações. Fausto Rocha defende a emenda Martinez, acusando a minoria de pretender impor a criação do CNC. Cristina Tavares rebateu: “Não é minoria. Há um voto que foi comprado”.⁶² Referia-se, novamente, ao deputado Onofre Corrêa.

O presidente da subcomissão submeteu ao voto do plenário se a emenda Martinez seria considerada substitutiva ou aditiva. Cristina Tavares pediu para fazer uma declaração de voto, mas esse pedido foi negado pelo presidente. Por onze votos, o grupo conservador referendou a posição do presidente, que acolheu a emenda como uma proposição substitutiva ao artigo 16. Discordando dos procedimentos adotados pelo presidente, a relatora invocou o Regimento da Constituinte (art. 110, § 4º), anunciando que iria recorrer à Comissão Temática à qual pertencia a subcomissão. Arolde de Oliveira ignorou o pedido e colocou em votação o destaque do deputado José Carlos Martinez.

Inconformada, a relatora Cristina Tavares se retirou da reunião por considerar uma farsa o processo conduzido pelo presidente da Subcomissão. O gesto de protesto da relatora foi acompanhado pelos constituintes Pompeu de Souza, Carlos Alberto Caó, Joaci Góes, Antônio Gaspar, Fernando Cunha, Koyu Iha e Olívio Dutra – exatamente o grupo que lutou incansavelmente em defesa das propostas de democratização dos MCM. Alheio à retirada dos oito constituintes, Arolde de Oliveira colocou o destaque em votação. A emenda de José Carlos Martinez foi aprovada por 12 votos. Foram decisivos os quatro votos do PMDB, dados pelos deputados Mendes Ribeiro, Onofre Corrêa, Aloísio Vasconcelos e pelo próprio autor do destaque supressivo, José Carlos Martinez, contrariando abertamente a posição do partido a favor do conselho.

Mas a posição de Mendes Ribeiro e José Carlos Martinez não causou estranheza, pois desde o início da Constituinte ambos se alinharam com o bloco conservador.

⁶² Ibidem, p. 164.

Foi objeto de questionamento e críticas o posicionamento de Onofre Corrêa (PMDB-MA) e Aloísio Vasconcelos (PMDB-MG). O primeiro foi acusado publicamente pela relatora Cristina Tavares de ter votado contra o conselho constrangido pelas pressões do ministro Antônio Carlos Magalhães. Cristina Tavares relatou à imprensa, logo após abandonar a reunião, que teria ouvido do próprio deputado maranhense um desabafo dizendo-se vítima das pressões do Ministério das Comunicações. O parlamentar era acusado de ter votado contra o Conselho em troca da promessa de ganhar um canal de televisão em Imperatriz (MA). Essa denúncia seria confirmada, pois ainda no curso do processo Constituinte, Onofre Corrêa ganharia três emissoras de rádio.⁶³

O voto do deputado Aloísio Vasconcelos contra o conselho causou surpresa, pois até então ele havia acompanhado a relatora em todas as votações. Segundo registro da imprensa, ele teria dito ao presidente da Fenaj, Armando Rollemberg, que na véspera recebera um telefonema do governador Newton Cardoso (PMDB), ameaçando-lhe com retaliação política – “feria a cabeça decepada” – se votasse a favor do Conselho.⁶⁴ Outro representante do PMDB mineiro, o deputado Roberto Vidal, preferiu abster-se.

Em mais uma demonstração de autoritarismo, o presidente da Subcomissão, Arolde de Oliveira, nomeou o próprio deputado José Carlos Martinez, 2º vice-presidente, para ocupar o cargo de relator no lugar de Cristina Tavares. O artigo que definia as competências do CNC foi suprimido pelo voto unânime dos 13 integrantes da subcomissão que permaneceram na sessão. A criação de um Conselho Editorial em todas as empresas jornalísticas também foi derrubada por 12 votos a dois.⁶⁵

⁶³ Cf. “Comunicação rejeita os dois conselhos”, in *O Estado de S. Paulo*, 23 maio 1987, p. 4. De acordo com a relação fornecida pelo Ministério das Comunicações, através da Secretaria de Fiscalização e Outorga, foi possível confirmar que o deputado Onofre Corrêa ganhou as seguintes concessões: Rádio FM Princesa do Tocantins, em Imperatriz (MA), outorgada em 18 de janeiro de 1988; Rádio Clube de Açailândia Ltda. (FM), em Açailândia (MA), outorgada em 27 de setembro de 1988; e Rádio Karajás Ltda (OM), em Imperatriz (MA), outorgada em 14 de dezembro de 1987. Essas emissoras foram outorgadas em nome de José Corrêa Parente e Lira de Souza Lima Corrêa, respectivamente irmão e esposa do parlamentar.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Ironicamente, os deputados José Carlos Martinez e Onofre Corrêa foram os únicos a votar contra o destaque do deputado Aloísio Vasconcelos que suprimia o texto da relatora referente ao Conselho Editorial. Martinez se permitiu fazer uma declaração patética: “Sinto-me honrado de ser proprietário de veículo de comunicação. Embora não seja dirigente, sinto orgulho disso e vou me orgulhar pelos próximos anos. Quero fazer deste tipo de negócio a minha vida e espero contribuir para que este país possa crescer e se engrandecer cada vez mais dentro desse tipo de liberdade. De forma que entendo que se naquela oportunidade absteve-me de votar (na votação sobre proibição de monopólio), agora vou votar o conselho editorial na minha condição de

Encerrava-se assim a tumultuada votação do relatório final da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Terminada a verdadeira batalha campal em que se transformou a sessão de votação, estava encerrado o trabalho da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. O texto final aprovado incorporou importantes modificações no capítulo de Comunicação. Na prática, do anteprojeto da relatora permaneceram apenas os conceitos mais genéricos em torno do direito à informação e da liberdade de expressão e de imprensa. Naquilo que implicava mudanças no sistema vigente de concessões, prevaleceram as posições defendidas pelo “grupo da comunicação”. O relatório encaminhado pela Subcomissão à Comissão Temática apresentou os seguintes pontos principais no capítulo dedicado à Comunicação:

1. Estabelece o direito à informação.
2. Garante aos meios de comunicação o exercício do pluralismo ideológico e cultural.
3. Faculta ao Estado conceder à iniciativa privada a exploração de serviços de telecomunicações.
4. Permite a propriedade de empresas jornalísticas a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos e a sociedades de capital exclusivamente nacional até o limite de 30% do capital social, mediante ações sem direito a voto e não conversíveis.
5. Proíbe o monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação por parte de empresas privadas.
6. Estabelece como competência da União, ad referendum do Congresso Nacional, outorgar concessões, autorizações ou permissões de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens.
7. Define o prazo de 15 anos para as concessões e autorizações, que só poderão ser suspensas, não renovadas ou cassadas por sentença fundada do Poder Judiciário.

Além de eliminar o CNC, o anteprojeto aprovado pela subcomissão ampliou enormemente as garantias dos concessionários de serviços de radiodifusão. As concessões de rádio tiveram o prazo aumentado, passando de dez anos previsto no CBT para 15 anos, prazo que já vigorava para concessões de televisão. Ao determinar que as concessões só poderão ser suspensas, cassadas ou não renovadas por

jornalista”. Cf. *DANC II*, 27 jun. 1987, p. 167.

decisão judicial, estabeleceu-se na prática que elas se tornam vitalícias, perdendo o caráter precário de concessão para assumir a condição de verdadeira propriedade privada. O caráter público cede inteiramente aos interesses privados.

Depois que a Subcomissão já tinha encerrado oficialmente seus trabalhos com a aprovação do relatório final, o seu presidente Arolde de Oliveira (PFL-RJ) tentou uma manobra para destituir a relatora, deputada Cristina Tavares, baseado no fato de que ela abandonou a sessão antes da conclusão da votação.⁶⁶ Em telegrama enviado ao líder do PMDB Mário Covas, o presidente da Subcomissão comunicou que a substituição da relatora pelo deputado José Carlos Martinez era definitiva. Confirmada essa medida, Cristina Tavares ficaria automaticamente afastada da Comissão de Sistematização. A atitude provou a reação imediata do líder do PMDB, que recorreu ao presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, protestando contra o comportamento do deputado do PFL e pedindo providências. Sem base regimental, já que relator só poderia ser indicado pelo líder do partido, Arolde de Oliveira não conseguiu destituir Cristina Tavares, que recebeu a solidariedade dos partidos de esquerda. Arolde de Oliveira foi acusado de ter articulado a manobra para destituir a relatora junto com os deputados José Carlos Martinez, Mendes Ribeiro, José Elias, Arnold Fioravante e Rita Furtado.⁶⁷

O ato do presidente da Subcomissão repercutiu também em plenário, onde diversos constituintes manifestaram-se condenando a tentativa do deputado Arolde de Oliveira de destituir Cristina Tavares. A crítica mais contundente partiu do deputado Lysâneas Maciel (PDT-RJ), que associou o comportamento autoritário de Arolde de Oliveira com o fato de ter sido militar. Lysâneas Maciel – que também é pastor evangélico – acusou o presidente da Subcomissão de ser sócio da TV Rio. Sendo assim, por ter interesse pessoal na questão, não poderia ter ocupado o cargo. O mais grave, na opinião do deputado do PDT, foi o empenho para substituir a relatora por um empresário de radiodifusão, o deputado José Carlos Martinez.⁶⁸

⁶⁶ Cf. "Cristina perde cargo de Relatora por deixar a sessão da Subcomissão", in *O Globo*, 27 maio 1987, p. 6.

⁶⁷ Cf. "Comissão de Ciência destitui relatora", in *O Estado de S. Paulo*, 27 maio 1987, p. 4.

⁶⁸ Cf. "Plenário tem dia de maior agitação", in *Correio Braziliense*, 27 maio 1987, p. 8.

Capítulo 11

RADICALIZAÇÃO IDEOLÓGICA E CONFLITOS DE INTERESSES: O “EMPATE” NA COMISSÃO TEMÁTICA

“O PMDB tem um programa (...). Os traidores do programa do PMDB, esses que chegaram para se abrigar das siglas malditas que tinham, não ficarão impunes”

CRISTINA TAVARES¹

Depois da “batalha” da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, a disputa em torno da questão da Comunicação transferiu-se para a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Na realidade, a Comissão Temática já estava constituída desde o dia 1º de abril de 1987, quando foi eleita sua mesa diretora. Conforme acordo de liderança entre os partidos majoritários, PMDB e PFL, a eleição seria uma mera homologação dos candidatos “oficiais”, sendo para presidente Marcondes Gadelha (PFL-PB), 1º vice-presidente José Elias Moreira (PTB-MS) e 2º vice-presidente Osvaldo Sobrinho (PMDB- MT). A indicação do relator coube ao PMDB, partido majoritário, que já havia escolhido o deputado Artur da Távola para o cargo.

No entanto, discordando do acordo de líderes, o deputado Mendes Ribeiro (PMDB-RS) lançou-se candidato a presidente. Depois do apelo do líder do PMDB, senador Mário Covas, para que os constituintes do partido respeitassem o acordo com o PFL, Gadelha foi eleito com 50 votos. Mendes Ribeiro recebeu apenas nove votos. José Elias Moreira foi eleito com 47 votos. Mesmo sendo candidato único,

¹ Essa advertência foi feita pela parlamentar pernambucana no encaminhamento da votação do substitutivo do relator Artur da Távola. Ela cobrou coerência da bancada do seu partido, lembrando que o I Congresso Nacional do PMDB, realizado em agosto de 1986, em Brasília, aprovou resolução favorável à criação do Conselho Nacional de Comunicação. Cf. *DANC II*, 4 ago. 1987, p.191.

foram registrados 12 votos em branco. Osvaldo Sobrinho recebeu 50 votos, com dez em branco. Gadelha formalizou a indicação de Artur da Távola para relator. Obedecendo o organograma definido pelo Regimento Interno, a comissão foi subdividida em três subcomissões: a) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes; b) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; e c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. A Comissão Temática só voltaria a reunir-se no dia 25 de maio, depois que as subcomissões já haviam apresentado seus relatórios finais.

Composição e perfil ideológico da Comissão Temática

A composição da Comissão Temática acentuou ainda mais o caráter conservador, sobretudo em função do grande número de parlamentares evangélicos presentes na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. De acordo com a classificação do jornal *Folha de S. Paulo*, 48% dos integrantes da Comissão Temática tinham posições de centro-direita e de direita. Os parlamentares de esquerda e de centro-esquerda representavam 28%, e os de centro, 24%. Portanto, a correlação de forças era mais acentuadamente favorável ao bloco conservador na Comissão Temática do que fora na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Família (ver Tabela 13).

A presidência da Comissão Temática ficou com o Senador Marcondes Gadelha (PFL-PB), eleito para o senado em 1982, pelo PDS, com mandato até 1990. Ele foi deputado federal pela Arena por três legislaturas (1970-74, 1974-78 e 1978-82). Em 1986, disputou o governo da Paraíba, sendo derrotado por Tarcísio Buriti. Parlamentar de centro-direita, teve uma atuação controvertida à frente da Comissão Temática. Foi um dos parlamentares beneficiados com as concessões distribuídas pelo governo Sarney durante a Constituinte.² A exemplo do que ocorreu na Subcomissão, na Comissão Temática o contraponto às posições conservadoras do presidente também ficou por conta do relator. O deputado Artur da Távola, jornalista e escritor, com extensa ati-

² O senador Marcondes Gadelha ganhou do governo Sarney as concessões das seguintes emissoras: uma rádio FM na cidade de Souza (PB), concedida à empresa Sistema Regional de Comunicação Ltda, outorgada em 7 de abril de 1987; uma rádio OM na cidade de Esperança (PB), atribuída à empresa Rádio Cidade Esperança Ltda., outorgada em 4 de setembro de 1987; e um canal de televisão em João Pessoa, outorgado para a empresa Televisão Tambaú Ltda, em 4 de outubro de 1988. Na primeira emissora, Gadelha aparece como cotista. A segunda foi dada em nome de familiares do senador. O canal de televisão foi outorgado em nome do seu irmão, Paulo de Tasso Benevides Gadelha.

vidade na imprensa, como colunista do jornal *O Dia*, no Rio de Janeiro. Político de centro-esquerda, ele tinha bom trânsito junto ao grupo dos “autênticos” do PMDB.

Os incidentes que marcaram a etapa final dos trabalhos da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação repercutiram profundamente na Comissão Temática. Nas três primeiras reuniões da comissão, esse foi o principal assunto de discussão. Já no dia 26 de maio, quando a comissão reuniu-se pela primeira vez depois de encerrada a fase das subcomissões, a deputada Cristina Tavares anunciou que apresentaria recurso contra a decisão do presidente da Subcomissão de ter acatado a emenda do deputado José Carlos Martinez. Na mesma ocasião, ela fez outro recurso, pedindo a retificação do avulso publicado com o anteprojeto final da subcomissão, em função da não inclusão de emenda do senador Pompeu de Souza, inspirada na Primeira Emenda à Constituição dos EUA, dispondo que “nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir qualquer embaraço à plena liberdade jornalística, em veículo de informação social”.³

O recurso sobre a votação do conselho de Comunicação Social foi apresentado por escrito e lido na reunião da comissão do dia 26 de maio. Nele, a relatora da Subcomissão expôs a sua versão sobre o impasse surgido na votação do relatório final, questionando a legalidade da decisão do seu presidente, deputado Arolde de Oliveira, de acolher a Emenda nº 231, apresentada em destaque pelo constituinte José Carlos Martinez, como emenda substitutiva ao artigo 16 (que tratava da criação do Conselho), e não ao artigo 17 (que especificava as competências do referido conselho). Essa inversão provocou um impasse, uma vez que o anteprojeto havia sido aprovado em bloco, salvo às emendas destacadas para votação em separado. Como não houve nenhuma solicitação de destaque especificamente para o artigo 16, ele estava automaticamente aprovado. Essa foi a interpretação apresentada por Cristina Tavares para fundamentar o recurso. Ela recorreu à presidência da Comissão Temática, solicitando que a decisão da presidência da subcomissão fosse reconsiderada. O recurso foi despachado pelo presidente da comissão ao relator Artur da Távola para que ele emitisse um parecer.

³ O presidente da Subcomissão, deputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ), reconheceu a falha, atribuindo a um “equivoco” a não inclusão no relatório final dessa emenda, a única aprovada por unanimidade. Por determinação do presidente da Comissão Temática, foi publicado novo avulso com a emenda omitida na primeira versão. Cf. *DANC II*, 8 jun. 1987, p. 189.

Tabela 13. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação – Composição e tendência ideológica dos seus integrantes classificação da *Folha de S. Paulo*^(a)

Partido	Parlamentar	UF	Tendência Ideológica ^(b)				
			E	CE	C	CD	D
PMDB	João Calmon	ES			X		
	Louremberg Nunes Rocha	MT				X	
	Pompeu de Souza	DF		X			
	Antônio de Jesus	GO					X
	Antônio Gaspar	MA			X		
	Artur da Távola	RJ		X			
	Bezerra de Melo	CE					X
	Cássio Cunha Lima	PB		X			
	Cristina Tavares	PE	X				
	Eliel Rodrigues	PA			X		
	Ervin Bonkoski	PR				X	
	Fernando Cunha	GO		X			
	Flávio Palmier da Veiga	RJ				X	
	França Teixeira	BA					X
	Hermes Zanetti	RS		X			
	Joaci Góes	BA			X		
	José Carlos Martinez	PR				X	
	Koyu Iha	SP		X			
	Márcia Kubitschek	DF			X		
	Maria Lúcia	AC		X		X	
	Matheus Iensen	PR					
	Mendes Ribeiro	RS		X			
	Rodrigues Palma	MT			X		
	Osvaldo Sobrinho	MT			X		
	Vingt Rosado	RN			X		
	Nelson Aguiar	ES	X				
	Octávio Elísio	MG		X			
	Onofre Corrêa	MA			X		
	Paulo Silva	RJ				X	
	Renato Johnsson	PR				X	
	Rita Camata	ES			X		
	Roberto Vital	MG			X		
Tadeu França	PR		X				
Ubiratan Aguiar	CE			X			

A BATALHA INVISÍVEL DA CONSTITUINTE

Partido	Parlamentar	UF	Tendência Ideológica ^(b)				
			E	CE	C	CD	D
PFL	Agripino de Oliveira Lima	SP				X	
	Ângelo Magalhães	BA				X	
	Arolde de Oliveira	RJ					X
	Átila Lira	PI			X		
	Eraldo Tinoco	BA					X
	Eunice Michiles	AM			X		
	Cláudio Avila	SC				X	
	Fausto Rocha	SP					X
	Iberê Ferreira	RN			X		
	Dionísio Hage	PA				X	
	José Moura	PE				X	
	Luís Eduardo Magalhães	BA				X	
	Marcondes Gadelha	PB				X	
	Paulo Marques	PE				X	
	Rita Furtado	RO					X
PDS	Aécio Borba	CE					X
	Ruberval Pilotto	SC				X	
	Arnold Fioravante	SP					X
	Francisco Diógenes	AC					X
PDT	Carlos Alberto Caó	RJ	X				
	João de Deus Antunes	RS				X	
	José Maurício	RJ		X			
PTB	José Elias Moreira	MS				X	
	Roberto Augusto Lopes	RJ				X	
	Sólon Borges dos Reis	SP				X	
PT	Florestan Fernandes	SP	X				
	Olívio Dutra	RS	X				
	Gumercino Milhomen	SP	X				
PL	Álvaro Valle	RJ			X		
TOTAL			6	11	16	20	10
PORCENTAGEM(%)			10	18	24	32	16
			28		24		48

^(a) Cf. "Os Eleitos - Quem é Quem na Constituinte", in *Folha de S Paulo*. (Caderno Especial), 19 jan. 1987, pp. B1-B8.

^(b) São estas as categorias usadas: E - esquerda; CE - centro-esquerda; C - centro; CD - centro-direita; D - direita.

Na sua defesa no plenário da Comissão Temática, Arolde de Oliveira esclareceu que a decisão sobre o caráter da emenda Martinez não foi tomada por ele, mas pelo plenário da subcomissão, que por maioria regimental considerou-a como sendo substitutiva e supressiva ao artigo 16. Ele pediu que o recurso fosse “desclassificado por um erro de objeto”. O presidente da subcomissão alegou ainda ser pessoalmente favorável ao conselho, tendo inclusive apresentado emenda prevendo sua criação. A discordância com a relatora foi em torno das atribuições do conselho. Ele defendeu que o texto constitucional apenas previsse a existência do conselho, deixando para a lei ordinária definir sua composição, forma de funcionamento e competências. Arolde de Oliveira foi contestado pelo constituinte Pompeu de Souza, segundo o qual o recurso ao plenário só ocorreu em função do “autoritarismo da resolução do presidente”, que insistiu em encaminhar a votação da emenda como supressiva ao artigo 16. Para ele, como não havia destaque sobre esse artigo, a emenda Martinez foi “arranjada” para eliminar o conselho.

Na discussão do Regimento Interno da comissão, nova polêmica envolveu a deputada Cristina Tavares e o deputado Arolde de Oliveira. A discussão mais uma vez girou em torno dos incidentes na subcomissão, tendo por objeto o artigo que tratava da substituição dos titulares ausentes pelos suplentes partidários. Arolde de Oliveira defendeu uma modificação que garantisse ao titular ausente o direito de reassumir o seu lugar a qualquer tempo, mesmo no decurso da reunião. Ao defender a manutenção do texto sugerido pelo relator, Cristina Tavares lembrou o impasse criado na subcomissão envolvendo o deputado Onofre Corrêa, que só chegou à reunião quando a votação já estava adiantada. Cristina acusou o constituinte de ter ficado negociando o seu voto no Ministério das Comunicações: “Nós tivemos, na nossa subcomissão, um incidente desse tipo, quando o suplente começou a votar, às 9 horas da manhã, e o titular ficou negociando o voto dele até as 15 horas, quando ele voltou, ele assumiu e ganhou uma concessão de televisão em Imperatriz no Maranhão”.⁴

A questão da censura gerou polêmica nos debates da comissão. O anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes também dedicou um artigo específico sobre o assunto, proibindo a censura nos seguintes termos: “Não haverá censura de qualquer espécie sobre livros, jornais, revistas e outros periódicos, ci-

⁴ Cf. *DANC II*, 8 jun. 1987, p. 167.

nema, peças teatrais e qualquer tipo de espetáculo cultural ou diversões públicas”.⁵ Os constituintes evangélicos foram ardorosos na defesa da censura. O deputado João de Deus Antunes (PDT-RS), um dos mais conservadores, repetiu em diversas oportunidades ser favorável a uma censura muito mais rigorosa. No entanto, outros parlamentares evangélicos usavam uma forma mais velada de defender a censura. Esse é o caso do deputado Fausto Rocha (PFL-SP), favorável a algum tipo de controle sobre a programação das emissoras de televisão, sem comprometer-se abertamente em definir como e por quem este controle deveria ser exercido.

Trabalhando com um prazo extremamente reduzido, a comissão iniciou de fato suas atividades no dia 25 de maio, tendo que encaminhar o anteprojeto à Comissão de Sistematização impreterivelmente até o dia 15 de junho. Diante da rigidez dos prazos, o relator chegou a sugerir o cancelamento das audiências públicas para que fosse priorizada a elaboração e discussão do anteprojeto. As reuniões plenárias da Comissão Temática foram marcadas pelo baixo comparecimento de parlamentares. O quórum foi muito reduzido, com exceção da 9ª reunião ordinária, realizada no dia 4 de junho, quando o ministro Antônio Carlos Magalhães participou de audiência pública. A reunião destinada à discussão do anteprojeto da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, realizada no dia 29 de maio, teve a presença de apenas 12 constituintes. Diante do esvaziamento do plenário, o senador Pompeu de Souza se recusou a apresentar o capítulo referente à Comunicação, justificando que não seria produtivo “falar para os Anais e para a Voz do Brasil”.⁶ A discussão do anteprojeto acabou adiada.

Entretanto, na segunda tentativa de discutir a matéria, realizada na reunião do dia 3 de junho de 1987, a abertura da reunião deu-se mais uma vez com um baixíssimo quórum: apenas oito dos 63 membros da comissão estavam presentes. Cristina Tavares, relatora da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, lamentou que poucos constituintes estivessem interessados em debater um tema “ligado ao poder nas sociedades contemporâneas”. Ela defendeu a proposta do CNC,

⁵ Cf. Avulso do Anteprojeto da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, art. 18. *Anais da ANC*, 1987.

⁶ Antes da reunião ser encerrada por falta de quórum, Pompeu de Souza registrou o seu protesto: “Vinha fazer uma exposição sobre o assunto, uma exposição com uma certa seriedade, um certo grau de responsabilidade, mas acho que seria uma ficção, e não sou um ficcionista; sou um jornalista e um professor universitário, e recuso-me a desempenhar o papel de ficcionista”. Cf. *DANC II*, 8 jul. 1987, p. 207.

dizendo que copiou o modelo de regulamentação existente nos EUA e na França. Para contestar a relatora, mais uma vez destacou-se o deputado Arolde de Oliveira. Ele acusou as “minorias da esquerda radical” de adotarem como estratégia a criação de conselhos: “Ao se criar um conselho, cria-se um poder paralelo ao instituído, e nesse poder paralelo, essas minorias radicais terão acesso, porque as associações, os sindicatos, as entidades de classe que representam ou que buscam representar, normalmente os elegem com minoria”.⁷

O deputado Florestam Fernandes (PT-SP) advertiu que o debate não deveria ter o caráter maniqueísta entre esquerda e direita. Ele defendeu o conselho, argumentando que a televisão “é uma força social terrível que precisa ser submetida a controle social inteligente”. Na réplica, Arolde de Oliveira afirmou que a esquerda é responsável por dar um caráter ideológico ao debate em torno do conselho. Segundo ele, a esquerda é “minoritária e sente que suas propostas estatizantes, as suas propostas comunizantes e socializantes não passarão *in totum*”.⁸ Os constituintes Hermes Zanetti, Carlos Alberto Caó, Pompeu de Souza e Joaci Góes manifestam apoio à proposta de criação do conselho. Carlos Alberto Caó rejeitou a ideologização do debate, afirmando que “é uma vã tolice, senão um grande equívoco, se transformar uma proposta de criação e instituição de um conselho nacional de comunicação num biombo das esquerdas ou num santuário ideológico de posições socialistas ou comunistas”.⁹

Pompeu de Souza vê no CNC a melhor forma de fazer com que as concessões de rádio e televisão não sejam mais uma “ação entre amigos”. Ele defende também a proposta do Conselho Editorial, afirmando que a adoção dessa medida beneficiaria as próprias empresas de comunicação, na medida que daria credibilidade ao veículo: “Esse Conselho Editorial só não é entusiasticamente aplaudido pelos empresários da Comunicação Social porque eles são muito ciosos dos seus interesses, mas pouco inteligentes nas suas decisões”.¹⁰

A discussão sobre o anteprojeto da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação não foi além da reafirmação de posições dos constituintes que tiveram participação mais ativa na disputa em torno do tema da Comunicação na

⁷ Cf. *DANC II*, 9 jul. 1987, p. 278.

⁸ *Idem*, p. 279.

⁹ *Ibidem*, p. 284.

¹⁰ *Ibidem*, p. 285.

etapa anterior. O interesse foi bem maior na reunião destinada à discussão sobre o anteprojeto da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso – tema polêmico por suas conotações morais e religiosas. O debate acabou prorrogando-se além do prazo regimental de três horas previsto para a duração das sessões das comissões.

A audiência pública com o ministro das Comunicações

A formulação de convite ao ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães para uma audiência pública gerou divergências na Comissão. A proposta, defendida pelo presidente Marcondes Gadelha, mereceu críticas. O relator Artur da Távola questionou a prioridade dada ao ministro e sugeriu que na área da Comunicação fossem convidados profissionais da imprensa, para que pudessem fornecer à comissão uma visão diferente da ótica da luta de classes. Já o deputado Hermes Zanetti (PMDB-RS) manifestou-se contrário à audiência com o ministro, justificando que sua única contribuição seria explicar os critérios de favor pessoal e político que viam presidindo sua ação na distribuição de canais de rádio e televisão.

O comparecimento de ACM à audiência pública da Comissão Temática – em reunião realizada no dia 4 de junho de 1987 – serviu mais como palco das disputas da política baiana. Partidários do governador Waldir Pires (PMDB) e aliados do ministro propiciaram um espetáculo de troca de acusações e provocações. As denúncias de favoritismo político na distribuição de concessões de rádio e televisão foi o principal tema abordado no debate, embora na sua exposição inicial o ministro tenha evitado qualquer referência à política de concessões implementada pelo governo Sarney. O relator da comissão, deputado Artur da Távola, fez um apelo ao ministro para que o governo suspendesse a outorga de novas concessões de canais de rádio e televisão até que a Constituinte tomasse uma decisão frente à questão. O ministro respondeu de forma irônica e provocativa: “O relator é tão eficiente que já vem fazendo proselitismo antes mesmo de escrever seu relatório. Não me parece adequado que a Assembleia Nacional Constituinte queira descumprir a Constituição em vigor, suspendendo as concessões. Por isso, cabe a você mudar a Constituição, e não a mim descumprir uma determinação”.¹¹

¹¹ Cf. “Antônio Carlos rejeita Conselho”, in *O Estado de S. Paulo*, 5 jun. 1987, p.4.

Em seguida, ACM afirmou que a criação do CNC contrariava toda política de comunicação e que o modelo proposto pela deputada Cristina Tavares “não existe em nenhum lugar do mundo”.¹² Ele defendeu o texto aprovado pela Subcomissão, mantendo a competência do Executivo de outorgar as concessões, ao mesmo tempo que introduz uma inovação, ao sujeitá-las a aprovação do Congresso. Em nome da liderança do PFL, Arolde de Oliveira aplaudiu a posição do ministro: “Somos contra a criação dos conselhos, esses famigerados conselhos, que são destaques ao poder que venha a se constituir classicamente, para que minorias, que manipulam as imensas massas de trabalhadores neste país, possam se aboletar e defender ideias e posições que contrariam os nossos valores e a nossa cultura”.¹³

O momento mais tenso do debate como o ministro envolveu o deputado Joaci Góes, seu ex-aliado político. Depois de atacar o que classificou de “intervenção ilegítima do Poder Executivo” na Constituinte, apontando ACM como um dos principais responsáveis por ela, Góes listou uma série de acusações que pesavam contra o ministro, como seu envolvimento com o escândalo da NEC e a distribuição de dezenas de canais de rádio e televisão para correligionários na Bahia. Irritado, o ministro declarou que tinha em mãos duas pastas, uma sobre o caso NEC e outra com um dossiê sobre o deputado Joaci Góes. A troca de acusações estendeu-se até que o deputado Hermes Zanetti apelou ao presidente para que fizesse cumprir o regimento. O ministro das Comunicações defendeu a proposta de que a suspensão ou cassação de concessão só poderia ser feita pelo Judiciário. Ele considera essa medida necessária para corrigir a distorção do sistema vigente, que deixa o concessionário à mercê do Poder Concedente. Para ACM, não há monopólio de televisão no Brasil: “Pode haver monopólio da qualidade de uma televisão sobre as outras”.¹⁴

O líder do PDT, Brandão Monteiro, anunciou a sua proposta de instalação de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) para investigar o caso NEC e fez um apelo para que o ministro – que manifestou interesse em rebater todas as denúncias – estimule seus aliados a apoiarem a iniciativa. ACM rebateu a acusação de favorecimento ao empresário Roberto Marinho na aquisição do controle acionário da NEC, embora reconhecendo uma profunda admiração pelo empresário, que

¹² Idem.

¹³ Cf. *DANC II*, 9 jul. 1987, p. 328.

¹⁴ *Ibidem*, p. 331.

considera “um dos homens da iniciativa privada mais competentes do Brasil”, por ter conseguido “montar uma das melhores televisões do mundo e um complexo jornalístico admirado em todo Brasil (...) ele está sempre fazendo coisas positivas para o seu país”.¹⁵

O líder do PDT recordou que, ao assumir o Ministério, ACM determinou a suspensão das concessões de rádio e televisão distribuídas no período final do governo Figueiredo, justificando tal medida em função das irregularidades no processo de outorga. Ele questiona o ministro sobre quantas concessões foram feitas nos dois anos da sua gestão. A intenção do governo era cancelar as concessões suspensas, garantiu ACM, informando que essa medida não pôde ser tomada em função de parecer contrário do consultor-geral da República, Darcy Bessone, que recomendou uma análise caso a caso. O ministro admitiu que a legislação não vinha sendo observada, havendo inclusive suspeita de que “algumas concessões seriam negociadas para terceiros que não as solicitaram”.¹⁶ Quanto às concessões realizadas pelo governo Sarney, o ministro justificou que elas atendem a uma necessidade do país, em função da sua “dimensão continental” e do baixo número de emissoras existente. Os números apresentados pelo ministro confirmaram as denúncias da oposição, mostrando um aumento considerável no número de concessões.¹⁷ ACM afirmou que, apesar de expressivo, o número de concessões tem ficado abaixo das “necessidades”. Como exemplo, cita que em 1986 o Minicom recebeu 237 pedidos, e destes atendeu apenas 155.

Ao ser inquirido pelo líder do PDT sobre medida adotada pelo diretor da Radiobrás, Antônio Martins, que proibiu entrevistas na TV Nacional com parlamentares de oposição e afastou jornalistas que faziam críticas ao governo, ACM respondeu que, “sendo emissora do Governo, ela tem que usar seus mecanismos no sentido de prestigiar a ação do governo, fazendo ampla publicidade desse governo e daqueles que o apoiam. Isto é natural. Se existe na rede privada, na rede pública também há de existir”.¹⁸

¹⁵ *Ibidem*, p. 324.

¹⁶ *Ibidem*, p. 323.

¹⁷ Segundo dados do Ministério das Comunicações, a distribuição de canais de rádio e televisão entre 1980 e 1987 apresentava os seguintes números: 1980 - 97 emissoras (93 de rádio e 4 de TV); 1981 - 108 emissoras (100 de rádio e 8 de TV); 1982 - 129 emissoras (125 de rádio e 4 de TV); 1983 - número não revelado; 1984 - 111 emissoras (99 de rádio e 12 de TV); 1985 - 127 emissoras (113 de rádio e 14 de TV); 1986 - 155 emissoras (141 de rádio e 14 de TV); 1987 (até maio) - 63 emissoras (59 de rádio e 4 TV). Cf. *DANC II*, 9 jul. 1987, p. 323.

¹⁸ Cf. *DANC II*, 9 jul. 1987, p. 323.

O 1º substitutivo do relator Artur da Távola

O parecer do relator Artur da Távola, consolidando num único anteprojeto os relatórios das três subcomissões, foi lido na reunião do dia 9 de junho. O relator esclareceu preliminarmente que procurou fazer uma síntese, aproveitando as sugestões recebidas. O 1º anteprojeto do relator da Comissão Temática VIII, contendo 55 artigos, foi dividido em três capítulos, de acordo com o temário das subcomissões. O texto foi disposto da seguinte forma: Capítulo I – Da Educação (artigos 1º a 14), Cultura (artigos 15 a 22), Esportes Lazer e Turismo (artigos 23 a 27); Capítulo II – Da Ciência e Tecnologia (artigos 28 a 38) e Comunicação (artigos 39 a 48); Capítulo III – Da Família (artigos 47 a 51), do Menor (artigos 52 a 54) e Do Idoso (artigo 55). Na realidade, no seu primeiro substitutivo, o Relator fez uma compilação dos anteprojeto das subcomissões.

No que diz respeito ao temário da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, o 1º anteprojeto do deputado Artur da Távola recuperou em linhas gerais o relatório da deputada Cristina Tavares, reintroduzindo a proposta de criação do Conselho Nacional de Comunicação. Com essa posição do relator, toda ce-leuma criada na Subcomissão perdeu sentido, e o próprio recurso feito por Cristina Tavares contra a votação que derrotou o conselho acabou esquecido. Na parte referente à educação, o substitutivo do relator acolheu outra proposta polêmica, incluindo dispositivo que assegura a “exclusividade de utilização das verbas públicas para o ensino público”. Esse seria o principal ponto de disputa entre os defensores do ensino público e do ensino privado.

Partindo da premissa de que em relação à censura não existe meio termo – “ou se é a favor ou se é contra” – o relator rejeitou a ideia de atribuir ao Estado o papel de censor, assinalando que, “curiosamente são os segmentos que mais temem a presença do Estado, nos vários setores, os que desejam a presença do Estado no setor de censura”.¹⁹ Essa posição assumida pelo relator desagradou sobretudo os constituintes evangélicos. O primeiro substitutivo do relator Artur da Távola contemplou os seguintes pontos básicos no capítulo da Cultura:

¹⁹ Cf. *DANC II*, 21 jun. 1987, p. 204.

1. Compete ao Estado garantir o pleno exercício dos direitos culturais, promover a difusão da cultura e preservar a função cultural dos MCM.²⁰
2. É assegurada ampla liberdade de criação, produção e difusão da arte e da cultura. Não haverá censura de qualquer espécie, sobre livros, jornais, revistas e outros periódicos, filmes, vídeo, peças teatrais e outras formas de expressão cultural.
3. Determina que a ação do Estado, em relação às diversões e espetáculos, se limitará a informar o público sobre a natureza, o conteúdo e adequação à faixa etária. No caso da programação de emissoras de rádio e televisão, compete ao Estado apenas indicação de horário e faixa etária.
4. Propõe a criação de conselhos de ética, vinculados aos Poderes Executivo e Legislativo dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, compostos por representantes da sociedade civil, com competência para informar sobre a natureza e o conteúdo dos espetáculos.
5. Garante a isenção fiscal sobre publicação de livro, jornal, periódicos e sobre o papel utilizado com esta finalidade.²¹
6. Obriga o Poder Público a conceder incentivos especiais às pequenas e médias empresas editoras de livros, jornais e periódicos.

No capítulo da Ciência e Tecnologia, o substitutivo incluiu duas questões polêmicas: 1) o princípio de que o mercado interno constitui patrimônio nacional, podendo a lei estabelecer reserva de mercado para garantir o desenvolvimento socioeconômico e a autonomia tecnológica do país; e 2) a definição de empresa nacional, considerada aquela constituída no país, que nele tem sede e centro de decisões, cujo controle acionário votante esteja permanentemente em poder de brasileiros. Na área da Comunicação, o deputado Artur da Távola recuperou os pontos principais

²⁰ Cf. 1º Substitutivo do Relator Artur da Távola, *Anais da ANC*, 1987:

“Art. 15 - O Estado garantirá a cada um o pleno exercício dos direitos culturais, a participação igualitária no processo cultural e dará proteção, apoio e incentivo às ações de valorização, desenvolvimento e difusão da cultura.

Parágrafo Único - O disposto no *Caput* deste artigo será assegurado por: (...)

VIII - preservação e ampliação da função predominantemente cultural dos meios de comunicação social e seu uso democrático”. Cf. *DANC II*, 21 jun. 1987, p. 202.

²¹ A isenção fiscal foi o principal alvo do *lobby* movido pela Associação Nacional dos Jornais (ANJ) e pela Associação Nacional dos Editores de Revistas (Aner). Artur da Távola justificou a acolhida da proposta que mantém a imunidade fiscal aos jornais – garantida desde a Constituição de 1946 – alegando que “a liberdade de expressão depende também da liberdade do editor para a aquisição do insumo necessário”. Cf. *DANC II*, 21 jun. 1987, p. 202. Esse privilégio foi criado pela necessidade de se fazer frente ao arbítrio do governo ditatorial, que só liberava cotas de papel para grupos jornalísticos que não lhe moviam oposição. Outro argumento dos defensores dessa medida é que a isenção sobre o principal insumo da imprensa escrita garante um preço menor ao produto final, beneficiando os leitores, sobretudo num país onde o baixo poder aquisitivo é apontado como principal fator do baixíssimo índice *per capita* de leitura de jornal.

do segundo anteprojeto da deputada Cristina Tavares, derrotado na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Com isso, desapontou os conservadores. Em relação ao relatório final da subcomissão, o primeiro substitutivo incorporou as seguintes alterações principais:

1. Resgata a proposta de criação do Conselho Nacional de Comunicação, com atribuição de estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação, observando os seguintes princípios:

- I – Complementaridade dos sistemas público, privado e estatal na concessão e exploração dos serviços de radiodifusão;
- II – Prioridade a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas na exploração dos serviços concedidos;
- III – Promoção da cultura nacional, assegurando a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade;
- IV – Garantia da pluralidade e descentralização, vedada a concentração da propriedade dos meios de comunicação.

Caberá a lei definir a instituição, composição, competência, autonomia e vinculação administrativa do Conselho Nacional de Comunicação.

- 2. Estabelece a comunicação como um direito fundamental e qualifica a informação como um bem social;
- 3. Garante aos meios de comunicação amplo exercício da liberdade, a serviço do desenvolvimento, da eliminação das desigualdades, da independência econômica, política e cultural e do pluralismo ideológico;
- 4. Veda o monopólio ou oligopólio sobre os meios de comunicação, seja por empresa privadas ou entidades do Estado;
- 5. Institui o monopólio do Estado sobre os serviços de telecomunicações, comunicação postal, telegráfica e de dados;
- 6. Impede que a lei possa restringir a liberdade de imprensa, exercida em qualquer meio de comunicação;
- 7. Determina que o exercício da liberdade de imprensa será efetivado pelas empresas de comunicação com a participação dos seus empregados – reintroduzindo, de forma implícita, a possibilidade de criação de conselho editorial;
- 8. Assegura o direito de resposta a pessoas físicas e jurídicas, em todos os meios de comunicação;
- 9. Estabelece que a lei criará mecanismos pelos quais a pessoa se protegerá de agressões sofridas pela promoção, nos meios de comunicação, da violência e outros aspectos nocivos à saúde e à ética pública;
- 10. Garante aos partidos políticos o direito à utilização gratuita do rádio e da televisão, segundo critérios definidos em lei.

Afora o resgate dos principais pontos do relatório de Cristina Tavares, o substitutivo do deputado Artur da Távola introduziu como principal inovação o princípio da “complementaridade dos sistemas público, privado e estatal”, a ser observado na distribuição das concessões e na exploração desses serviços. Para fundamentar essa proposta, o relator baseou-se no sistema de radiodifusão existente no país, onde 95% das emissoras de rádio e televisão estão nas mãos da iniciativa privada e os 5% restantes nas mãos do Estado. Artur da Távola considera essa situação uma grave distorção, pois “uma democracia não possui apenas o capital e o Estado como instituições sociais”.²² Como alternativa, o relator propõe um sistema misto de concessões, inspirado no desenvolvimento da radiodifusão nos países democráticos da Europa e nos EUA,²³ onde há espaço para o Estado, para a iniciativa privada – sem o caráter monopolista que ela detém no Brasil – e para um sistema público, conceituado pelo relator da seguinte forma: “Trata-se de um sistema organizado por instituições da sociedade e que funciona independente do Estado e do Capital”.²⁴ A ideia de “sistema público” que o relator incorporou não corresponde precisamente ao modelo de televisão *public service* desenvolvido na Europa. Trata-se de um conceito embrionário, sem uma formulação precisa, que invoca uma dupla forma de controle público: sobre a propriedade do meio e sobre a sua programação. Trata-se, na realidade, de buscar uma nova forma capaz de assegurar o exercício da pluralidade.

A reabilitação da proposta do CNC foi bem recebida pelos parlamentares progressistas e provocou a reação esperada do bloco conservador, que se sentiu traído. Artur da Távola defendeu o conselho como melhor forma de libertar as “concessões da manipulação fechada do gabinete exclusivo do Poder Executivo, o que é fonte de corrupção, é fonte de mau uso, é fonte de fortalecimento direto da máquina do

²² Cf. *DANC II*, 21 jun. 1987, p. 213.

²³ O deputado Artur da Távola apresenta como principais exemplos de “sistema público” a BBC, na Inglaterra, o Public Broadcasting System (PBS), nos EUA, e o sistema de radiodifusão do Chile, anterior ao regime do ditador Augusto Pinochet, no qual as concessões de rádio e televisão eram confiadas exclusivamente às universidades. O sistema europeu de *public service* foi tomado como referência do debate em torno dessa proposta, muito embora a ideia que acabou prevalecendo não corresponda exatamente àquele modelo. De acordo com o significado que o próprio relator atribuiu ao conceito de “sistema público”, a definição do seu caráter tem mais a ver com a possibilidade do público (audiência) influenciar o conteúdo da programação desses meios. Talvez o modelo mais acabado de “sistema público” seja o PBS americano, mantido com recurso do Estado, de empresas privadas e contribuições diretas dos cidadãos. Com assinalou com propriedade o relator, “a diferença fundamental entre o estatal e o público não está propriamente na fonte de recursos, mas no controle das emissoras”. Cf. *DANC II*, 21 jun. 1987, p. 214.

²⁴ Idem, *ibidem*.

Estado, atrelada a interesses particulares, caracterizando verdadeiras capitâneas hereditárias do ar, que não têm a ver com o esforço de democratização da sociedade brasileira que estamos todos nós a fazer nesta Assembleia Nacional Constituinte”.²⁵ Outra proposta importante resgatada pelo relator foi garantir aos partidos políticos do direito de utilização gratuita da mídia eletrônica. Esse princípio, presente no relatório da deputada Cristina Tavares, foi derrubado pelo bloco conservador, principalmente em função do forte *lobby* da Abert. Arthur da Távola defendeu o estabelecimento dessa garantia constitucional. O primeiro substitutivo da Comissão temática recebeu 873 emendas.

O 2º anteprojeto do relator Artur da Távola

No dia 12 de junho de 1987, o relator Artur da Távola apresentou o seu novo substitutivo, com 56 artigos e oito propostas à Comissão de Sistematização e uma para as Disposições Transitórias. A leitura do novo substitutivo foi realizada numa reunião especialmente convocada para este fim, que teve início às 11h00. Antes, porém, uma acirrada discussão esquentou os ânimos no plenário da comissão, antecipando o clima de hostilidade entre conservadores e progressistas que marcaria o processo de votação. O estopim da crise foi uma entrevista do deputado Álvaro Valle (PL-RJ), integrante da comissão, ao programa *Bom Dia Brasil*, da Rede Globo, exibido diariamente de segunda a sexta-feira, das 7h00 às 7h30. A entrevista foi ao ar, em rede nacional, poucas horas antes da sessão de leitura do novo parecer do relator. Antecipando as reações dos conservadores, Valle criticou duramente o novo texto do relator, chegando a defender a apresentação de um substitutivo global – iniciativa não prevista no Regimento Interno da ANC. Logo que a reunião da Comissão foi instalada, o deputado Hermes Zanetti (PMDB-RS) pediu a palavra para responder às críticas do presidente do PL, as quais classificou de “levianas, irresponsáveis e mentirosas”. Zanetti acusou Valle de não ter lido o Relatório e afirmou que ele não participou da maioria das reuniões da subcomissão e da comissão, não tendo autoridade para criticar o trabalho realizado. Os constituintes Nelson Aguiar (PMDB-

²⁵ Ibidem, p. 215.

ES) e Ubiratan Aguiar (PMDB-CE) também manifestaram-se condenando a atitude do parlamentar do PL. Magoado com as críticas, o relator Arthur da Távola lamentou a radicalização que estava reduzindo o debate na Comissão Temática a uma disputa maniqueísta entre direita e esquerda.

O segundo substitutivo do relator Artur da Távola manteve a mesma estrutura do primeiro, dividindo-se em três capítulos, assim organizados: Capítulo I - Da Educação (artigos 1º a 14), Cultura (artigos 15 a 21), Esportes, Lazer e Turismo (artigos 22 a 26); Capítulo II - Da Ciência e Tecnologia (artigos 27 a 37), e Da Comunicação (artigos 38 a 47); Capítulo III - Da Família, do Menor e do Idoso (artigos 48 a 56). As mudanças de mérito realizadas pelo relator foram pequenas. A principal “concessão” feita pelo relator incidiu justamente sobre o ponto mais polêmico do capítulo da Comunicação. Artur da Távola manteve a mesma redação do substitutivo anterior no artigo que se referia ao Conselho Nacional de Comunicação. Entretanto, incluiu um novo artigo com a seguinte redação: “Art. 43 - Compete ao Poder Executivo, *ad referendum* do Congresso Nacional, ouvido o Conselho Nacional de Comunicação, outorgar concessões, permissões, autorizações de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens”.²⁶

Ao reduzir os poderes do Conselho, que deixaria de ser um órgão regulador para tornar-se um órgão consultivo do Congresso, Artur da Távola cedeu no ponto mais controvertido da área da Comunicação. Com isso, o relator buscava diminuir as resistências dos parlamentares afinados com as posições da Abert, adversária ferrenha da ideia do conselho. No entanto, ao aceitar a subordinação do conselho ao Congresso, além de violentar suas próprias convicções, conforme admitiu, Artur da Távola acabou criando atrito com a deputada Cristina Tavares, uma das suas principais aliadas na comissão. Ele justificou que a fórmula encontrada era uma tentativa de buscar o entendimento, embora pessoalmente considerasse ideal um conselho equidistante dos Poderes Legislativo e Executivo; não correspondia à sua visão pessoal, mas representava o pensamento médio colhido entre os integrantes da comissão.

Insatisfeita com a explicação, Cristina Tavares reclamou que as “concessões” feitas pelo relator no seu segundo substitutivo representavam uma “capitulação a tudo o que foi combinado”. Para a relatora da subcomissão, ao estabelecer a competên-

²⁶ Cf. Segundo Substitutivo do Deputado Artur da Távola. *DANC II*, 9 jul. 1987, p.340.

cia do Executivo, *ad referendum* do Congresso Nacional, para outorgar as concessões de radiodifusão, o substitutivo esvaziou por completo o papel do conselho, consolidando o *status quo* do setor privado e fortalecendo “o instrumento que o Ministro das Comunicações tem usado nesta comissão para corromper, que é o instrumento que sempre foi utilizado pelo Poder Executivo, de pressão e de corrupção sobre o Congresso Nacional”.²⁷ Visivelmente irritada, Cristina Tavares chegou até fazer ameaça de votar contra o parecer, por considerar que o relator fez “uma concessão ao arbítrio, uma concessão ao autoritarismo, uma concessão inaceitável para todos os que, durante esses anos todos, lutaram por política democrática de comunicação”.²⁸

O deputado Joaci Góes saiu em defesa do relator, elogiando seu espírito de “conciliação e de transigência”. Apesar de ter acolhido em seu parecer a proposta de preservar a decisão sobre as concessões nas mãos do Executivo, sujeitando os atos a aprovação do Congresso, o relator levantou dúvidas sobre o acerto desta alternativa. Seu temor é de que o Congresso se transforme num organismo “ainda mais manipulável pelos meios de comunicação”. Por outro lado, ele ressaltou que essa proposta tem a virtude de descentralizar a decisão sobre as concessões, que deixa de ser exclusiva do Poder Executivo. Mas, Artur da Távola manifesta o temor de atribuir parte desse poder a

um Congresso que já tem uma presença muito grande de pessoas ligadas ao setor, o qual passaria a ser o centro decisório, e essas pessoas ligadas ao setor, que detém na mão uma máquina muito grande, não só tratariam de se eleger, como também ampliariam o espectro da sua influência nas eleições, impossibilitando à classe política um acesso equânime no período eleitoral, gerando uma facilidade eleitoral que os demais segmentos da política não possuem.²⁹

Radicalização ideológica e impasses regimentais

Antes de ler o seu novo parecer, o relator denunciou a intromissão do Executivo na Comissão, apontando o ministro das Comunicações ACM como principal respon-

²⁷ Idem, *ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, *ibidem*.

²⁹ Idem, p. 339.

sável por essa ingerência. Ele condenou a recusa do ministro em atender o apelo para que as concessões fossem suspensas até que a Constituinte tivesse uma definição sobre o tema. A radicalização que se seguiu à divulgação do segundo parecer do relator, sobretudo por parte dos conservadores, para os quais os termos do novo substitutivo permaneciam inaceitáveis, criou um clima de expectativa para a votação do relatório final. A sessão, que teria lugar no auditório Nereu Ramos, na Câmara dos Deputados, teve início às 14h00 do dia 12 de junho de 1987. O auditório e o corredor da ala das comissões técnicas da Câmara, única via de acesso ao local, estavam completamente lotados: no plenário, 85 constituintes, entre titulares, suplentes e líderes partidários, nas galerias, uma ruidosa plateia formada sobretudo por defensores da escola pública – estudantes e professores.

O ambiente de confronto ficou marcado pela própria disposição dos dois grupos no plenário, cada um ocupando uma ala – num comportamento típico de congresso estudantil. A primeira questão a criar polêmica na sessão foi uma decisão do líder do PFL, deputado José Lourenço, afastando na última hora o deputado Pedro Canedo (PFL-GO) da Comissão. Este parlamentar havia sido vice-presidente da Subcomissão de Educação, onde se destacou por destoar das posições conservadoras do seu partido, apoiando propostas tidas como progressistas, sobretudo em relação ao ensino público. Com esse comportamento, ganhou a simpatia do bloco progressista, que contabilizava o seu voto para a aprovação do relatório final da Comissão Temática.

Esse episódio, interpretado como uma articulação dos setores “conservadores” para subtrair um voto aos “progressistas”, acabaria adiando para o dia seguinte o início da votação.³⁰ O ato do líder do PFL foi denunciado como uma manobra pelo deputado Hermes Zanetti (PMB-RS), que solicitou ao presidente da Comissão que ignorasse o ofício assinado pelo deputado José Lourenço. O vice-líder do PFL, Arolde de Oliveira, apresentou um argumento regimental, alegando que o partido tinha ficado com 16 representantes na comissão, mas diante de um recurso encaminhado pelo deputado José Genoíno (PT-SP), a presidência da Constituinte determinou que o partido só tinha direito a 15 vagas. Dessa forma, o afastamento de Canedo seria um procedimento normal, adotado por uma decisão da liderança do Partido, da qual não caberia recurso.

³⁰ Cf. “Comissão briga por um voto e suspende sessão”, in *O Globo*, 13 jun. 1987, p. 8.

O próprio deputado Pedro Canedo mostrou-se profundamente surpreso e contrariado com a decisão da liderança do seu partido, que o havia indicado para o cargo de vice-presidente da Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes. Considerando-se “cassado” pelo próprio partido, ele afirmou que não deixaria o plenário, uma vez que não concordava e não aceitava a medida. Esse episódio provocou as primeiras manifestações da plateia, criando um ambiente de hostilidade. O clima de tensão, visível desde o início da reunião, agravou-se com as primeiras provocações e troca de insultos entre parlamentares dos dois blocos. Arolde de Oliveira denunciou uma tentativa de tumultuar a sessão, o que seria parte da “estratégia da minoria, que deseja se impor pelo barulho e pela intimidação”. Na tentativa de conter os ânimos e superar o impasse, o presidente da Comissão, senador Marcondes Gadelha, leu o expediente do presidente da ANC, Ulysses Guimarães, ao líder do PFL, comunicando que o partido apresentava o excesso de um representante na comissão. Para Gadelha, o afastamento de Canedo se deu em cumprimento a esse expediente, tendo a liderança do PFL exercitado sua prerrogativa regimental. Sem ter sido encerrada essa polêmica, a sessão foi levantada por uma hora para a apresentação dos requerimentos de destaque. Ao reabrir a sessão, o presidente da Mesa informou que haviam sido apresentados 747 pedidos de destaque para votação em separado.

O caso Pedro Canedo voltou a dominar os debates. O líder do PFL, José Lourenço, comunicou que afastara Canedo com base na informação de que este se encontrava em viagem ao exterior. Contestando o seu líder, Canedo disse que no intervalo procurou José Lourenço propondo que ele firmasse um acordo com a liderança do PC do B, que havia lhe oferecido uma vaga na Comissão. De fato, o PC do B e o PDT haviam deixado de ocupar uma vaga a que tinham direito na comissão, uma vez que o Regimento previa que nenhum constituinte poderia participar simultaneamente de duas comissões e estes partidos não tinham um número suficiente de parlamentares para ocupar as respectivas vagas em todas as comissões.

No entanto, o líder do PFL negou-se a entrar em acordo com o PC do B. Para Canedo, essa posição confirmava que o seu afastamento não se deu por ele não ter sido localizado, conforme alegara José Lourenço, mas por não ceder “a esta direita que quer conduzir o PFL”.³¹ Já havia um precedente na Comissão: o PDC cedera uma

³¹ Cf. *DANC II*, 4 ago. 1987, p. 183.

vaga ao PTB. Havia ainda um antecedente mais grave na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária, quando na votação decisiva a vaga de um titular ausente do PMDB, o deputado Benedito Monteiro (PMDB-PA), foi ocupada por um suplente do PL, o deputado Oswaldo Almeida (PL-RJ), com autorização expressa do presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, e sob os protestos do líder do PMDB, Mário Covas.³² Alheio aos apelos para que acatasse a indicação de Pedro Canedo pelo PC do B, o presidente da Comissão Marcondes Gadelha sugeriu que o líder do partido em exercício, deputado Aldo Arantes (PC do B-GO), recorresse ao presidente da Constituinte. Foi o que ele fez, retornando à reunião poucos minutos depois com um despacho de Ulysses Guimarães ao ofício de indicação do constituinte Pedro Canedo. Ao invés de solucionar o impasse, serviu apenas para criar mais confusão. O despacho do presidente da ANC, apostado no alto da página, numa concisão indecifrável, foi feito nos seguintes termos: “Publique-se, 12 jun. 87. Ulysses Guimarães”.

O significado do imperativo “publique-se” tornou-se objeto de uma insólita polêmica semântica. Estranhando a terminologia usada por Ulysses Guimarães, o presidente da Comissão colocou em dúvida se o presidente da Constituinte estava de fato autorizando a indicação de Pedro Canedo pela Liderança do PC do B ou se estava apenas determinando a publicação do requerimento no Diário da Constituinte. O vice-líder do PFL, Arolde de Oliveira, reafirmou que o partido não aceitava a indicação, pedindo que o presidente desqualificasse o documento. Ele insistiu que a indicação de Canedo pelo PC do B só poderia ser feita se houvesse a explícita concordância da liderança do PFL. Para contornar o impasse, Aldo Arantes sugeriu que o presidente da Constituinte fosse consultado novamente, pois ele teria sido taxativo ao garantir o direito do PC do B de indicar um representante para ocupar sua vaga na comissão, mesmo sendo de outro partido. Ainda segundo o líder do PC do B, o deputado Ulysses Guimarães teria dito que só haveria necessidade de acordo prévio quando se tratasse de permuta entre dois partidos. Nesse caso, porém, era uma iniciativa unilateral do PC do B, que cedia sua vaga a um constituinte do PFL.

³² Esse episódio, um dos mais obscuros da Constituinte, é relatado em detalhes por José Gomes da SILVA, *Buraco Negro – A Reforma Agrária na Constituinte*, p. 77 e ss.

Invocando uma “questão de zelo”, Marcondes Gadelha decidiu fazer nova consulta ao presidente da Constituinte e, acatando uma sugestão do relator Artur da Távola, designou uma comissão suprapartidária para acompanhá-lo na consulta a Ulysses Guimarães. Foram indicados para integrar essa comissão os constituintes Otávio Elísio (PMDB-MG), Eraldo Tinoco (PFL-BA), Olívio Dutra (PT-RS), Sólon Borges dos Reis (PTB-SP) e Carlos Alberto Caó (PDT-RJ). A reunião foi então suspensa às 20h15 para que o presidente da Constituinte pudesse ser consultado.

Ao reabrir a sessão às 21h10, Marcondes Gadelha comunicou que não fora possível até aquele momento localizar o deputado Ulysses Guimarães. O deputado Sólon Borges dos Reis informou que a comissão consultara o secretário-geral da Mesa da Constituinte, Paulo Afonso Martins, e que sua interpretação foi absolutamente convicta de que o “publique-se” significava o deferimento ao pedido. Esse testemunho não convenceu o bloco conservador e o próprio presidente da Comissão, que, com sua indecisão, contribuiu para o acirramento dos ânimos. O relator Artur da Távola invocou o procedimento adotado pelo presidente da Comissão em relação ao ofício do líder do PFL comunicando o afastamento de Pedro Canhedo, o qual também recebera de Ulysses Guimarães o mesmo despacho cifrado do “publique-se”. Acuado, Gadelha justificou que nesse caso não era necessária a autorização do presidente da Constituinte. Então Gadelha decidiu suspender mais uma vez a sessão, pelo intervalo de uma hora, para procurar o presidente Ulysses Guimarães na sua residência. Ao retornar e reabrir pela quarta vez a sessão, Marcondes Gadelha ainda não havia conseguido contatar o presidente da Constituinte. Reconhecendo o impasse e admitindo não ter condições de prosseguir os trabalhos, Gadelha suspendeu a sessão até o dia seguinte. Ao mesmo tempo informou que solicitara à assessoria de Ulysses Guimarães que transformasse o “publique-se” num despacho que não deixasse qualquer dúvida sobre a decisão do presidente da Constituinte.

Marcada para ser reiniciada às 9h00 do sábado, dia 13 de junho de 1987, a reunião foi reaberta com mais de duas horas de atraso. Marcondes Gadelha comunicou que finalmente tinha em mãos o despacho do presidente Ulysses Guimarães sobre a indicação de Pedro Canedo pelo PC do B, impasse que obstruiu os trabalhos na véspera. Contrastando com a economia de palavras do despacho inicial, o novo expediente do presidente da Constituinte trouxe uma extensa fundamentação jurídica, citando a Constituição e os regimentos da Câmara e dos Deputados e do Senado

Federal, bem como o Regimento Comum do Congresso, para sustentar a tese de que a representação nas comissões é sempre partidária, cabendo aos líderes a indicação dos membros das suas respectivas bancadas para compor as comissões. De acordo com essa tradição, concluiu Ulysses Guimarães, o deputado Pedro Canedo só poderia ocupar vaga na comissão, indicado pelo PC do B, caso houvesse a concordância do líder do seu partido. Com essa decisão, arrancada a duras penas e que confirmava a imprevisibilidade do presidente da ANC, encerrou-se o primeiro impasse, que atrasou em um dia o processo de votação do relatório final. Depois de mais algumas questões de ordem sobre os procedimentos a serem seguidos, finalmente teve início o processo de votação. Houve acordo para ser votado em primeiro lugar o segundo substitutivo do relator. Encaminharam a favor do parecer do relator os constituintes Octávio Elísio (PMDB-MG) e Cristina Tavares (PMDB-PE) e contra os constituintes Mendes Ribeiro (PMDB-RS) e Rita Furtado (PFL-RO). Ao defender a aprovação do substitutivo, Cristina Tavares fez um apelo ao entendimento, acima das divergências ideológicas, afirmando que a Constituição não poderia ser escrita com vencidos e vencedores. Consciente do papel decisivo da bancada do seu partido, ela cobrou coerência e fidelidade dos representantes do PMDB: “O PMDB tem um programa, tem uma ideia, tem bandeiras e defendeu essa bandeira e esse programa durante 23 anos. Os traidores do programa do PMDB, esses que chegaram para se abrigar das siglas malditas que tinham, não ficarão impunes”.³³

Contraditando sua colega de bancada, Mendes Ribeiro defendeu a liberdade do voto, acima das “imposições partidárias”, e convocou o voto pela derrubada do substitutivo do relator, alegando que ele “não conseguiu reunir no seu Parecer o consenso emergente das três subcomissões”. O deputado Octávio Elísio defendeu o substitutivo, destacando os avanços na defesa da escola pública. Fazendo um apelo ao bom senso, ele pediu que o substitutivo fosse aprovado, criando condições para que em seguida pudesse ser feita uma negociação em torno dos destaques. Rita Furtado rejeitou a pecha de “conservadora e retrógrada”, defendendo a rejeição do substitutivo em função do relator não ter respeitado o resultado da votação na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação: “Não podemos aceitar os substitutivos que feriram e deixaram de aceitar o princípio democrático de eleição,

³³ Cf. *DANC II*, 4 ago. 1987, p. 191.

de votação e que rejeitaram aqueles pontos que foram aprovados por maioria absoluta”.³⁴

O relator aproveitou o seu direito regimental de encaminhar a votação para rebater as críticas da deputada Rita Furtado, explicando que aproveitou praticamente todo o relatório da subcomissão. Artur da Távola citou uma emenda de Arolde de Oliveira, propondo a instituição de um Conselho Nacional de Radiodifusão. Essa emenda foi aproveitada, apenas com a modificação da denominação do conselho e com o acréscimo de mais dois princípios que deveriam nortear a sua ação. Para facilitar o entendimento e no esforço de traduzir o consenso, Artur da Távola recordou que abriu mão de alguns pontos de sua convicção pessoal. O relator fez um apelo dirigido ao grupo de parlamentares evangélicos para que não rejeitassem liminarmente o substitutivo. Por último, ele invocou o compromisso da Aliança Democrática com a transição, cobrando a responsabilidade do PFL e pedindo que seus parlamentares votassem sem preconceitos, aceitando discutir a matéria artigo por artigo, através dos destaques. O relator encerrou sua intervenção com a seguinte declaração: “Não quero crer que caiba e interesse às melhores cabeças do PFL a posição reacionária ou a identificação com a posição dos interesses menores dos que aqui votam exclusivamente em função da manutenção dos seus privilégios, particularmente os privilégios na área da comunicação”.³⁵

Pouco antes de passar à votação, Marcondes Gadelha recebeu duas indicações de última hora feitas pelos “progressistas”, com o intuito de diminuir a desvantagem. O líder do PC do B, deputado Haroldo Lima (BA), comunicou que com o assentimento da liderança do PT, indicava o deputado Gumercino Milhomen (PT-SP) para ocupar a vaga do partido (aquela que fora oferecida a Pedro Canedo); já o líder do PDT, deputado Brandão Monteiro, comunicou a indicação do deputado José Maurício (PDT-RJ) para ocupar a terceira vaga do partido, que se encontrava vaga. O ofício com a indicação do PDT já foi apresentado com o “publique-se” de Ulysses Guimarães, sendo acatado sem dificuldades pelo presidente Marcondes Gadelha. No entanto, o acordo formalizado entre o PC do B e o PT indicando Gumercino Milhomen ainda dependia da chancela do presidente da Constituinte. Com isso,

³⁴ Idem, p. 192.

³⁵ Ibidem, p. 193.

novo impasse tumultuou a sessão. O grupo progressista exigiu a suspensão da reunião até que Ulysses Guimarães pudesse ser encontrado para dar o deferimento à indicação. Mas Gadelha insistiu em submeter o anteprojeto do relator à votação, responsabilizando o PC do B por ter feito a indicação na “undécima hora”. A questão só foi resolvida quando o presidente da comissão finalmente concordou em tomar o voto de Milhomen em separado, garantindo o seu direito de votar.

A revanche conservadora e a derrubada dos dois anteprojetos do relator

Parlamentares do bloco progressista se revezavam na formulação de sucessivas questões regimentais, deixando o presidente visivelmente irritado. Mendes Ribeiro protestou, declarando que “só protela quem sabe que vai perder”.³⁶ Tumultos no plenário antecedem a votação. O deputado Joaci Góes pediu que o presidente fizesse um esclarecimento de que, uma vez aprovado o substitutivo, seriam votados os 747 destaques solicitados, o que permitiria modificar até todos os artigos. Num esforço derradeiro, o relator Artur da Távola advertiu que a rejeição do substitutivo criaria um vácuo, impossibilitando a aprovação de um anteprojeto articulado a partir das emendas destacadas. Marcondes Gadelha se irritou com o relator, afirmando que esse risco não existia, pois os 747 destaques cobriam todos os artigos do substitutivo. Além do que, existia ainda um substitutivo integral, cuja apresentação não tinha amparo regimental, elaborado pela deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ).

Pela lógica legislativa, a aprovação de um substitutivo, ressalvados os destaques, seria um procedimento absolutamente tranquilo, pois o mérito da matéria só seria de fato discutido e votado a partir das emendas destacadas. Entretanto, o grau de radicalização entre progressistas e conservadores impediu que esta ótica racional prevalecesse. Temendo que a aprovação do substitutivo – um arcabouço vazio, com praticamente todos os artigos, incisos e parágrafos destacados – permitira aos progressistas obstruir a votação dos destaques, o bloco conservador optou por dar uma demonstração de força, articulando a rejeição da matéria. Seguindo essa es-

³⁶ Ibidem, p. 195.

tratégia, os líderes do bloco conservador acabariam se “enrolando no regimento da Constituinte”, conforme reconheceriam mais tarde.³⁷

Na tentativa de evitar o “buraco negro” que a rejeição do substitutivo iria provocar, o relator Artur da Távola fez uma investida para atrair os votos dos evangélicos e dos “liberais” do PFL, alertando os primeiros de que suas propostas acolhidas no capítulo da família ficariam prejudicadas e acenando aos segundos com algumas concessões para a escola privada na votação dos destaques. Esse esforço foi neutralizado pelo acordo entre o “grupo da comunicação” com o “grupo dos evangélicos”, garantindo apoio à censura em troca dos votos contra o substitutivo de Távola. Já o setor mais moderado do PFL recusou o apoio ao substitutivo, com receio de que os “progressistas” obstruíssem depois a votação dos destaques.³⁸

Nesse clima de desconfiança e hostilidade, depois de exaustivas disputas regimentais, finalmente o substitutivo foi submetido à votação, com a chamada nominal dos membros da comissão. À medida que os votos iam sendo declarados, as galerias manifestavam-se ruidosamente, ora com aplausos, ora com vaias. Quando o presidente da comissão proclamou o resultado final, anunciando que o substitutivo do relator fora rejeitado por 37 votos contra e 26 a favor, foi interrompido por estridentes manifestações das galerias (ver Tabela 14). O tumulto no plenário foi generalizado. Os partidários do relator jogaram moedas e notas de pequeno valor sobre os parlamentares que derrotaram o substitutivo.³⁹ Sem conseguir conter a exaltação dos parlamentares e as manifestações das galerias, Marcondes Gadelha suspendeu a sessão pelo prazo de uma hora.

A imprensa fez o seguinte registro desse episódio:

Foi uma votação tensa, tumultuada, obstruída e cheia de desafios entre as duas alas que se rivalizavam nas opiniões. Em dado momento, os constituintes progressistas precisaram fazer um documento se responsabilizando pela presença das galerias, onde o clima não era diferente. Palavras de ordem contra e a favor se alternavam com desaforos e insultos. O presidente do Sindicato das Escolas Particulares de Goiás, Maurílio José Carvalho, agrediu e insultou com palavrões o deputado Nel-

³⁷ Cf. “Minoria acua conservadores com regimento”, in *Jornal do Brasil*, 15 jun. 1987, p. 4.

³⁸ CF. “Em clima tenso, ‘conservadores’ derrubam relatório”, in *Folha de S. Paulo*, 14 jun. 1987, p. A-8.

³⁹ Idem.

son Aguiar (PMDB-ES), vítima também de outras violências de colegas que discorriam de seu ponto de vista, favorável ao relator.⁴⁰

A votação do anteprojeto da Comissão Temática VIII foi uma das mais tumultuadas da Constituinte, só comparável à da reforma agrária. Os incidentes que precederam a última reunião da comissão antecipavam o clima de confronto entre progressistas e conservadores. O radicalismo que marcou a posição dos parlamentares refletia a ação dos grupos de pressão externos. Havia interesses muito poderosos em jogo. Os grupos de pressão que participaram da disputa da Comunicação e do ensino tiveram um papel de destaque nesse episódio.

Tabela 14. Comissão Temática VIII – Como votaram os seus membros

Votaram contra o 2º Anteprojeto do relator Artur da Távola, prevendo a criação do Conselho de Comunicação Social e sujeitando as concessões a aprovação do Congresso Nacional (º)	
Aécio de Borba (PDS-CE)	João de Deus Antunes (PDT-RS)
Agripino de Oliveira Lima (PFL-SP)	José Carlos Martinez (PMDB-PR)
Álvaro Valle (PL-RJ)	José Elias (PTB-MS)
Ângelo Magalhães (PFL-BA),	Jóse Moura ((PFL-PE)
Antônio de Jesus (PMDB-GO)	Marcondes Gadelha (PFL-PB)
Arnold Fioravante (PDS-SP)	Matheus Iensen (PMDB-PR)
Arolde de Oliveira (PFL-RJ)	Mendes Ribeiro (PMDB-RS)
Átila Lira (PFL-PI)	Onofre Corrêa (PMDB-MA)
Bezerra de Melo (PMDB-CE)	Osvaldo Sobrinho (PMDB-MT)
Cláudio Ávila (PFL-SC)	Paulo Marques (PFL-PE)
Dionísio Hage (PFL-PA)	Rita Furtado (PFL-RO)
Elieel Rodrigues ((PMDB-PA)	Roberto Augusto (PTB-RJ)
Eraldo Tinoco (PFL-BA)	Roberto Vital (PMDB-MG)
Ervin Bonkoski (PMDB-PR)	Vingt Rosado (PMDB-RN)
Eunice Michiles (PFL-AM)	Rodrigues Palma (PMDB-MT)
Fausto Rocha (PDS-SP)	Ruberval Pilotto (PDS-SC)
Francisco Diógenes (PDS-AC)	Renato Johnsson (PMDB-PR)
Iberê Ferreira (PFL-RN)	Luis Eduardo Magalhães (PFL-BA)
João Calmon (PMDB-ES)	

⁴⁰ Cf. "Dois textos de Távola são rejeitados", in *Correio Braziliense*, 14 jun. 1987, p. 3.

Votaram a favor do texto do relator:	
Antônio Gaspar (PMDB-MA)	Márcia Kubitschek (PMDB-DF)
Artur da Távola (PMDB-RJ)	Mária Lúcia (PMDB-AC)
Carlos Alberto Caó (PDT-RJ)	Nelson Aguiar (PMDB-ES)
Cássio Cunha Lima (PMDB-PB)	Octávio Elísio (PMDB-MG)
Cristina Tavares (PMDB-PE)	Olívio Dutra (PT-RS)
Fernando Cunha (PMDB-GO)	Paulo Silva (PMDB-RJ)
Flávio Palmier da Veiga (PMDB-RJ)	Pompeu de Souza (PMDB-DF)
Florestan Fernandes (PT-SP)	Rita Camata (PMDB-ES)
França Teixeira (PMDB-BA)	Sólon Borges dos Reis (PTB-SP)
Hermes Zanetti (PMDB-RS)	Tadeu França (PMDB-PR)
Joaci Góes (PMDB-BA)	Ubiratan Aguiar (PMDB-CE)
Koyu Iha (PMDB-SP)	José Maurício (PDT-RJ)
Lourenberg Nunes Rocha (PMDB-MT)	Gumercino Milhomen (PT-SP)

^(a)O 1º Anteprojeto do Relator, votado em seguida, foi rejeitado pelo mesmo placar: 37 a 26. Entre essa e a segunda votação não foi registrada nenhuma mudança de voto, o que denota o grau de radicalização ideológica que se estabeleceu na Comissão.

Fonte: *Diário da ANC - II*, 4 ago. 1987, p. 199.

A soma dos interesses privatistas ligados ao ensino e aos meios de comunicação, com os quais comungava o grupo dos evangélicos, garantiu a vitória do bloco conservador, com folgada vantagem de 11 votos. A relação da soma dos interesses desses três grupos com o resultado da votação do Substitutivo do relator fica mais nítida quando se compara a distribuição dos votos a partir do vínculo com as comissões. Convém lembrar que na fase anterior, o “grupo dos evangélicos” optou majoritariamente pela Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso; o “grupo do ensino privado”, por razões óbvias, concentrou peso na Subcomissão de Educação, da Cultura, Esporte e Lazer; e, por último, o “grupo da comunicação”, por razões ainda mais óbvias, preferiu a Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

O resultado da votação na Comissão Temática pode ser relacionado com os grupos de interesses que atuaram nas três subcomissões na etapa anterior dos trabalhos.

A análise da correlação de forças na Comissão temática permitiu identificar uma tendência conservadora mais marcante a partir da união das três subcomissões.

Essa tendência deu-se, principalmente, pelos parlamentares egressos da Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. Ao analisar os votos dos parlamentares de cada Subcomissão, foi possível identificar que dos 26 votos a favor do substitutivo, 11 foram de parlamentares que pertenciam à Subcomissão de Educação (em 21 titulares), 9 pertencentes à Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação (em 21 titulares) e apenas quatro favoráveis ao substitutivo foram de parlamentares pertencentes à Subcomissão da Família. Esta comissão tem predomínio de parlamentares evangélicos, notadamente conservadores em diversos pontos.⁴¹

Esse predomínio conservador entre os constituintes evangélicos foi confirmado no engajamento que eles tiveram nesta comissão. Dos 12 evangélicos com assento na comissão, apenas Nelson Aguiar (PMDB-ES) e Maria Lúcia (PMDB-AC) votaram a favor do substitutivo do relator, o que provocou a acusação de que os demais tinham se rendido ao poder econômico.⁴²

A partir da caracterização dos três grupos que tiveram atuação destacada na Comissão Temática – “grupo da comunicação”, “grupo do ensino privado” e “grupo dos Evangélicos” – identificamos os vínculos de interesse que ligam os parlamentares que votaram contra os dois substitutivos do relator a esses grupos. A Tabela 15 apresenta o resultado desse levantamento, incluindo ainda dados sobre os parlamentares que ganharam concessões de rádio ou televisão durante o governo Sarney – conforme apresentado no Capítulo IX. A maior parte dessas concessões foi outorgada posteriormente à votação na Comissão Temática, o que não afasta a suspeita de que esses constituintes votaram contra o texto do relator em função da promessa do Ministério das Comunicações de compensá-los com a distribuição de emissoras.

⁴¹ Cf. Maria Lúcia MACIEL, Maria Isabel MENDES e Wanderley Ferreira da COSTA, “Ciência e Tecnologia na Constituinte”, in *Caderno CEAC/UnB*, ano 1, nº 1, p.139.

⁴² Cf. *Correio Braziliense*, 14 jun. 1987, p. 3.

Tabela 15. Comissão Temática VIII – Vínculos de interesse dos constituintes que votaram contra os dois substitutivos do relator ^(a)

Nome/Partido/Estado	Vínculos de interesses	Concessões recebidas no Gov. Sarney		
		FM	OM TV	
Aécio de Borba (PDS-CE)	Concessionário de rádio			
Ângelo Magalhães (PFL-BA)	Irmão do ministro ACM			
Arnold Fioravante (PDS-SP)	Concessionário TV/dono de escola			
Arolde de Oliveira (PFL-RJ)	Batista/concessionário rádio/TV			1
Átila Lira (PFL-PI)	Concessionário de rádio	1	1	
Eraldo Tinoco (PFL-BA)	Concessionário de rádio		1	
Ervin Bonkoski (PMDB-PR)	Concessionário de rádio	3		
Fausto Rocha (PFL-SP)	Batista/concessionário de rádio/TV			1
Iberê Ferreira (PFL-RN)	Concessionário de rádio			
João Calmon (PMDB-ES)	Diários Associados/Concessionário			
José Elias (PTB-MS)	Concessionário de TV/rádio			
Marcondes Gadelha (PFL-PB)	Concessionário de rádio/TV	1	1	1
Matheus lensen (PMDB-PR)	Evangélico/concessionário de rádio	1	1	
Onofre Corrêa (PMDB-MA)	Concessionário de rádio	2	1	
Vingt Rosado (PMDB-RN)	Concessionário de rádio	1		
Oswaldo Sobrinho (PMDB-MT)	Concessionário de rádio		1	
Renato Johnsson (PMDB-PR)	Concessionário de rádio		1	
Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA)	Sócio TV Bahia, filho de ACM			3
Rita Furtado (PFL-RO)	Concessionária de rádio/TV	4	4	2
José Carlos Martinez (PMDB-PR)	Concessionário de TV			1
Mendes Ribeiro (PMDB-RS)	Ligado ao grupo RBS			
Antônio de Jesus (PMDB-GO)	Evangélico			
Eliel Rodrigues (PMDB-PA)	Evangélico			
Eunice Michiles (PFL-AM)	Adventista			
João de Deus Antunes (PDT-RS)	Evangélico			
Roberto Vital (PMDB-MG)	Batista			
Roberto Augusto (PTB-RJ)	Igreja Universal do Reino de Deus			
Álvaro Valle (PL-RJ)	Defensor do ensino privado			
Bezerra de Melo (PMDB-CE)	Dono de escolas			
Dionísio João Hage (PFL-PA)	Defensor do ensino privado			
Agripino de Oliveira Lima (PFL-SP)	Dono de escolas			

Nome/Partido/Estado	Vínculos de interesses	Concessões recebidas no Gov. Sarney	
		FM	OM TV
Paulo Marques (PFL-PE)	Radialista e apresentador de TV		
Ruberval Pilotto (PDS-SC)	Ligado ao grupo Cecrisa		
Cláudio Ávila (PFL-SC)	(sem vínculo identificável)		
Francisco Diógenes (PDS-AC)	Empresário/ligado à UDR		
José Moura (PFL-PE)	(sem vínculo identificável)		
Rodrigues Palma (PMDB-MT)	Concessionário de TV		

A divisão verificada entre a bancada do PMDB pesou decisivamente. Dos 34 representantes do partido na comissão, 20 acompanharam o relator e 14 votaram contra o substitutivo – número suficiente para reverter o resultado da votação. Dois dias antes, o presidente da Constituinte Ulysses Guimarães reuniu em sua casa os líderes do PMDB e os relatores das comissões temáticas, com o objetivo de “afinar as posições” das várias correntes do partido. Entre os pontos de conflito identificados pelos líderes do PMDB apareciam as três polêmicas mais candentes da Comissão Temática VIII: a reserva de mercado, o conselho de comunicação e a exclusividade das verbas públicas para as escolas públicas.⁴³ Esse esforço para orientar a bancada no sentido de respeitar os “pontos programáticos do PMDB” não prosperou, como atesta o resultado da votação nessa comissão.

Às 16h00, a sessão foi reaberta. Durante o intervalo, por determinação do presidente da comissão, as galerias foram esvaziadas. Logo que os trabalhos foram retomados, um grupo de parlamentares de esquerda apresentou um documento à Mesa assumindo a responsabilidade pela entrada e permanência de seus convidados no espaço reservado à plateia.⁴⁴ O relator Artur da Távola fez uma questão de ordem, argumentando que a rejeição do seu segundo substitutivo criou um “buraquinho negro”, em função do que ele pede que a Mesa lhe conceda um novo prazo, nos

⁴³ Cf. “Peemedebistas afinam posições”, in *Correio Braziliense*, 10 jun. 1987.

⁴⁴ Esse documento foi subscrito pelos seguintes constituintes: Hermes Zanetti (PMDB-RS), Florestan Fernandes (PT-SP), Joaci Góes (PMDES-BA), Ubiratan Aguiar (PMDB-CE), Cristina Tavares (PMDB-PE), Carlos Alberto Caó (PDT-RJ), Márcia Kubitschek (PMDB-DF), Tadeu França (PMDB-PR), Fernando Cunha (PMDB-GO), Rita Camata (PMDB-ES), Nelson Aguiar (PMDB-ES), Cássio Cunha Lima (PMDB-PB) e Paulo Silva (PMDB-RJ). Cf. *DANC II*, 4 ago. 87, p. 199.

termos do § 5º do art. 16 do Regimento Interno da Comissão, para que possa redigir novo parecer.⁴⁵ Gadelha teve outro entendimento, esclarecendo que antes de ser concedido prazo para que o relator elabore um novo parecer, é necessário votar o primeiro substitutivo e as emendas.

Outra questão de ordem suscitada pelo deputado Joaci Góes, retomou um assunto que causou enorme polêmica na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Citando o art. 1º, § 4º do Regimento Interno da ANC – que impede qualquer constituinte de patrocinar interesses de caráter não social de grupos ou pessoas, ou interesses de empresas organizadas para exercer atividades econômicas –, e apoiando-se subsidiariamente no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 170, § 4º – que estabelece que em se tratando de causa própria ou de assunto em que tenha interesse individual, deverá o deputado dar-se por impedido de votar, fazendo comunicação nesse sentido à Mesa – Joaci Góes pede que o presidente da Comissão faça uma advertência para que tais dispositivos sejam observados. Essa questão referia-se claramente ao fato de que existiam na Comissão dois grupos de parlamentares com interesse direto na matéria a ser votada: em maior número, os constituintes que são proprietários de emissoras de rádio e televisão, e o grupo menor, formado pelos constituintes com interesses na área do ensino privado, muitos deles proprietários de escolas.

Respondendo ao pedido do deputado Joaci Góes, o presidente da Comissão afirmou que o dispositivo invocado referia-se a uma questão de foro íntimo, que “não envolve nenhuma obrigação”. Seguindo essa interpretação, o parlamentar teria o direito de declarar-se impedido em determinada votação, mas mesmo que notoriamente tivesse algum interesse pessoal, não seria obrigado a fazê-lo. Num gesto de quem “lava as mãos” para não assumir qualquer responsabilidade, Gadelha justificou: “Esta é uma Presidência de Comissão, não é um balcão de investigação para procurar saber a identificação ideológica de quem quer que seja, os interesses que

⁴⁵ O relator invocou o seguinte dispositivo do Regimento Interno da Comissão Temática VIII: “Art. 16 - (...)”

§ 5º - Se o parecer do Relator não for acolhido, o Presidente conceder-lhe-á prazo, até a reunião seguinte, para redigir novo parecer, salvo expressa manifestação do Relator, de que não o deseja redigir, cabendo, então, ao presidente designar outro Relator, dentre os integrantes da Comissão, que terá idêntico prazo, sem que este fato determine a substituição do Relator titular”.

representa, se pessoais, grupais, sociais, individuais ou de qualquer natureza”.⁴⁶

Apoiando a questão regimental levantado por Joaci Góes, o deputado Olívio Dutra (PT-RS) foi mais direto, questionando o comportamento dos constituintes que são proprietários de canais de televisão ou de rádio ou que defendem os interesses da Abert. Ele cobrou uma manifestação explícita dos interesses em nome dos quais esses constituintes iriam votar matérias como a questão das concessões e do Conselho Nacional de Comunicação. Incomodado com essa cobrança, o deputado Arolde de Oliveira – apontado pela imprensa como sócio da TV Rio – negou ser proprietário de qualquer emissora de rádio ou televisão e acusou os parlamentares que estavam insistindo nesta questão de promoverem uma estratégia obstrucionista. Arolde considerou correta a interpretação de que se tratava de uma “questão de foro íntimo”, dada pelo presidente da comissão, lembrando que a mesma posição foi manifestada pelo líder do PMDB, senador Mário Covas, na discussão travada na subcomissão.

O deputado Carlos Alberto Caó acrescentou que o plenário da subcomissão, por unanimidade, considerou esta norma autoaplicável, em função do que dois parlamentares que eram proprietários de canais de rádio e televisão julgaram-se moralmente impedidos de votar uma emenda – de autoria do próprio Caó – vedando o monopólio e oligopólio dos meios de comunicação. Com base nesse precedente, ele requer ao presidente que a questão seja submetida ao plenário. Considerando a questão já decidida. Gadelha rejeitou o recurso e anunciou que colocaria em votação o primeiro substitutivo do relator, sem permitir que fosse feito encaminhamento de votação. Princípios de tumulto no plenário e reiterados apelos do relator Artur da Távola, com quem chegou a manter uma ríspida discussão, convenceram o presidente Marcondes Gadelha a recuar, permitindo que o tempo regimental para o encaminhamento da votação fosse utilizado por um orador a favor do substitutivo e um contra. A aprovação do primeiro substitutivo foi defendida pelo constituinte Nelson Aguiar (PMDB-ES), um dos poucos evangélicos progressistas. Ironicamente, o voto pela rejeição do substitutivo foi encaminhado por outro evangélico, o deputado Fausto Rocha (PFL-SP), um dos líderes do bloco conservador. Por último, falou o relator Artur da Távola, que por dez minutos conseguiu pren-

⁴⁶ Cf. *DANC II*, 4 ago. 1987, p. 200.

der a atenção do plenário com um discurso eloquente e emocionado. Num tom de desabafo, ele destacou um a um os principais pontos do seu primeiro anteprojeto, indagando quem votaria contra tais avanços.

Mas, o esforço do relator não surtiu nenhum efeito num plenário que já tinha opinião formada. Tendo sido rejeitado o segundo substitutivo – no qual o relator incorporou significativas mudanças no sentido de diminuir as resistências do *lobby* empresarial, sobretudo na área de radiodifusão – era mais do que previsível que o primeiro substitutivo não teria um destino diferente. A única surpresa ficou por conta da fidelidade com que foi reproduzido o resultado da primeira votação. De fato, o primeiro anteprojeto do relator foi rejeitado por 37 votos contra e 26 a favor, o mesmo placar da primeira votação, em relação à qual não houve nenhuma mudança de voto, o que comprova o grau de radicalização a que se chegou nessa comissão. Decretada mais uma derrota do bloco progressista, a sessão foi levantada às 18h50 para um intervalo de três horas.

O resultado de um confronto sem vencedor

A sessão foi reaberta às 21h43, num clima de grande tensão. Um defeito no sistema de som do auditório Nereu Ramos obrigou que a transferência da comissão para a sala da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados. O novo local não oferecia espaço para acomodar os 63 membros da comissão e muito menos para acolher a numerosa plateia que acompanhava os trabalhos. Alegando que o ambiente não oferecia condições para o prosseguimento da sessão, o deputado Arolde de Oliveira pediu a suspensão da reunião até a manhã do dia seguinte, para que pudesse ser realizada em local apropriado. No entanto, a sessão acabou prolongando-se por mais de duas horas, sendo levantada perto da meia noite, depois de uma interminável discussão regimental sobre quais os procedimentos deveriam ser adotados pela comissão a partir da rejeição dos dois anteprojeto do relator. O bloco progressista reivindicava a aplicação do art. 16, § 5º do Regimento Interno da Comissão, que garantia ao relator, no caso de rejeição do seu substitutivo, prazo até a reunião seguinte para redigir novo parecer. Esse encaminhamento é defendido num discurso inflamado pelo líder do PMDB, senador Mário Covas. Porém, os

conservadores não aceitam essa solução, defendendo a votação das emendas e dos destaques ao substitutivo rejeitado.

Arolde de Oliveira argumentou que a sólida maioria na comissão teria força para impor a sua vontade e, num tom provocativo desafiou: “A maioria do plenário sabe, o que tem que fazer já foi feito, inclusive vai agir como maioria, porque o Regimento Interno foi feito pela mesma maioria e podemos modificá-lo. Não há problema quanto a isso”.⁴⁷ O vice-líder do PMDB, Antônio Britto protestou contra essa afirmação, considerando antidemocrática a tese implícita de que “a maioria faz, a maioria desfaz”.⁴⁸

Depois de ouvir a argumentação dos que defendiam prazo para o relator elaborar novo parecer e dos que defendiam a votação preliminar das emendas e destaques, o presidente Marcondes Gadelha decidiu a questão de ordem a favor da posição do bloco conservador, com o qual votou na derrubada dos dois substitutivos. Essa posição contrariava toda a tradição do processo legislativo, segundo a qual, rejeitado um substitutivo, automaticamente caem os destaques e com eles as respectivas emendas. Na interpretação do presidente, o parecer do relator é constituído de duas partes distintas: o substitutivo propriamente dito (anteprojeto), e o parecer sobre as emendas. Portanto, este deve ser votado mesmo quando aquele tenha sido rejeitado. Os destaques são considerados prejudicados, pois se referiam ao corpo do substitutivo rejeitado. Marcondes Gadelha alegou que sem a comissão votar as emendas, o relator redigiria um novo parecer ao seu talante, sem respeitar a vontade da maioria, nitidamente estabelecida com a rejeição dos dois substitutivos.

Essa decisão da presidência provocou grande tumulto no plenário. O relator Artur da Távola declarou que o presidente estava “visivelmente constrangido” pela decisão que acabara de tomar, ao arrepio do Regimento. Lamentando profundamente a decisão, o relator manifestou o seu desencanto com a postura assumida por Gadelha – que teve um passado de luta na oposição à ditadura militar, quando foi filiado ao MDB. Artur da Távola reconheceu que “foi esgotada a possibilidade de

⁴⁷ Idem, p. 209.

⁴⁸ Essa ameaça feita por Arolde de Oliveira – de que a maioria poderia mudar o Regimento Interno para fazer valer suas posições – acabou sendo concretizada mais adiante pelo “Centrão”, bloco conservador lançado oficialmente no dia 11 de novembro de 1987, através de um manifesto assinado por 311 constituintes. A primeira iniciativa do Centrão foi moldar o Regimento Interno da ANC aos seus interesses. As alterações regimentais foram aprovadas no dia 3 de dezembro de 1987.

entendimento”, prevendo que o prazo regimental se esgotaria sem que a comissão tivesse votado seu relatório final. Gadelha atribui o impasse ao Regimento Interno da Constituinte que não permitia a apresentação de substitutivo integral ao parecer do relator. Não houvesse esse impedimento regimental, o bloco conservador já tinha pronto um substitutivo redigido pela deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ). A decisão do presidente da Comissão de votar os destaques foi contestada pelo líder do PMDB Mário Covas com base num argumento simplório: “Para emendar é necessária alguma coisa para ser emendada”.⁴⁹ Portanto, as emendas aos substitutivos rejeitados não poderiam ser votadas, pois não havia onde encaixá-las. Covas afirmou que a decisão da Mesa violentou o Regimento da Constituinte. Invocando o passado comum de Marcondes Gadelha no enfrentamento da ditadura, Covas observou:

Nós, melhor do que ninguém, sabemos que é exatamente respeitando as minorias, e é para respeitá-las, que se faz um Regimento, que se faz uma Constituição, que é a forma pela qual o cidadão se protege do arbítrio do poder, que é a forma pela qual um constituinte se protege do arbítrio, da eventualidade de uma decisão arbitrária (...). Se aqui há um grupo majoritário que tem certeza de que é capaz de ganhar pelo voto, que não ganhe pela ilegalidade, comece a respeitar esta Constituição (...).⁵⁰

A sessão foi suspensa às 23h53 num ambiente tumultuado e hostil. O domingo, dia 14 de junho, era o prazo fatal para o término dos trabalhos das comissões. Os graves incidentes registrados nos dois dias anteriores geraram expectativa sobre a possibilidade da Comissão Temática VIII finalizar seus trabalhos com a aprovação de um anteprojeto. Pela manhã, às 9h00, quando a sessão deveria ser aberta, começaram as tentativas de negociação entre os dois grupos. Os progressistas, reunidos com o líder do PMDB na Constituinte, Mário Covas, traçavam uma estratégia para obstruir os trabalhos, impedindo a votação dos destaques e deixando o assunto para a Comissão de Sistematização. Pouco depois do meio-dia, houve o primeiro passo rumo a um acordo, pouco provável àquela altura dos acontecimentos. O primeiro entendimento foi a criação de uma comissão de negociação, composta por três membros da maioria conservadora – Mendes Ribeiro (PMD-RS), João Calmon

⁴⁹ Cf. *DANC II*, 4 ago. 1987, p. 214.

⁵⁰ *Idem*, *ibidem*.

(PMDB-ES) e Eraldo Tinoco (PFL-BA) – e três membros da minoria progressista – Florestan Fernandes (PT-SP), Carlos Alberto Caó (PDT-RJ) e Hermes Zanetti (PMDB- RS).⁵¹

Depois do enfrentamento, essa iniciativa buscava criar condições para a conciliação de posições até então antagônicas, mas corria contra o tempo. Quando a sessão foi finalmente aberta, quase à uma hora da tarde, com mais de três horas de atraso, a negociação mal tinha começado. Para evitar os tumultos da véspera, a comissão se reuniu no plenário da Câmara dos Deputados. Com um longo discurso conciliador, Marcondes Gadelha abriu a reunião fazendo um apelo ao “entendimento, ao consensualismo e ao desarmamento dos espíritos”. Queixando-se mais uma vez das falhas do Regimento Interno, Gadelha manifestou esperança de que a comissão ainda conseguiria sair do “xeque-mate para uma solução brilhante”.⁵² Depois de resistir, Gadelha concordou em suspender a sessão por mais uma hora, à espera do acordo, invocando como pretexto homenagear a memória do senador Fábio Lucena (PMDB-AM), que havia morrido naquela manhã. A sessão foi reaberta às 15h00 sem um desfecho na negociação. Enquanto a comissão de negociação buscava o acordo na sala da presidência da Constituinte, novos tumultos no plenário mantinham os ânimos exaltados.

Gadelha comunicou ao plenário o teor de um requerimento da deputada Eunice Michiles, subscrito por outros 32 constituintes (todos pertencentes ao bloco conservador), no qual ela se queixava de ter sido “pessoalmente ofendida”, reclamava dos constrangimentos impostos por um “grupo de populares que vem impedindo a marcha dos trabalhos” e concluía pedindo que a presidência determinasse que as galerias fossem esvaziadas. Para garantir a integridade física e o direito à livre manifestação de pensamento dos constituintes, o presidente defere o pedido e solicita o apoio do plenário. A deputada Cristina Tavares protesta e acusa o PFL de praticar uma trapaça política, ao transferir a reunião para o plenário da Câmara dos Deputados e fechar as galerias, impedindo o acesso ao público. O líder do PFL José Lourenço defende a medida para garantir a expressão da maioria. No incidente mais grave, o líder do PC do B, deputado Haroldo Lima (BA), acabou ferindo-se no

⁵¹ Cf. “Minoria acua conservadores com regimento”, in *Jornal do Brasil*, 15 jun. 1987, p. 4.

⁵² Cf. *DANC II*, 4 ago. 1987, p. 216.

supercílio esquerdo ao tentar tomar o microfone, depois de ter tido a palavra cassada pelo presidente da mesa.

O *Jornal do Brasil* fez o seguinte relato deste episódio:

Em meio à tensão e o constrangimento geral. Lima, com o sangue escorrendo do supercílio esquerdo, gritou:

– Eu não vou dizer que Vossa Excelência é um homem inteligente, presidente (Gadella), eu digo que você é um fascista, um imoral. Você quer as galerias vazias para fazer safadezas e votar imoralidades sem o conhecimento do povo.⁵³

A proibição do acesso às galerias tumultuou o plenário, provocando sucessivas suspensões da sessão. O deputado José Genoíno (PT-SP) recorreu ao Regimento Interno da Constituinte, art. 40, que diz que será permitido a qualquer pessoa assistir as sessões, das galerias, desde que esteja desarmada e guarde silêncio, vedada a manifestação de aplauso ou reprovação ao que se passar no recinto ou fora dele. Com base nesse dispositivo, ele solicitou que a decisão do presidente fosse revista, liberando-se o acesso às galerias. Joaci Góes encaminhou à mesa um requerimento assinado por 36 constituintes pedindo a abertura das galerias. Gadella indeferiu o pedido sob a alegação de que a maioria dos subscritores não pertencia à comissão. Apelos do líder do PMDB Mário Covas e do líder do PCB Roberto Freire também são recusados por Gadella.⁵⁴ Depois uma trégua, o líder do PDT Brandão Monteiro voltou a interceder a favor da liberação do acesso às galerias, sob ameaça de pedir à mesa que “retire do plenário da Casa representantes de lobbies de televisão, da Abert e de outras entidades”.⁵⁵ O presidente Marcondes Gadella se manteve irredutível, e o líder do PDT pediu então que fossem retirados do plenário os representantes dos *lobbies* dos empresários de radiodifusão. Gadella autoriza os seguranças a retirarem do plenário quem não fosse constituinte, jornalista ou funcionário da Casa. A medida causou novo tumulto e nova interrupção da reunião. Dirigentes da Abert acompanha-

⁵³ Cf. “Deputado se fere em tumulto e para sessão”, in *Jornal do Brasil*, 15 jun. 1987, p. 4.

⁵⁴ O líder do PMDB, senador Mário Covas, fez a seguinte alegação à Mesa: “Eu briguei 20 anos para que o povo possa aplaudir e possa vaiar; não é para que o povo possa aplaudir a mim e vaiar os meus adversários; para que ele tenha direito de aplaudir ou vaiar quem quer que seja”.

⁵⁵ Idem, p. 223.

vam a reunião em plenário, orientando o comportamento da bancada afinada com suas posições.

Enquanto isso, os manifestantes à porta do plenário produziam uma ruidosa manifestação, ameaçando invadir o recinto. Os ânimos só foram apaziguados, e a situação contornada quando, por interferência direta do líder do PFL, José Lourenço, e do líder do PMDB, Mário Covas, o presidente Gadelha foi convencido a reconsiderar sua decisão, admitindo a entrada dos populares nas galerias. Depois de receber informações do deputado Mendes Ribeiro dando conta de que as negociações estavam progredindo, Gadelha concordou em atender pedido do deputado Hermes Zanetti para suspender a reunião por meia hora, concedendo mais um prazo para que fosse feito um esforço para se chegar a um acordo final.

Quando a reunião foi reaberta, Mendes Ribeiro e Hermes Zanetti comunicaram que o entendimento avançara bastante, restando ainda alguns pontos de divergência que impediam um acordo global. A insistência do presidente da comissão em colocar em votação as emendas aos substitutivos rejeitados provocou discussões acaloradas e até diálogos bizarros, como o que se deu entre Marcondes Gadelha e Antônio Britto, depois que este contestou a decisão da mesa de submeter as emendas à votação, travado nos seguintes termos:

(Marcondes Gadelha) – Uma gravata não deixa de ser uma gravata por não estar pendurada no pescoço.

(Antônio Britto) – Mas, não havendo pescoço, fica difícil pendurá-la.

(Marcondes Gadelha) – Mas não deixa de ser uma gravata e não deixa de ter as suas finalidades.⁵⁶

Enquanto esperava por um acordo, naquela altura cada vez mais improvável, a minoria progressista executava com eficiência a estratégia da obstrução. Contava a seu favor um argumento sólido: não poderiam ser votados os destaques ao substitutivo, como insistiam os conservadores, pois o substitutivo fora rejeitado pelos votos da própria maioria conservadora. O registro feito pelo *Jornal do Brasil* reproduz bem o clima surrealista no qual se desenrolava a sessão:

⁵⁶ Ibidem, ibidem.

O presidente da comissão. Marcondes Gadelha (PFL-PB), nervosíssimo, era obrigado a responder às questões de ordem que os progressistas faziam, quase às gargalhadas, na forma de uma sabatina:

– Senhor presidente, o substitutivo é um substitutivo a quê? Uma emenda supressiva vai suprimir o quê? Uma emenda aditiva é aditiva a quê? Uma emenda modificativa, vai modificar o quê?, indagava o deputado Antonio Britto, sob os risos de seus companheiros.⁵⁷

Quando finalmente o presidente da comissão rendeu-se aos argumentos do bloco progressista, considerando prejudicados os destaques, sua decisão não foi aceita pelo bloco conservador, em nome do qual o deputado Arolde de Oliveira apresentou recurso, requerendo que o plenário fosse consultado. Para Oliveira, os destaques foram feitos justamente para assegurar a votação em separado. Gadelha encaminhou a votação do recurso, solicitando que quem concordasse com a decisão da mesa votasse “sim” e quem estivesse de acordo com a interpretação de Arolde de Oliveira votasse “não”. A matéria foi votada sobre os protestos dos constituintes progressistas, que se recusaram a votar por considerá-la antirregimental. O deputado Sólon Borges dos Reis (PTB-SP) definiu a votação como uma farsa.⁵⁸

O relator Artur da Távola fez um derradeiro apelo ao entendimento. Ele esclareceu que restavam apenas cinco pontos divergentes – situados nos capítulos da Educação e da Comunicação – e pediu que se esgotassem todas as possibilidades de negociação. Artur da Távola acreditava na possibilidade de haver um acordo na área da educação, ficando apenas a área da comunicação sem consenso. O relator propôs que se votasse a parte já acordada, prosseguindo-se em seguida as negociações dos pontos divergentes que ainda restavam. Esse apelo foi feito quando já eram 22h00, faltando, portanto, apenas duas horas para o término do prazo. A sessão foi interrompida mais uma vez a espera do acordo que não saiu.

Depois que as tentativas de um acordo foram definitivamente esgotadas, as ironias deram lugar à troca pesadas acusação entre líderes dos dois blocos. Em nome do bloco conservador, o líder do PL, deputado Álvaro Valle (PL-RJ), encaminhou à mesa um documento, assinado por 37 membros da comissão que, segundo ele,

⁵⁷ Cf. “Minoria acua conservadores com regimento”, in *Jornal do Brasil*, 15 jun. 1987, p. 4.

⁵⁸ “Depois de 22 anos de vida parlamentar e quatro de jornalismo parlamentar, pela primeira vez recuso-me a votar, para não participar de uma farsa”. Cf. *DANC II*, 4 ago. 1987, p. 226.

expressava a vontade da maioria, embora não houvesse mais prazo para votá-lo. Na verdade, tratava-se do substitutivo integral que os conservadores prepararam e que não pôde ser apresentado pelo impedimento regimental a essa iniciativa. O deputado José Lourenço manifestou apoio ao documento, assinado por representantes de PFL, PMDB, PDS, PDT, PL e PTB, e afirmou que ele representava dois terços da comissão, mas “as minorias não aceitam a vontade das maiorias”.⁵⁹ Refutando o documento, Hermes Zanetti classifica a iniciativa como um “estelionato político, um cheque falso entregue pelo líder do PFL à mesa desta comissão”. O presidente Marcondes Gadelha não foi poupado das críticas, sendo acusado de ter manipulado o regimento. Zanetti acusou ainda o ministro das Comunicações, ACM, de ter impedido o acordo. Essa acusação foi reafirmada pelo líder do PDT Brandão Monteiro, que disse ter sido informado de que não houve acordo porque a Abert e o Minicom não chegaram a um consenso.⁶⁰

Na sua intervenção final, o relator Artur da Távola responsabilizou o seu partido, o PMDB, que não encontrou o “caminho da unidade”, e o PFL, pela derrota dos seus substitutivos e por não se ter chegado a um projeto de consenso. Ele criticou ainda a intromissão do presidente José Sarney na Constituinte e do ministro das Comunicações – apontado como responsável direto pelo resultado dos trabalhos na comissão. “Assisto ao enterro de um sonho”, lamentou Artur da Távola, reconhecendo a derrota depois de uma luta incansável que se estendeu por dois meses e meio. O presidente da comissão, Marcondes Gadelha, ainda fez a leitura do documento do bloco conservador, encabeçado pelo deputado Arolde de Oliveira, acrescido de um substitutivo em anexo. Gadelha informou que o requerimento seria atendido, mas que o texto, por não ter sido votado, não teria efeito legal. Por último, ele se defendeu das acusações de ter sido imparcial na condução dos trabalhos. A reunião foi concluída a uma hora e sete minutos da segunda-feira, dia 15 de junho.

Dessa forma, a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação foi a única das oito comissões temáticas a não encaminhar um anteprojeto à Comissão de Sistematização. A comissão produziu dois substitutivos e 1.921 emendas, das quais 1.047 referentes aos anteproje-

⁵⁹ Idem, p. 229.

⁶⁰ Ibidem, p. 230.

tos das subcomissões e 874 ao primeiro substitutivo do relator. Mesmo assim, não conseguiu chegar a uma proposta mínima de consenso. Não obstante, o seu presidente, Marcondes Gadelha, encaminhou um ofício ao presidente da Comissão de Sistematização, Afonso Arinos, no qual comunicou o resultado dos trabalhos da comissão e apresentou, a “título tão somente informativo”, o substitutivo oficioso do bloco conservador. A pedido do bloco progressista, também foi encaminhada cópia do segundo substitutivo do relator. As principais diferenças entre os dois textos situam-se em torno dos três pontos que impediram o acordo: 1) a exclusividade das verbas públicas para o ensino público (presente no texto do relator e ausente no texto do bloco conservador); 2) o monopólio estatal dos serviços de telecomunicações (previsto no texto do relator e ausente no texto do bloco conservador); 3) o tratamento dado às concessões de serviços de radiodifusão.

Na área da Comunicação, o substitutivo antirregimental enviado à Comissão de Sistematização pelo bloco conservador, restabeleceu os principais pontos do anteprojeto da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, na qual fora vitorioso. Cabe destacar as seguintes proposições:

1. Submete os programas de televisão – exceto jornalísticos – ao Conselho de Ética, cujo integrantes serão eleitos pelo Congresso Nacional. No caso de programas que atingirem apenas um Estado, o controle será feito por um Conselho de Ética eleito pelas respectivas Assembleias Legislativas.
2. Garante aos meios de comunicação o amplo exercício do pluralismo ideológico e cultural.
3. Veda o monopólio dos MCM, por parte de empresas privadas ou entidades do Estado.
4. Permite à União conceder à exploração privada os serviços de telecomunicações.
5. Determina que compete à União, ad referendum do Congresso Nacional, outorgar concessão, autorização ou permissão de serviço de radiodifusão sonora ou de sons e imagens.
6. Amplia para 15 anos o prazo da concessão, permissão ou autorização, que só poderão ser suspensas, não renovadas ou cassadas por sentença do Poder Judiciário.
7. Assegura o direito de resposta a pessoas físicas e jurídicas, em todos os meios de comunicação.

Capítulo 12

O ACORDO QUE SALVOU O CAPÍTULO DA COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO AO PLENÁRIO: A ETAPA DA NEGOCIAÇÃO

“Esta assembleia reúne-se sob um mandato imperativo: o de promover a grande mudança exigida pelo nosso povo. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar, a Nação deve mudar, a Nação vai mudar”

ULYSSES GUIMARÃES¹

Depois dos incidentes que marcaram o término dos trabalhos da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação – a única que não conseguiu aprovar o relatório final a ser encaminhado à Comissão de Sistematização –, a radicalização ideológica verificada em torno do tema da Comunicação deu lugar a um período de distensão. Na verdade, a partir dessa nova fase da Constituinte, todas as atenções voltaram-se para a Comissão de Sistematização, de onde finalmente emergiria o primeiro anteprojeto de Constituição, articulando os relatórios apresentados pelas comissões temáticas. A acirrada disputa travada em torno da questão da Comunicação nas fases anteriores – tanto na Subcomissão como na respectiva Comissão Temática – haveria de diluir-se num conjunto de outros temas polêmicos. Entre as questões mais polêmicas colocadas em evidência pela Comissão de Sistematização destacavam-se temas da agenda política – como sistema de governo e duração do mandato do presidente Sarney – e temas da agenda econômica – como reforma agrária, monopólios e defi-

¹ Frase proferida em discurso realizado na sessão do dia 3 de fevereiro de 1987, depois de ter sido eleito presidente da Constituinte. Cf. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 4 mar. 1987, p. 21.

nição de empresa nacional.

A Comissão de Sistematização teve um papel decisivo e estratégico no processo de elaboração constitucional. Devido aos amplos poderes reunidos por essa Comissão, encarregada de consolidar e sistematizar os textos produzidos pelas subcomissões e comissões temáticas, ela se tornou a arena principal das disputas entre os conservadores e os progressistas. Tendo em vista os objetivos deste trabalho, pretendemos aqui, em rápidas pinceladas, traçar o perfil dos membros da Comissão de Sistematização e, a partir daí, descrever sumariamente as etapas em que se dividiram suas atividades.

De acordo com o Regimento Interno da ANC (art. 13, § 1º), a Comissão de Sistematização deveria ser constituída por 49 membros indicados pelos líderes partidários, conforme o princípio da proporcionalidade e complementada com os presidentes e relatores das oito Comissões Temáticas e os relatores das 24 Subcomissões, o que somaria um colegiado de 89 membros titulares. No entanto, para acomodar todos os partidos, a presidência da Constituinte determinou que a composição original fosse ampliada para 53 membros. Essa alteração antirregimental provocou uma questão de ordem levantada pelo deputado José Genoíno (PT-SP), na reunião de instalação da Comissão. A Comissão de Sistematização foi presidida pelo senador Afonso Arinos (PFL-RJ), tendo como 1º vice-presidente o deputado Aluizio Campos (PMDB-PB) e 2º vice-presidente o deputado Brandão Monteiro (PDT-RJ).² O cargo mais cobiçado, de relator, ficou com o deputado Bernardo Cabral (PMDB-AM), que derrotou o senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) na disputa interna da bancada do PMDB. Cabral foi cassado em 1969, quando era deputado federal. Foi presidente da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) antes de retomar sua carreira política, depois da anistia.

Um levantamento da tendência ideológica da Comissão de Sistematização – com

² A eleição do 1º vice-presidente provocou um racha na bancada do PMDB. O candidato oficial, indicado pelo líder Mário Covas, era o deputado Pimenta da Veiga (PMDB-PB), que contava ainda com um manifesto de apoio assinado por 40 dos 49 representantes do partido na Comissão. No entanto, o deputado Aluizio Campos (PMDB-PB) concorreu como candidato independente e derrotou Pimenta da Veiga por 48 votos contra 35, com três abstenções. Covas reconheceu que o derrotado era ele, como líder do PMDB, e criticou o não cumprimento do acordo pelos demais partidos. Na verdade, essa disputa foi um desdobramento da escolha do Relator da Comissão de Sistematização, realizada naquela mesma manhã pelo PMDB. A indicação da bancada foi disputada pelo próprio Pimenta da Veiga, pelo senador Fernando Henrique Cardoso e pelo deputado Bernardo Cabral, que acabou surpreendendo e derrotado os dois oponentes.

base na classificação feita pelo jornal *Folha de S. Paulo*³ – mostra que dos seus 94 membros, 43% poderiam ser considerados progressistas (12% de esquerda e 29% de centro-esquerda), 31% conservadores (22% de centro-direita e 9% de direita) e 26% de Centro.⁴ Essa hegemonia de centro-esquerda não correspondia à real correlação de forças na Constituinte.⁵ Já a classificação apresentada por Said Färhat aponta uma distribuição mais equilibrada, com um peso maior das forças de centro-direita, com 26% de progressistas, 38% de Centro e 36% de conservadores.⁶ Na realidade, houve uma razoável discrepância entre a composição da Comissão de Sistematização, onde os progressistas tiveram um peso maior e a composição da Constituinte, o que é fácil de explicar se levarmos em conta que os 24 relatores das subcomissões e os relatores das oito comissões temáticas tiveram assento na Comissão de Sistematização. Por ocasião da indicação para esses postos-chaves, o líder do PMDB, senador Mário Covas, de centro-esquerda, favoreceu a ala progressista do seu partido.⁷

Com o afunilamento do processo constituinte na Comissão de Sistematização, o relator Bernardo Cabral se tornou a figura-chave dessa etapa decisiva dos trabalhos. Na medida em que ficou mais visível essa concentração de poder nas mãos do relator, ele virou o alvo preferido das críticas e das pressões dos *lobbies*. Mas, com seu passado de luta contra o regime autoritário, Cabral conseguiu desempenhar com independência a sua espinhosa tarefa – embora tenha cedido à pressão militar na questão da definição do papel das Forças Armadas. A Comissão de Sistematização contou ainda com a liderança serena do senador Afonso Arinos de Melo Franco, que do alto dos seus oitenta anos, era uma figura respeitada, sobretudo pela sua reputação como jurista.

³ Cf. “Os Eleitos – Quem é Quem na Constituinte”, in *Folha de S. Paulo*, Caderno Especial, 19 jan. 1987, pp. B-1 a B-8.

⁴ Para uma análise mais detalhada sobre a tendência ideológica dos membros da Comissão de Sistematização, ver José Gomes da SILVA, *Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte*, pp. 120-124.

⁵ Segundo classificação feita pela *Folha de S. Paulo*, os 559 constituintes estão assim distribuídos quanto a suas posições ideológicas: 131 de Centro (32,3%), 131 de centro-direita (23,4%), 126 de centro-esquerda (22,5%), 69 de direita (12,3%) e 52 de esquerda (9,3%). Cf. “Os Eleitos – Quem é quem na Constituinte”, in *Folha de S. Paulo*, 19 jan. 1987. (Sobre o perfil da Constituinte, ver Capítulo IV.)

⁶ Cf. Said FÄRHAT, *Perfil da Constituinte*, Semprel Consultoria, 1ª ed., jan. 1987. Apud José Gomes da SILVA, op. cit., p. 124.

⁷ De acordo com a classificação feita pela *Folha de S. Paulo*, eram “progressistas” 18 dos 24 relatores indicados pelo PMDB para as Subcomissões e seis dos oito relatores indicados para as Comissões. Cf. “Conservadores vencem primeira etapa da Constituinte”, in *Folha de S. Paulo*, 26 maio 1987, p.6; “Centro-esquerda tem maioria dos relatores da Constituinte”, in *Folha de S. Paulo*, 5 abr. 1987, p. 10.

As etapas decisivas dos trabalhos da Comissão de Sistematização

O prazo regimental para a conclusão dos trabalhos das Comissões Temáticas esgotou-se à meia-noite do dia 14 de junho de 1987. A partir daí, entrou em cena a Comissão de Sistematização – que já estava constituída desde o dia 9 de abril, quando foi realizada sua primeira reunião para escolha da mesa diretora dos trabalhos. Mas foi somente a partir dos relatórios apresentados pelas comissões temáticas – com a exceção da Comissão Temática VIII, que não conseguiu aprovar seu anteprojeto – que a Comissão de Sistematização passou a dirigir o processo constituinte. Tendo em vista os objetivos do presente estudo, vamos fazer um balanço sumário sobre as principais etapas dos trabalhos da Comissão de Sistematização, acompanhando passo a passo as mudanças ocorridas em torno do tema da Comunicação.⁸

Anteprojeto de Constituição ou Pré-Relatório

A primeira etapa dos trabalhos da Comissão de Sistematização estendeu-se do dia 9 de abril de 1987 – data da sessão de instalação – até 26 de junho de 1987, quando foi divulgado o primeiro Anteprojeto de Constituição, apresentado pelo relator Bernardo Cabral. O documento, com 80 páginas, apresentava um texto com 501 artigos, dos quais 436 dedicados ao esboço da proposta de Constituição Federal e 65 referente às Disposições Transitórias. Esse anteprojeto foi apelidado de *Frankstein*, pois além de volumoso, não apresentava ainda uma proposta minimamente coerente e articulada. Essas dificuldades foram reconhecidas pelo próprio relator e podem ser explicadas pelo fato de que na verdade esse Anteprojeto foi uma simples compatibilização dos textos oriundos das Comissões Temáticas.

⁸ A Comissão de Sistematização produziu ao todo oito relatórios, assim caracterizados pela ordem cronológica: 1) Anteprojeto de Constituição (também chamado de Pré-Relatório ou “Frankstein”); 2) Projeto de Constituição (apelidado de “Cabral Zero”); 3) 1º Substitutivo (Cabral 1); 4) 2º Substitutivo (Cabral 2); 5) Projeto de Constituição “A” (projeto aprovado pela Comissão de Sistematização e enviado a plenário para votação em 1º turno); 6) Projeto de Constituição “B” (2º turno); 7) Projeto de Constituição “C” (Redação Final); 8) Projeto de Constituição “D” (Redação Final).

No caso específico do tema que nos interessa – a Comunicação –, Bernardo Cabral se valeu dos anteprojetos do relator da Comissão Temática, Artur da Távola. No mesmo documento em que foi publicado o Anteprojeto de Constituição, o relator da Comissão de Sistematização apresentou em anexo um anteprojeto relativo à matéria de competência da Comissão Temática VIII – Da Família, da Educação, Cultura Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. O fato dessa comissão não ter apresentado seu relatório final obrigou o relator da Comissão de Sistematização a assumir a tarefa, obedecendo ao disposto pelo Regimento Interno (art. 14, § 4º).

Na justificativa, Bernardo Cabral informou que o seu anteprojeto foi resultado de “várias reuniões” e amplas consultas, através das quais se buscou chegar a uma “área consensual dominante” entre as versões do Relatório de Artur da Távola, relator da Comissão Temática e o documento apresentado pelo bloco conservador, “que seus próprios signatários nominaram de Substitutivo da Maioria”, registrou Cabral. O Anteprojeto elaborado pelo relator para suprir a ausência do texto da Comissão Temática VIII dedicou oito artigos ao tema da Comunicação (do art. 35 ao art. 43). Esse texto sofreu apenas a supressão de um artigo e o acréscimo de outro ao ser transportado para o Anteprojeto de Constituição. No anteprojeto do Relator da Comissão de Sistematização relativo à matéria de competência da Comissão Temática VIII, foram contemplados na área da Comunicação os seguintes pontos básicos:

1. Assegura a cada pessoa o direito de receber e transmitir, com liberdade e sem restrições, informações, ideias, arte e opinião.
2. Obriga os órgãos públicos a atender os pedidos de informação dos meios de comunicação em assuntos de interesse público.
3. Garante aos meios de comunicação amplo exercício da liberdade, a serviço do desenvolvimento integral da pessoa e da sociedade, da verdade, da eliminação das desigualdades e injustiças, da independência econômica, política e cultural do povo brasileiro e do pluralismo ideológico.
4. Veda o monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação e serviços relacionados com a liberdade de expressão, por parte de empresas privadas ou entidades do Estado.
5. Assegura a liberdade de imprensa em qualquer meio de comunicação. As empresas e entidades de comunicação organizarão, com a participação dos seus profissionais, o exercício desta liberdade.
6. Estabelece que a publicação de veículo impresso de comunicação não depende de licença de autoridade.

7. Dispõe que a propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos; veda a participação de pessoas jurídicas no capital social dessas empresas, exceto a de partidos políticos e de sociedades de capital exclusivamente nacional, através de ações sem direito a voto e não conversíveis, não podendo exceder a 30% do capital social.
8. Define como competência do Poder Executivo, ad referendum do Congresso Nacional, ouvido o Conselho Nacional de Comunicação, outorgar concessões, permissões e autorizações de serviços de radiodifusão.
9. Estabelece que a lei disporá sobre a criação, composição e competência do Conselho Nacional de Comunicação.
10. Dispõe que a política nacional de comunicação nas áreas de radiodifusão e de outros meios eletrônicos observará os seguintes princípios:
 - I - complementaridade dos sistemas público, privado e estatal na concessão e exploração dos serviços de radiodifusão;
 - II - prioridade a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas na exploração dos serviços concedidos;
 - III - promoção da cultura nacional em suas distintas manifestações, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade;
 - IV - pluralidade e descentralização.
11. Prevê que a lei criará mecanismos de defesa da pessoa contra a promoção, pelos meios de comunicação, da violência e de outras modalidades de agressão à família, ao menor, à ética pública e à saúde.
12. Garante aos partidos políticos a utilização gratuita do rádio e da televisão, segundo critérios definidos em lei.
13. Estabelece que os serviços de radiodifusão e de outros meios eletrônicos constituir-se-ão, sob regime de concessão, e na forma que a lei determinar, pelos sistemas público, privado e estatal.

No Anteprojeto de Constituição elaborado pelo relator Bernardo Cabral, a Comunicação foi inserida no Título IX – Da Ordem social, constituindo-se num capítulo à parte, o Capítulo V – Da Comunicação, que se estendeu do art. 404 ao art. 412. Em relação ao texto acima referido, o relator fez apenas duas modificações: suprimiu o artigo que reconhecia o direito da pessoa de receber e transmitir informações e acrescentou um novo artigo estabelecendo que “o Estado implementará medidas que levem à adaptação progressiva dos meios de comunicação, a fim de permitir que as pessoas portadoras de deficiência sensorial e da fala tenham acesso

à informação e à comunicação” (art. 410). A esse novo artigo foi acrescido ainda um parágrafo dispondo que “é vedada a propaganda comercial de medicamentos, formas de tratamento de saúde, tabaco, bebidas alcoólicas e agrotóxicos”.

De acordo com a perspectiva de análise adotada neste trabalho, vale mencionar ainda duas outras questões polêmicas contidas no Anteprojeto de Constituição: a adoção do Sistema Parlamentarista de governo (arts. 180 e 184) e a fixação do mandato de cinco anos para o presidente Sarney (art. 464).

Projeto de Constituição (“Cabral Zero”)

No dia 9 de julho, o relator Bernardo Cabral divulgou o segundo relatório, que foi denominado de Projeto de Constituição. Esse texto ficou conhecido como “Cabral Zero” – em função dos substitutivos que viriam nas etapas posteriores, batizados como Cabral 1 e 2. O novo texto ficou com 496 artigos, dos quais 428 no corpo do projeto e 68 nas Disposições Transitórias. Nesse relatório, o deputado Bernardo Cabral apresentou parecer sobre as emendas ao Anteprojeto de Constituição. Foram apresentadas 5.624 emendas, das quais o relator apreciou apenas 977 que tinham por objeto a adequação de texto. As emendas de mérito foram transferidas para apreciação na etapa seguinte. O relator procurou sistematizar melhor as matérias recebidas das Comissões Temáticas, promovendo a adequação de texto, eliminando propostas coincidentes sobre o mesmo tema que se repetiram no relatório de mais de uma Comissão e optando entre proposições contrárias.

Na apresentação do novo relatório, o próprio relator reconheceu que o texto permanecia “complexo, extenso, não uniforme”, apontando as suas “inconsistências, superfetções, desvios e, acima de tudo, a ausência de um fio condutor filosófico”.⁹ Na passagem do Anteprojeto original para o “Cabral Zero”, o texto referente ao capítulo da Comunicação – que é o que interessa a este trabalho – não recebeu nenhuma modificação digna de nota, registrando-se apenas a supressão do último artigo, que apresentava a seguinte redação: “Os serviços de radiodifusão e de outros meios eletrônicos constituir-se-ão, sob regime de concessão, e na forma que a lei determinar,

⁹ Cf. *Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização*, Centro Gráfico do Senado Federal, jul. 1987, p. 45.

pelos sistemas públicos, privado e estatal” (art. 412 do Anteprojeto). Na verdade, o que o relator fez foi eliminar uma redundância, uma vez que esse princípio já estava contemplado em outro artigo que definia as diretrizes a serem observadas pela Política Nacional de Comunicação nas áreas de radiodifusão e de outros meios eletrônicos (art. 408 do Anteprojeto e 403 do “Cabral Zero”). Perdendo um artigo, no Projeto de Constituição o Capítulo da Comunicação ficou com oito artigos (arts. 399 a 406).

Esse projeto foi levado para discussão em plenário, pelo prazo de 40 dias. A partir do dia 15 de julho, começou a correr o prazo de 30 dias para a apresentação de emendas em plenário. Esse mesmo prazo foi válido para a apresentação das chamadas “emendas populares”, subscrita por, no mínimo, 30 mil eleitores. Foram recebidas 20.791 emendas – das quais 122 de iniciativa popular.

0 1º Substitutivo do Relator (Cabral 1)

Na terceira etapa dos trabalhos da Comissão de Sistematização, surgiu o 1º Substitutivo do relator, que ficou mais conhecido como Cabral 1. Divulgado no dia 26 de agosto de 1987, o novo texto apresentava 496 artigos, dos quais 428 no texto principal e 72 nas Disposições Transitórias. Esse projeto de Constituição resultou do parecer às emendas apresentadas pelos constituintes ao primeiro projeto de Constituição (texto que substituiu a versão *Frankstein*). As emendas populares ficaram fora do parecer do relator nessa fase para que pudessem ser defendidas no plenário da Comissão de Sistematização, o que de fato ocorreu a partir da última semana de agosto de 1987.

Em relação ao Anteprojeto, o 1º Substitutivo do Relator introduziu profundas modificações no capítulo da Comunicação, dedicando ao tema apenas quatro artigos (arts. 291 a 294). As mudanças realizadas significaram um grave recuo em relação ao que tinha sido elaborado até então, apesar dos conhecidos percalços. No capítulo da Comunicação, o Cabral 1 apresentou os seguintes pontos básicos:

1. Suprimiu o artigo que assegurava aos meios de comunicação amplo exercício da liberdade, “a serviço do desenvolvimento integral da pessoa e da sociedade, da verdade, da eliminação das desigualdades e injustiças, da independência econômi-

- ca, política e cultural do povo brasileiro e do pluralismo ideológico” (Anteprojeto).
2. Atribuiu às emissoras de rádio e televisão a promoção do desenvolvimento integral da pessoa e da sociedade, observados os seguintes princípios:
 - I - preferência as finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
 - II - promoção da cultura nacional e da regional, e preferência a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade;
 - III - complementaridade dos sistemas público, privado e estatal.
 3. Assegura aos meios de comunicação ampla liberdade, nos termos da lei. (No anteprojeto, este princípio era mais abrangente, assegurando “a liberdade de imprensa em qualquer meio de comunicação”).
 4. Veda toda e qualquer censura de natureza política ou ideológica, mas determina que “são proibidas as publicações impressas, os espetáculos públicos, a programação e a publicidade em geral nas emissoras de rádio e televisão que utilizem de temas ou imagens pornográficas, que atentem contra o bom costume e que incitem a violência” (art. 291, § 2º).
 5. Proíbe a propaganda comercial de medicamentos, forma de tratamento de saúde, tabaco, bebidas alcoólicas e agrotóxicos.
 6. Manteve na íntegra o artigo que estabelece os critérios da propriedade das empresas jornalísticas e de radiodifusão.¹⁰
 7. Estabelece a competência do Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para serviços de rádio e televisão, cabendo ao Congresso Nacional, “no prazo e na forma fixado em lei sempre que julgar conveniente, examinar o ato”. Prevê ainda que a “outorga somente produzirá efeitos legais depois da manifestação do Congresso Nacional, em prazo fixado por lei, vencido o qual o ato de outorgar será considerado perfeito” (art. 293, § 3º).
 8. Define a criação do CNC como “órgão auxiliar” do Congresso Nacional, “para efeito do disposto neste capítulo”. O conselho será integrado paritariamente por representantes indicados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo.
 9. Fixa o prazo da concessão e da permissão em dez anos para as emissoras de rádio e em 15 anos para as emissoras de televisão.
 10. Prevê que o cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, dependerá de decisão judicial.
 11. Suprimiu o dispositivo que garantia aos partidos políticos a utilização gratuita do rádio e da televisão (art. 411 do Anteprojeto).
 12. Suprimiu ainda integralmente o artigo que definia os princípios a serem observados pela política nacional de comunicação nas áreas de radiodifusão e de outros

¹⁰ Este dispositivo, que apareceu ainda na fase da Subcomissão, através de uma emenda do deputado Hélio Costa (PMDB-MG), acolhida pela relatora Cristina Tavares, figurou com idêntica redação em todas as etapas do processo Constituinte, sendo o único ponto de consenso no polêmico capítulo da Comunicação.

meios eletrônicos, entre os quais o princípio da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal e o princípio da pluralidade e descentralização. (art. 408 do Anteprojeto).

Portanto, o 1º Substitutivo do relator Bernardo Cabral trouxe um lamentável retrocesso no Capítulo da Comunicação, cedendo às pressões da Abert e da bancada evangélica. O Conselho de Comunicação Social, embora mantido, perdeu sua importância, passando a figurar como mero “órgão auxiliar” do Congresso. O Cabral 1 representou um grande revés para os setores progressistas e uma vitória para os conservadores e para a Abert. O Cabral I manteve o sistema parlamentarista de governo e o mandato de cinco anos para Sarney. Esse 1º Substitutivo recebeu 24.320 emendas.

A defesa da emenda popular sobre a democratização dos MCM

No dia 4 de setembro – última sessão da Comissão de Sistematização destinada à discussão das Emendas Populares – foi defendida a Emenda Popular nº 91, sobre a Democratização dos Meios de Comunicação.¹¹ Essa emenda foi apresentada com 34.420 assinaturas, tendo como patrocinadoras as seguintes entidades: Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (Andes) e Central Única dos Trabalhadores (CUT).¹² A sua apresentação e defesa perante à Comissão de Sistematização ficou a cargo do jornalista Armando Sobral Rollemberg, presidente da Fenaj.¹³

¹¹ Por sua importância, incluímos a íntegra desta Emenda Popular no presente trabalho, que pode ser confrontada no Anexo I.

¹² Esta emenda recebeu também o apoio das seguintes entidades: Sindicatos dos Jornalistas de AL, AM, SE, BA, CE, DF, ES, GO, Juiz de Fora, MT, MS, MG, PA, PB, PR, PI, PE, RJ/Estado, RJ/Município, RN, RS, RO, SC, MA, SP e Passo Fundo; CGT – Central Geral dos Trabalhadores; Fasubra – Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras; UNE – União Nacional dos Estudantes; Fittel – Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações; Sindicatos dos Telefônicos do RS, MG, RJ, GO, BA, ES, PR, PB, CE, RO e DF; Associação dos Empregados da Embratel; Federação Nacional dos Engenheiros; Federação Nacional dos Arquitetos e Federação Nacional dos Médicos. Essa emenda tramitou na Constituinte com as assinaturas dos líderes Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, Brandão Monteiro, do PDT, Roberto Freire, do PCB, Haroldo Lima, do PC do B, e Beth Azize, do PSB.

¹³ A defesa da emenda sobre a democratização dos MCM foi precedida pela apresentação da Emenda Popular nº 100, apoiada pela própria Fenaj, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e pela Federação das Associações

Na sua exposição, ele procurou descaracterizar qualquer viés corporativista da proposta, lembrando que a democratização dos MCM interessa a toda sociedade. Rollemberg observou ainda que a comunicação de massa – sobretudo através da mídia eletrônica – é um fenômeno moderno que não foi tratado com a devida importância pelas constituições anteriores do país. O presidente da Fenaj argumentou que “a informação como bem social não pode ser manipulada, como se fosse uma mera mercadoria, condicionada direta e exclusivamente aos interesses do capital que domina as grandes empresas do setor de comunicação”. Em seguida, acrescentou: “Reivindicamos a formação de conselhos editoriais nas redações para democratizar o processo de decisão sobre o que deve ou não ser divulgado à opinião pública”.¹⁴

Mas Rollemberg centrou seu discurso na defesa da proposta de criação do CNC, concebido como um instrumento para que a sociedade possa participar da definição de políticas democráticas de comunicação. A política de concessão de serviço de radiodifusão foi objeto de denúncias. O presidente da Fenaj acusou o “tráfico de influência, a prática do compadrio, a corrupção pura e simples” como principais características do sistema em vigor, reconhecendo que para realizar mudanças será necessário contrariar “poderosos interesses arraigados na velha República e muito bem consolidados na chamada Nova República”.¹⁵ Ele denunciou a “derrama” de concessões no governo Sarney, classificando como “escândalo” a presença do filho do presidente, de parentes do ministro ACM e da esposa do Secretário-Geral do Minicom, Rômulo Furtado, entre os beneficiados. Criticou ainda o grande número de políticos que são proprietários de emissoras de rádio e televisão.¹⁶

dos Engenheiros Agrônomos do Brasil e subscrita por mais de cem mil eleitores, propondo a realização da eleição do próximo presidente da República em 15 de novembro de 1988, com a posse em 15 de março de 1989, reduzindo, portanto, para quatro anos o mandato de Sarney. A defesa dessa emenda foi feita pelo líder do PMDB, senador Mário Covas. Ele citou uma entrevista dada pelo então candidato Tancredo Neves ao jornal *O Estado de S. Paulo*, em 5 de agosto de 1984, e uma declaração feita pelo presidente José Sarney, publicada pelo jornal *Folha de S. Paulo*, em 8 de maio de 1985, ocasiões em que ambos manifestaram-se favoráveis a um mandato de quatro anos para o governo que seria de “transição”. Sobre a defesa dessa emenda, ver *DANC*, suplemento “B”, 27 jan. 1988, pp.558-561. Em seguida, foi defendida a Emenda Popular nº 24, patrocinada pela Fittel – Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações –, favorável ao monopólio estatal das telecomunicações. A emenda foi defendida pelo engenheiro Paulo Fernandes Gomes, diretor da Fittel.

¹⁴ Cf. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Suplemento “B”, 27 jan. 1988, p.566.

¹⁵ Idem, *ibidem*.

¹⁶ O deputado Artur da Távola fez um aparte para destacar a sua emenda ao projeto do relator, estabelecendo a proibição de que deputados e senadores possam receber concessão de serviço de rádio e televisão.

Ao analisar o 1º Substitutivo do relator, Rollemberg criticou a configuração dada ao CNC, observando que, em vez de concebê-lo como instrumento para modificar a situação da comunicação, o formato encontrado fará com que ele sirva apenas para convalidar o *status quo*. O presidente da Fenaj alertou que o Capítulo da Comunicação está sendo escrito sob a influência dos interesses privados que detêm a hegemonia no setor. Ao manifestar apoio às propostas apresentadas pela Fenaj, o deputado Carlos Alberto Caó – jornalista e ex-presidente do Sindicato dos jornalistas do Rio de Janeiro – declarou: “Ou se criam mecanismos democráticos de comunicação em nosso país, ou, então, as instituições políticas e os partidos políticos vão perder gradativa e progressivamente faixas, espaços e exercícios de atividade política para os oligopólios dos meios de comunicação de massa e entre eles, o maior de todos: as Organizações Globo”.¹⁷

Por suaz vez, o deputado Artur da Távola (PMDB-RJ) afirmou que a democratização dos meios de comunicação não depende apenas da transferência do poder concedente do Executivo para o CNC ou para o Congresso.¹⁸ Defensor de um modelo misto de radiodifusão – que combine os sistemas público, privado e estatal – ele considerou um falso dilema a dicotomia entre o sistema estatal e o sistema privado, sugerindo que a alternativa é desenvolver um sistema público, através do qual se daria a diversificação e a pluralidade.

Para Rollemberg, a viabilização dessa proposta de complementaridade entre os três sistemas não encontra condições favoráveis no país, uma vez que “o setor já está inteiramente dominado por grandes grupos econômicos que possuem a completa hegemonia”. Ele considera mais importante que a definição de critérios de concessão seja atribuição de um “órgão que tenha autonomia para definir esses critérios, sob pena de escrevermos na lei a tese da complementaridade e na prática continuar tudo como está”.¹⁹

¹⁷ Cf. *DANC*, supl. “B”, 27 jan. 1988, p. 566.

¹⁸ A propósito, Artur da Távola fez a seguinte crítica: “Estou convencido de que a democratização dos meios de comunicação depende igualmente dos critérios de concessão, ou seja, observo que há um empenho justificado, porém unilateral dos setores profissionais, progressistas, na direção exclusiva do conselho, que é importante, que deve existir, porém não é o único ponto no qual a luta pela democratização se fere (...). O critério para as concessões é outro ponto fundamental, tanto que no substitutivo, provindo da Comissão, em parte abrigado no substitutivo Cabral, está um dos princípios que deveria nortear a concessão de canais, que é o da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal”. Cf. *DANC*, supl. “B”, 27 jan. 1988, p. 568.

¹⁹ *Idem*, p. 569.

O 2º Substitutivo do Relator (Cabral 2)

O 2º Substitutivo do Relator – também chamado de Cabral 2 – foi divulgado no dia 18 de setembro de 1987. O novo Substitutivo, abrangendo também as emendas populares, resultou num documento de 95 páginas, com 336 artigos, dos quais 264 foram dedicados ao texto constitucional propriamente dito e 72 às Disposições Transitórias. A formulação do Cabral 2 foi acompanhada por intensas negociações, ao mesmo tempo que as pressões dos movimentos sociais e dos *lobbies* empresariais se tornaram mais fortes. A ingerência militar também se tornou mais ativa. Dentro da Constituinte, começaram a se formar os blocos que teriam influência decisiva na condução do processo. Essa etapa ganhava assim uma importância enorme. O confronto entre os progressistas e os conservadores tornou-se mais agudo a partir dessa fase.

O tema da Comunicação aparece no Título VIII, Capítulo V. O 2º substitutivo do Relator dedica seis artigos à Comunicação (arts. 249 a 254). Em relação ao Cabral I, o relator corrigiu algumas impropriedades, mas as modificações de mérito foram pequenas. O Segundo Substitutivo deu a seguinte configuração ao capítulo da Comunicação:

1. Assegura aos meios de comunicação ampla liberdade, nos termos da lei.
2. Veda toda censura de natureza política e ideológica, mas prevê que a lei criará os “instrumentos necessários” para defender a pessoa: a) da exibição e veiculação de programas e mensagens comerciais, do rádio e da televisão, que utilizem temas ou imagens que atentem contra a moral, os bons costumes e incitem à violência; e b) da propaganda comercial de bens e serviços que possam ser nocivos à saúde.
3. Veda o monopólio ou oligopólio, público ou privado, dos meios de comunicação.
4. Estabelece que a publicação de veículo impresso de comunicação não depende de licença de autoridade.
5. Assegura a prestação de serviços de transmissão de informações por entidades de direito privado, através de rede pública.
6. Manteve na íntegra o artigo que define o papel das emissoras de rádio e televisão e os princípios a serem observados na execução desses serviços.
7. Manteve na íntegra o artigo sobre a propriedade das empresas jornalísticas e de radiodifusão.

8. Define como competência do Poder Executivo a outorga e renovação das concessões de radiodifusão e atribui ao Congresso Nacional prerrogativa para apreciar o ato, em regime de urgência. A não renovação da concessão ou permissão dependerá da manifestação expressa da maioria absoluta do Congresso Nacional.
9. Repete o texto sobre o prazo das concessões e mantém o dispositivo segundo o qual o cancelamento antes de vencido o prazo só poderá ser feito por decisão judicial.
10. Mantém o CNC como órgão auxiliar do Congresso, com participação paritária de representantes indicados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo.
11. Prevê que a lei incentivará medidas que levem à adaptação progressiva do rádio e da televisão, a fim de permitir que as pessoas portadoras de deficiência sensorial tenham acesso à informação e à comunicação.

O novo substitutivo manteve o Sistema Parlamentarista de Governo (arts. 91, 94 e 95) e estendeu para seis anos a duração do mandato de Sarney (art. 5º das Disposições Transitórias). O Cabral 2 criou sérios atritos com a área militar, ao incorporar uma formulação sobre o papel constitucional das forças Armadas que desagradou profundamente os quartéis. Pelo 1º substitutivo (art. 247), as Forças Armadas destinavam-se “a defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem”. Já no 2º substitutivo (art. 160), o relator aperfeiçoou o texto, atribuindo às Forças Armadas “a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem”. Portanto, as Forças Armadas não poderiam intervir na ordem interna, a não ser para atender convocação feita por um dos poderes constitucionais, ou seja, pelo Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Na questão da anistia, em torno da qual o *lobby* militar teve atuação destacada, houve um sensível recuo. A anistia “ampla, geral e irrestrita” definida pelo 1º substitutivo ganhou uma adjetivação mais comedida no novo texto (art. 6º das Disposições Transitórias). Os anistiados não seriam reintegrados à ativa, nem teriam direito à remuneração retroativa, conforme condições impostas pelos ministros militares. Mesmo assim, o Cabral 2 despertou a reação dos quartéis. A partir daí, a ingerência militar no processo constituinte se tornaria mais ostensiva.

Foram apresentados 8.377 requerimentos de destaque de emendas ao projeto inicial (o “Cabral zero”) e aos 1º e 2º Substitutivos. No dia 24 de setembro de 1987, a Comissão de Sistematização deu início à votação do projeto, dos substitutivos e das

respectivas emendas destacadas, o que resultaria no Projeto de Constituição. Essa etapa, prevista para durar até 8 de outubro, só foi concluída em 18 de novembro, como veremos a seguir.

O Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização

Os incidentes ocorridos tanto na Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação como na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e os recuos já mencionados na Comissão de Sistematização jamais poderiam prever o final que aconteceria na votação do 2º substitutivo do relator (o Cabral 2), que resultaria no Projeto de Constituição “A”, levado a Plenário para ser votado em 1º turno. A intensa pressão da Abert e a ação articulada do “grupo das comunicações” no interior da própria Comissão de Sistematização já prenunciavam que seria difícil a aprovação de mudanças substantivas no capítulo da Comunicação do Cabral 2. Entretanto, havia uma expectativa de que essa questão – objeto das disputas mais acirradas nas fases anteriores do processo constituinte – finalmente seria debatida de forma aberta e transparente.

Na etapa de votação do Projeto da Comissão de Sistematização, veio à luz do dia o bloco conservador suprapartidário que se autodenominou de “Centrão”. Com 331 assinaturas, o manifesto foi divulgado no dia 11 de novembro – coincidentemente na mesma data em que a Comissão de Sistematização votava uma das matérias mais polêmicas da Constituinte: a questão da reforma agrária. Essa configuração do “rolo compressor” do bloco conservador começou a se desenhar com a nova sistemática de votação adotada mediante acordo de liderança, que permitia acelerar os trabalhos. De fato, em 29 de outubro de 1987, a uma semana do final do prazo para a Comissão de Sistematização concluir a votação do Cabral 2, o trabalho mal apenas havia sido iniciado. Um acordo de lideranças para agilizar a votação foi acatado pelo presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães (PMDB-SP), que concordou em conceder mais 20 dias úteis para a conclusão dos trabalhos – até 28 de novembro de 1987.

No entanto, essa dilação do prazo não foi suficiente para que a Comissão de Sistematização concluísse a votação do Cabral 2 sem atropelos. Foi o pretexto que o

grupo conservador utilizou para desencadear uma incrível manobra que resultou na não discussão e votação dos destaques ao capítulo da Comunicação, prevalecendo na íntegra o texto do relator. Isso ocorreu na sessão do dia 14 de novembro, um sábado, quando a Comissão de Sistematização estava reunida para concluir a votação do Título VIII – Da Ordem Social, do qual fazia parte o Capítulo da Comunicação.²⁰ A sessão seguiu o seu curso normal, concluindo-se a votação do capítulo da Seguridade Social e votando-se a seguir o capítulo da Educação, Cultura e do Desporto e o capítulo da Ciência e Tecnologia. Mas, devido ao grande número de destaques, o ritmo dos trabalhos era bastante lento. A sessão se estendeu durante toda manhã, foi suspensa às 13h00 para o almoço e reaberta às 15:00 horas, devendo prosseguir até que a pauta fosse esgotada.

Mas não foi isso que aconteceu. Pouco antes de ser iniciada a discussão dos destaques ao Capítulo V – Da Comunicação, o deputado Nilson Gibson (PMDB-PE) encaminhou à Mesa, que nesse momento estava sendo presidida pelo senador Fernando Henrique Cardoso, um requerimento com as assinaturas de 39 membros titulares da Comissão, a maioria ligada ao Centrão, solicitando que a reunião fosse encerrada rigorosamente às 20:00 horas.²¹ Na justificativa, alegava-se que essa medida era necessária “para permitir aos integrantes desta comissão tempo para repouso e reflexão”, uma vez que no dia seguinte seria votado o Capítulo das Disposições Transitórias, onde a principal questão em jogo era a fixação do mandato do presidente Sarney.²²

Antes de submeter esse requerimento à deliberação do plenário, o presidente da sessão preferiu realizar a votação do último destaque ao capítulo da Ciência e

²⁰ A Ata dessa sessão foi publicada pelo *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC)*, Suplemento “C” ao nº 171, em 27 de janeiro de 1988, da página 2.209 a 2.255.

²¹ Esse requerimento foi subscrito pelos seguintes constituintes: José Thomaz Nonô (PMDB-AL), Adolpho Oliveira (PL-RJ), Luís Eduardo (PFL-BA), Eraldo Tinoco (PFI-BA), José Jorge (PFL-PE), José Geraldo (PMDB-MG), Roberto Brant (PMDB-MG), Carlos Chiarelli (PFL-RS), Arnaldo Prieto (PFL-RS), João Natal (PMDB-GO), Oscar Corrêa (PFL-MG), Annibal Barcelos (PFL-AP), Paes Landim (PFL-PI), Jonas Pinheiro (PFL-MT), José Lins (PFL-CE), Francisco Benjamin (PFL-BA), Gastone Righi (PTB-SP), Ricardo Fiúza (PFL-PE), Virgílio Távola (PDS-CE), Enoc Vieira (PFL-MA), Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR), José Camargo (PFL-SP), Rodrigues Palma (PMDB-MT), Theodoro Mendes (PMDB-SP), José Luiz Maia (PDS-PI), Nilson Gibson (PMDB-PE), Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), Ottomar Pinto (PFL-AP), Furtado Leite (PFL-CE), João Calmon (PMDB-ES), Antonio Farias (PMDB-PE), Paulo Pimentel (PFL-PR), Raimundo Bezerra (PMDB-CE), José Lourenço (PFL-BA), Darcy Pozza (PDS-RS), Mário Assad (PFL-MG), José Tavares (PMDB-PR), Délio Braz (PMDB-GO), Gérson Peres (PDS-PA) e Marcos Lima (PMDB-MG). Cf. *DANC*, Suplemento “C” (ao nº 171), 27 jan. 1988, p. 2.249.

²² Esse episódio é relatado por Hélio Marcos DOYLE, “Comunicação: a polêmica que não sai em jornal nem em TV”, in *Caderno CEAC/UnB*, ano 1, nº 2, pp. 152-153.

Tecnologia. Nesse ínterim, tentando fazer frente à manobra dos conservadores para não votar o capítulo da Comunicação, um grupo de parlamentares progressistas apresentou requerimento pedindo a prorrogação da sessão “até o término de todas as preferências das Lideranças neste capítulo”.²³ Havia ainda 21 pedidos de preferência sobre os quatro capítulos da Ordem Social que restavam para ser votados – além da Comunicação, os capítulos do Meio Ambiente; da Família, da Criança, do Adolescente do Idoso; e, por último, dos índios. De acordo com os procedimentos adotados pela Comissão de Sistematização, se essas matérias não fossem votadas naquele dia, prevaleceria o texto do 2º Substitutivo do relator. Com isso, o Capítulo da Comunicação, por exemplo, só poderia ser modificado no plenário, onde qualquer emenda para ser aprovada precisaria de 280 votos.

Daí porque a discussão sobre o encerramento ou prorrogação da sessão causou tumulto no plenário da Comissão de Sistematização. O bloco conservador insistia na suspensão dos trabalhos e exigia preferência para votação do seu requerimento, enquanto os progressistas defendiam que a sessão fosse prorrogada até a conclusão da votação da matéria ou pelo menos até a meia-noite. Fernando Henrique Cardoso tentou conciliar as posições, sugerindo um acordo de liderança para que fossem votados os destaques sem discussão, o que permitiria acelerar os trabalhos, mas a sua sugestão não foi aceita. O pedido de prorrogação da sessão foi então submetido à votação. Votaram “sim” (a favor da prorrogação) 28 constituintes e “não” (pelo encerramento da sessão) 32 constituintes. Como não foi atingido o quórum de 47 votos (metade mais um dos 94 membros da comissão), criou-se novo tumulto no plenário. A solução encontrada foi prosseguir a votação para que os suplentes pudessem votar. Ao final, o pedido de prorrogação foi rejeitado por 49 contra 43. Os conservadores comemoraram os resultados sob as vaías e protestos das galerias.²⁴

Diversos parlamentares progressistas criticaram a decisão, classificando-a como uma clara manobra para não votar o capítulo da Comunicação.²⁵ Cristina Tavares

²³ Esse requerimento foi assinado pelos seguintes constituintes: Cristina Tavares (PMDB-PE), Luiz Inácio Lula da Silva (PT-SP), Beth Azize (PSD-AM), Roberto Freire (PCB-PE), Luiz Salomão (PDT-RJ), Carlos Alberto Caó (PDT-RJ) e Haroldo de Lima (PC do B-BA). Cf. *DANC*, Suplemento “C” ao nº 171, 27 jan. 1988, p. 2.251.

²⁴ Cf. *DANC* (Suplemento “C” ao nº 171), 27 jan. 1988, pp. 2.252-2.253.

²⁵ Pronunciaram-se nesse sentido, pela ordem, os constituintes Octávio Elísio (PMDB-MG), Jorge Hage (PMDB-BA), Rose de Freitas (PMDB-ES), Itamar Franco (PMDB-MG), Cristina Tavares (PMDB-PE) e Carlos Alberto Caó (PDT-RJ). Cf. *DANC* (Suplemento “C” ao nº 171), 27 jan. 1988, pp. 2.253-2.255.

(PMDB-PE), relatora da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação, fez questão de registrar que pela terceira vez ao longo do processo Constituinte o tema da comunicação estava deixando de ser votado. O deputado Carlos Alberto Caó (PDT-RJ) manifestou seu inconformismo, observando que “algo de estranho, muito estranho, ronda essa questão das Comunicações (...) pela terceira vez, nós somos, por algum fato imprevisto, por alguma coisa nebulosa, impedidos de discutir o problema da comunicação”.²⁶

Já o deputado José Genoíno (PT-SP) reclamou da posição do presidente da sessão, Fernando Henrique Cardoso, que poderia ter prorrogado a sessão, *ex officio*, pelo prazo de uma hora. Ele lamentou ainda o voto favorável à não prorrogação dado pelo relator Bernardo Cabral, que dessa forma colaborou para que o texto do seu substitutivo fosse mantido, sem discussão. Cardoso rebateu a crítica de Genoíno, alegando que não podia furtar-se aos dois requerimentos – um solicitando a prorrogação da sessão, e outro com maior número de assinaturas, pedindo seu encerramento. Pessoalmente, ele declarou lamentar não ter podido conduzir a votação até o final.

A manutenção do texto referente à Comunicação do Cabral 2 – que dessa forma passou a fazer parte do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, o Projeto “A” – foi uma significativa vitória dos empresários de radiodifusão, da Abert, do “grupo das comunicações” e da bancada evangélica. A “não votação” do capítulo da comunicação foi uma vitória do *status quo* e mais uma derrota das forças progressistas e dos setores que defendiam propostas mais amplas de democratização. A batalha final ficava assim para o Plenário, mas os setores conservadores partiam em nítida vantagem.

O Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização foi finalmente entregue ao presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, em sessão solene realizada no dia 24 de novembro de 1985. O projeto tinha 335 artigos, sendo 271 no texto principal e 64 no Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias. A Comissão de Sistematização precisou de 55 dias para votar o Substitutivo nº 2 do relator, ao qual haviam sido apresentados 8.377 destaques. Mas, através de pedidos de preferência acordados pelas lideranças, só foram submetidos a votação 2.612 destaques,

²⁶ Idem, p. 2.255.

num total de 531 votações.²⁷ O projeto previa a implantação do regime parlamentarista e fixava o mandato de Sarney em quatro anos.

Concluída a votação do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização veio o recesso de fim de ano do Congresso Constituinte, que serviu também como uma trégua entre o bloco conservador e as forças progressistas. Mas essa pausa permitiu uma rearticulação das forças conservadoras, com a colaboração direta do presidente Sarney. Assim, o primeiro semestre de 1988 seria marcado por uma aguda crise envolvendo o Executivo e a própria Constituinte – assunto que será tratado no próximo capítulo.

Antes, porém, cabe acrescentar algumas observações sobre o papel do Centrão. Logo após ter sido constituído, esse bloco conservador articulou a aprovação de mudanças no Regimento Interno da ANC, com o objetivo de facilitar a aprovação de emendas ao Projeto da Comissão de Sistematização em Plenário. A primeira vitória do Centrão aconteceu no dia 25 de novembro de 1987, quando foi aprovado, por 271 votos a favor e 233 contra, com duas abstenções, pedido de preferência para discussão da sua proposta de alteração do Regimento Interno. A principal modificação defendida pelo Centrão visava garantir preferência de votação para as emendas ao projeto da Comissão de Sistematização que fossem apresentadas em plenário com 280 assinaturas, podendo alterar incisos, parágrafos, artigos, seções, capítulos e até títulos inteiros. A proposta do Centrão previa ainda que, no caso de não ser aprovada a emenda votada em regime de preferência, seriam necessários 280 votos contrários para confirmar o texto do projeto da Comissão de Sistematização. Caso não fosse obtido esse quórum, a matéria simplesmente não faria parte da Constituição Federal, surgindo aí o “buraco negro”. Em todo processo constituinte, esse impasse ocorreu apenas na votação do capítulo da Reforma Agrária. Mas o risco de não aprovar determinada matéria porque nenhuma das partes conseguia, sem acordos, alcançar os cabalísticos 280 votos acabou funcionando como um poderoso estímulo ao entendimento. Esse fator influenciou positivamente as negociações em torno do capítulo da comunicação, conforme veremos no próximo tópico.

²⁷ Cf. *DANC*, ano II, (Suplemento “A” ao nº 307), 23 set. 1988, pp.1-4 (Ata da Reunião Solene de entrega do projeto de Constituição “A”).

Depois de dois meses de intensa disputa, no dia 5 de janeiro de 1988 foi aprovada a reforma regimental pretendida pelo Centrão. É a Resolução nº 3/88, que, entre outras alterações, estabeleceu a possibilidade de apresentação de substitutivos inteiros a títulos e capítulos da Comissão de Sistematização – mecanismo que seria largamente utilizado, inclusive na votação do capítulo da comunicação. Esse projeto de alteração do Regimento Interno da Constituinte foi aprovado por 265 votos a favor e 194 contrários. Com a aprovação das modificações no Regimento Interno propostas pelo Centrão, o cronograma dos trabalhos da ANC foi alterado, prorrogando-se os prazos.

Essa votação marcou a inflexão da Constituinte de 1987/88 à direita. A partir daí, os interesses conservadores tornaram-se hegemônicos. A bancada do PMDB na Constituinte, formada inicialmente por 304 parlamentares, dividiu-se irremediavelmente, com 130 dos seus integrantes (43%) aderindo ao Centrão.²⁸ O bloco conservador alinhou-se com o governo, assumindo a defesa da tese de cinco anos para Sarney e do presidencialismo. Contudo, os principais alvos do Centrão eram os avanços contemplados pelo Projeto da Comissão de Sistematização no Título II – Dos Direitos e Garantias Individuais (como a estabilidade no emprego), e no Título VII – Da Ordem Econômica (como a nacionalização da distribuição dos derivados de petróleo).

O projeto da Comissão de Sistematização recebeu nessa fase 2.045 emendas, individuais e coletivas, inclusive substitutivos de títulos e capítulos inteiros. Antes do início da votação no Plenário, foi aberto prazo para apresentação de pedidos de destaque, subscritos por, no mínimo, 187 constituintes, de acordo com o Regimento. Foram apresentados 2.277 pedidos.

Acontece o improvável: Comunicação tem acordo em Plenário

Depois das disputas radicalizadas que marcaram o percurso do tema da Comunicação ao longo de todas as etapas do processo Constituinte – assunto tão

²⁸ Cf. José Gomes da SILVA, op. cit., p. 159.

explosivo que só encontrava paralelo na questão da Reforma Agrária, de longe a que produziu uma radicalização ideológica mais acirrada –, o que ninguém podia prever acabou acontecendo na fase decisiva, no Plenário. De fato, as possibilidades de um acordo entre conservadores e progressistas pareciam remotas depois das inúmeras tentativas frustradas feitas na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, na Comissão Temática e, por último, na Comissão de Sistematização. Mas, o que era improvável, tendo em vista tais antecedentes, acabou acontecendo para surpresa geral, e o tema da comunicação foi aprovado mediante acordo envolvendo os líderes de todos os partidos. Paradoxalmente, a votação do Capítulo da Comunicação acabou sendo uma das mais tranquilas. Mas as negociações que precederam esse acordo demandaram meses de conversações, envolvendo praticamente os mesmos parlamentares que haviam se digladiado nas etapas anteriores.

Antes, porém, de passar à análise da votação do Capítulo da Comunicação, cabe fazer um registro de importante emenda de autoria do deputado Artur da Távola (PMDB-RJ) votada por ocasião da apreciação do capítulo pertinente ao Poder Legislativo. De acordo com sua proposição, deputados e senadores seriam proibidos, pela Constituição, de receber concessão de canais de rádio e televisão no decurso dos seus mandatos. Essa emenda, com parecer favorável do relator Bernardo Cabral, votada no dia 17 de março de 1988, foi derrotada por 238 votos a 171, com 23 abstenções. O *Jornal do Brasil* apurou que pelo menos 39 constituintes legislaram em causa própria ao votarem a matéria, pois dos 75 parlamentares identificados como proprietários de canais de rádio e televisão, “só 10 votaram a favor da emenda, seis se abstiveram e 20 não estavam em plenário”.²⁹ De nada adiantou o autor da emenda esclarecer que as atuais concessões em mãos de deputados e senadores permaneceriam, pois eram “direito adquirido”. “Enquanto Artur da Távola defendia sua emenda, o deputado Luís Eduardo Magalhães, filho do ministro Antônio Carlos Magalhães, sócio da TV Bahia, deu as costas para o autor da proposta e gesticulou para o Centrão pedindo o voto negativo”.³⁰ O deputado Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), que também é concessionário de emissoras de rádio e televisão, orientou o seu partido a votar contra.

²⁹ Cf. “Emenda contra concessão para deputado não passa”, in *Jornal do Brasil*, 18 mar. 1988, p. 4.

³⁰ Idem.

A votação em plenário, em 1º turno, do Projeto da Comissão de Sistematização teve início no dia 27 de janeiro de 1988. O Capítulo da Comunicação entrou na pauta de votação da Constituinte na sessão do dia 24 de maio de 1988. O acordo final só foi firmado na última hora. O presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, chegou a suspender a sessão por 45 minutos, antes de encaminhar a votação do capítulo da Comunicação para que o acordo pudesse ser ultimado. Quando a sessão foi reaberta, às 17:50 minutos, o texto do acordo estava pronto. Em primeiro lugar, porém, foi colocada em votação uma emenda coletiva, de nº 2.044, que era o texto-base do Centrão que substituíria integralmente o capítulo da Comunicação. Mas, na verdade, essa proposta apresentava apenas uma modificação em relação ao texto do Projeto da Comissão de Sistematização. Essa mudança incidia sobre o papel das emissoras de rádio e televisão e os princípios que deveriam ser atendidos pelos serviços de radiodifusão, o Texto do Centrão eliminou qualquer referência à regionalização da produção cultural e artística “e suprimiu o princípio da ‘complementaridade dos sistemas públicos, privado e estatal’” (art. 257 do Projeto da Comissão de Sistematização).

Mas como já havia um acordo firmado destacando todo capítulo, para a apresentação de um texto de consenso, essa emenda do Centrão, com parecer favorável do Relator, foi aprovada por 410 votos a favor, dez contra e duas abstenções.³¹ Antes de proceder a leitura do texto substitutivo ao Capítulo da Comunicação, Ulysses Guimarães agradeceu o empenho das lideranças e de todos os constituintes que participaram do entendimento. O texto de consenso só foi finalizado momentos antes de ser levado à votação.³² O requerimento, solicitando a fusão de proposições dos firmatários do acordo e a votação como texto substitutivo foi assinado por 76 constituintes, entres os quais os líderes de todos os partidos e os parlamentares que

³¹ A Ata da sessão da ANC na qual foi votado, em 1º turno, o Capítulo da Comunicação encontra-se publicada no *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, ano II, nº 249, 25 maio 1988, pp. 10.723-10.746.

³² O jornalista Armando Rollemberg, à época presidente da Fenaj, relata um fato pitoresco. No momento que o documento já estava nas mãos do deputado Ulysses Guimarães para ser lido ao plenário, através do secretário geral da Mesa da ANC, Paulo Afonso Martins, foi acrescentado à mão um adendo, incluindo a expressão “e jornalística” ao dispositivo que definia como um dos princípios a serem observados pelas emissoras de rádio e televisão a “regionalização da produção cultural e artística, conforme percentuais estabelecidos em lei”. De fato, a ata da sessão que aprovou o capítulo da Comunicação em 1º turno não traz no texto que foi votado esse acréscimo. Mas, a redação do Projeto “B” confirma a inclusão desse arremate. Foi uma modesta vitória da Fenaj obtida na undécima hora.

tiveram um envolvimento mais profundo com a questão da Comunicação durante todo processo constituinte.³³

A nova redação dada ao capítulo da Comunicação – que haveria de prevalecer com apenas algumas correções de estilo no texto da nova Constituição – distribuída em quatro artigos, contemplava os seguintes pontos básicos:

1. Estabelece que a manifestação do pensamento, da criação e expressão, bem como da informação, sob qualquer forma, processo ou veiculação, não sofrerão restrições.
2. Determina que nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social.
3. Veda toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. No caso de diversões e espetáculos, caberá ao Poder Público apenas informar sobre a natureza dos mesmos, as faixas etárias, locais e horários nos quais sua apresentação se mostre inadequada.
4. Prevê que compete à lei federal estabelecer meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que não observarem os princípios que devem ser atendidos pelos serviços de radiodifusão, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos a saúde e ao meio ambiente.
5. Impede que os meios de comunicação social sejam, direta ou indiretamente, objeto de monopólio ou oligopólio.

³³ Subscreveram esse documento os seguintes constituintes: Artur da Távola (PSDB-RJ), Mendes Ribeiro (PMDB-RS), Arolde de Oliveira (PFL-RJ), Pompeu de Souza (PMDB-DF), Roberto Freire (PCB-PE), Antônio Britto (PMDB-RS), Eraldo Tinoco (PFL-BA), Carlos Alberto Caó (PDT-RJ), Waldyr Pugliesi (PMDB-PR), Leopoldo Peres (PMDB-AM), Cristina Tavares (PMDB-PE), Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), Rita Furtado (PFL-RO), Olívio Dutra (PT-RS), Noel de Carvalho (PDT-RJ), Domingos Leonelli (PMDB-BA), Roberto D'Ávila (PDT-RJ), Luiz Roberto Ponte (PMDB-RS), Paulo Delgado (PT-MG), Ézio Ferreira (PFL-AM), José Carlos Martinez (PMDB-PR), Moema São Thiago (PDT-CE), Nelton Friedrich (PMDB-PR), Nelson Jobim (PMDB-RS), Luiz Viana Filho (PMDB-BA), Carlos Mosconi (PMDB-MG), Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), José Maranhão (PMDB-PB), Tadeu França (PDT-PR), Luiz Salomão (PDT-RJ), José Fogaça (PMDB-RS), Flaroldo Sabóia (PMDB-MA), Fausto Rocha (PFL-SP), Airton Cordeiro (PDT-PR), Jorge Ueque (PMDB-RS), Antero de Barros (PMDB-MT), Maurício Fruet (PMDB-PR), Victor Fontana (PFL-SC), Brandão Monteiro (PDT-RJ), Edmilson Valentin (PC do B-RJ), José Elias Murad (PTB-MG), Vicente Bogo (PMDB-RS), Hélio Costa (PMDB-MG), Adroaldo Streck (PDT-RS), Floriceno Paixão (PDT-RS), Renato Vianna (PMDB-SC), Mário Covas (PMDB-SP), Gastone Righi (PTB-SP), Luiz Inácio Lula da Silva (PT-SP), Pimenta da Veiga (PMDB-MG), Beth Azize (PSB-AM), Marcondes Gadelha (PFL-PB), Chico Humberto (PDT-MG), João de Deus Antunes (PDT-RS), Arnaldo Prieto (PFL-RS), Júlio Costamilan (PMDB-RS), Ruberval Pilotto (PDS-SC), José Lourenço (PFL-BA), Álvaro Valle (PL-RJ), Afonso Camargo (PMDB-PR), Carlos Chiarelli (PFL-RS), Siqueira Campos (PDC-GO), Jamil Haddad (PSB-RJ), Érico Pegoraro (PFL-RS), Victor Faccioni (PDS-RS), Adylson Motta (PDS-RS), Rodrigues Palma (PMDB-MT), Amaral Netto (PDR-RS), Adolfo Oliveira (PL-RJ), Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), Jarbas Passarinho (PDS-PA), Vilson de Souza (PMDB-SC) e Ricardo Fiúza (PFL-PE). Cf. *DANC*, ano II, nº 249, 25 maio 1988, p. 10.727.

6. Determina que a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.
7. Estabelece que a produção e programação das emissoras de rádio e televisão deverão atender os seguintes princípios:
 - I - preferência por finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
 - II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive a sua divulgação;
 - III - regionalização da produção cultural e artística, conforme percentuais definidos em lei;
 - IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.
8. Assegura a propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão como direito privativo de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, aos quais caberá a responsabilidade pela sua administração e orientação intelectual. Permite a participação no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão de partidos políticos e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros, através de ações sem direito a voto e que não excedam 30% do capital social.
9. Define como competência do Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão – observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.
10. Atribui ao Congresso Nacional prerrogativa de apreciar o ato de outorga ou renovação de concessões, em regime de urgência.
 - I. A não renovação da concessão ou permissão dependerá da manifestação de dois quintos do Congresso nacional, em votação nominal;
 - II. O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso;
 - III. O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial;
 - IV. O prazo de concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze anos para as emissoras de televisão.
11. Prevê que será instituído pelo Congresso Nacional, como órgão auxiliar, “para efeito do disposto neste capítulo”, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.³⁴

O deputado Antônio Britto (PMDB-RS), um dos principais articuladores do acordo, encaminhou a votação a favor da proposta. Ele lembrou o longo caminho percorrido até se chegar a uma proposta de consenso, observando que há mais de um

³⁴ Idem, *ibidem*.

ano vinha sendo perseguido o entendimento em torno da questão da Comunicação. Britto defendeu o substitutivo, observando que ele representava um grande avanço, contemplando os “mais amplos, os mais completos e os mais definidos mecanismos” de liberdade de informação e de expressão. O constituinte destacou ainda a importância das mudanças sobre o sistema de concessões de radiodifusão, afirmando que com a aprovação do texto acordado, acabaria com “o monopólio de duas pessoas para definir quem terá rádio e televisão neste país. Agora, qualquer concessão ou renovação passará pelo Congresso”.³⁵

Coube ao deputado Adolfo Oliveira (RJ), líder do PL, encaminhar contra a aprovação do texto. Como signatário do acordo, ele recomendou a bancada do partido que votasse favoravelmente, mas justificou sua posição pessoal contra o texto por discordar do dispositivo que estabelece que a propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. Para Oliveira, esse dispositivo seria discriminatório e incongruente, pois o texto constitucional que estava sendo votado garantia aos brasileiros naturalizados, sem qualquer restrição, o direito de ser deputado federal, senador e até governador de Estado. Ele afirmou ainda que a exceção para naturalizados há mais de dez anos representava um casuísmo, criado para “isentar desta proibição o diretor proprietário de uma cadeia de televisão e o diretor proprietário de uma cadeia de revistas de grande circulação neste país, e eles já preencheram essa exigência”.³⁶ Mas, as objeções do representante do PL não encontraram ressonância no plenário, que aprovou por ampla maioria o texto substitutivo. Votaram a favor 443 constituintes, oito contra e sete abstenções, num total de 458 votantes.³⁷

Apesar do amplo acordo que envolveu todos os partidos, quatro proposições aditivas ao Capítulo da Comunicação foram votadas em separado, pois seus autores insistiram em mantê-las. A primeira delas, resultante da fusão de proposições apresentadas pelos deputados Roberto D’Ávila (PDT-RJ) e Hélio Costa (PMDB-

³⁵ Ibidem, p. 10.728.

³⁶ Ibidem, ibidem. O deputado Adolfo Oliveira se referia aos empresários Adolph Bloch, da Rede Manchete, e Victor Civita, do Grupo Abril, ambos brasileiros naturalizados.

³⁷ Votaram contra os seguintes constituintes: Adolfo Oliveira (PL-RJ), Cunha Bueno (PDS-SP), Del Bosco Amaral (PMDB-SP), Delfin Netto (PDS-SP), Jayme Paliarin (PTB-SP), Jorge Bornhausen (PFL-SC), Victor Fontana (PFL-SC) e Gérson Camata (PMDB-ES). As abstenções foram registradas pelos seguintes constituintes: Ulysses Guimarães (PMDB-SP), Áureo Mello (PMDB-AM), Edivaldo Holanda (PL-MA), José Luiz de Sá (PL-RJ), Leopoldo Peres (PMDB-AM), Mauro Sampaio (PMDB-CE) e Theodoro Mendes (PMDB-SP).

MG), estabelecia que “os veículos de comunicação, impressos e eletrônicos, não poderão ser objeto de pressão política e econômica por parte dos poderes públicos; não poderão discriminar pessoas, grupos ou entidades; são responsáveis pelas informações divulgadas e responderão, perante a lei, por qualquer informação não verdadeira”. Apoiada pelos partidos de esquerda e rejeitada pelos partidos conservadores, a emenda recebeu 235 votos a favor e 164 contra, com 23 abstenções, sendo portanto rejeitada por não ter alcançado o quórum exigido de 280 votos.

A segunda proposição – resultante da fusão de emendas dos constituintes Aluizio Campos (PMDB-PB), Beth Azize (PSB-AM) e Paulo Delgado (PT-MG) – tinha o seguinte enunciado: “É vedada a propaganda ou divulgação remunerada por órgãos ou entidades da Administração Direta e Indireta, salvo para publicações e informações relacionadas aos serviços públicos, a evidente interesse público, ou determinadas em lei”.³⁸ Essa proposta recebeu 244 a favor, 140 contra, com 35 abstenções, sendo portanto rejeitada.

Outro destaque foi apresentado pelo deputado Domingos Leonelli (PMDB-BA), dispondo sobre a proibição a “qualquer forma de comunicação subliminar compreendida como tal aquela informação cuja transmissão esteja abaixo dos padrões normais de percepção consciente do expectador, teleouvinte ou leitor”.³⁹ Essa proposição alcançou 254 votos a favor, com 132 votos contra e 24 abstenções, repetindo-se mais uma vez a falta de quórum para aprovação. Por último, foi votada emenda do deputado Elias Murad (PTB-MG), propondo que “a propaganda comercial do tabaco, bebidas alcoólicas, formas de tratamento, medicamentos e agrotóxicos terá restrições legais, havendo necessidade de contrapropaganda sobre seus decorrentes malefícios”.⁴⁰ Essa foi a única emenda aprovada, tendo obtido 324 votos a favor, com 36 votos contra e 26 abstenções. Restava ainda uma emenda do deputado Maurício Fruet (PMDB-PR) dispondo sobre a criação de Conselhos dos Direitos de Expressão, compostos pela sociedade civil organizada, que teriam como atribuição classificar, por faixa etária e horária, a programação das emissoras de radiodifusão. Mas, atendendo apelo do relator, ele

³⁸ Cf. *DANC*, ano II, nº 249, 25 maio 1988, p. 10.735.

³⁹ *Idem*, p. 10.739.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 10.742.

concordou em retirá-la, deixando a questão para ser regulamentada através de lei ordinária.

O acordo que selou a votação em 1º turno do capítulo da Comunicação marcou o fim da longa batalha travada em torno desta questão. O texto aprovado nessa jornada sofreria apenas retoques de forma e estilo no 2º turno, não merecendo qualquer registro. Para a comunicação, o processo de elaboração constitucional estava esgotado, de forma surpreendente.

No dia 1º de junho, a ANC concluiu a votação, em 1º turno, da parte permanente da Constituição, iniciando-se a votação das Disposições Transitórias. A questão mais polêmica era a definição da duração do mandato do presidente Sarney, matéria votada no dia 2 de junho (ver Capítulo IX). No dia 30 de junho, concluiu-se a votação do Ato das Disposições Transitórias. Estava votado o Projeto de Constituição “A”. No dia 5 de julho, o presidente da ANC, Ulysses Guimarães, recebeu a nova redação, que ficou conhecida como Projeto “B”, com 322 artigos, dos quais 245 são disposições permanentes e 77 disposições transitórias. No dia 25 de julho teve início a votação, em 2º turno, do projeto “B”, ao qual foram apresentadas 1.844 emendas – supressivas ou para sanar omissões, erros ou contradições, ou de redação para a correção de linguagem. A votação em 2º turno foi encerrada no dia 1º de setembro. Essa fase resultou numa nova redação, o Projeto “C”, constituído de 313 artigos, dos quais 244 são disposições permanentes e 69 transitórias. Foram recebidas 833 emendas de redação. No dia 22 de setembro a Constituinte aprovou a redação final do texto da nova Constituição, o Projeto “D”. A versão definitiva ficou com 315 artigos, sendo 245 referentes às disposições permanentes e 70 às disposições transitórias. A história do processo constituinte de 1987/88 chegou ao seu final com a promulgação da nova Constituição da República Federativa do Brasil, em sessão solene realizada no dia 5 de outubro de 1988.

Pronunciamentos avulsos sobre o tema da Comunicação⁴¹

A título de registro, merecem citação alguns pronunciamentos sobre o tema da comunicação realizados em plenário ao longo do processo constituinte de 1987/88. O deputado Aírton Cordeiro (PDT-PR) pronunciou-se no princípio de abril de 1987 condenando o uso das concessões de radiodifusão como instrumento de ação política e cobrando da Mesa da Constituinte a adoção de uma medida que suspenda todos os processos de concessão de canais de rádio e televisão até a promulgação da nova Constituição.⁴² No dia 8 de abril, o líder do PDT, Brandão Monteiro (RJ), denunciou na tribuna da Constituinte a manipulação política das concessões promovida pelo governo Sarney, que em dois anos distribuiu 327 emissoras de rádio e televisão, beneficiando parlamentares da situação. Ele acusou ainda o ministro ACM de não publicar no *Diário Oficial* os atos de outorga dessas concessões.⁴³

O líder do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, criticou o presidente Sarney, em discurso realizado no dia 9 de abril de 1987, afirmando que, “por uma questão ética e por respeito ao cargo que ocupa, o presidente não poderia conceder canal de televisão para seu filho na cidade de Imperatriz”.⁴⁴ Ele cobrou da Mesa que adote as providências necessárias para que seja respondido o seu requerimento, apresentado no início de fevereiro ao Minicom, solicitando a relação dos beneficiados com as concessões realizadas durante o governo Sarney. Ele voltou a fazer a mesma cobrança em julho. Mas a resposta ao requerimento só foi recebida no final de outubro de 1987, quando Lula tornou a ocupar a tribuna da Constituinte para protestar contra o cinismo do ministro ACM, que se limitou a indicar a legislação com base na qual as concessões vinham sendo outorgadas. Sobre os beneficiários, o ministério sonegou a informação, alegando dificuldades para levantar os dados.⁴⁵

⁴¹ De acordo com levantamento realizado nesta pesquisa, durante os 20 meses da Constituinte, foram realizados em plenário 77 pronunciamentos tratando especificamente da questão da radiodifusão e dos meios de comunicação de massa.

⁴² Cf. *DANC*, 10 abr. 1987, p. 1.248.

⁴³ Cf. *DANC*, 25 abr. 1988, p. 1.528.

⁴⁴ Cf. *DANC*, 10 abr. 1987, p. 1.253.

⁴⁵ Cf. *DANC*, 5 nov. 1987, p. 2.670 e *DANC*, 29 jul. 1987, p. 3.678.

O deputado Virgildásio de Senna (PMDB-BA) denunciou o tráfico de influência exercido pelo ministro ACM no episódio da transferência dos direitos de retransmissão da programação da TV Globo, em Salvador, da TV Aratu para a TV Bahia – de propriedade de parentes do ministro.⁴⁶ O deputado José Genoíno chamou a atenção para a influência da TV:

O controle e a manipulação da consciência coletiva pelos meios eletrônicos de comunicação são um elemento central da vida política sob o capitalismo moderno. Cada vez mais a televisão vem condicionando as disputas políticas e eleitorais nas chamadas sociedades de massa. Por trás da polarização na Constituinte, envolvendo a questão das normas e poderes para a concessão de canais e emissoras não estão apenas os interesses estritamente econômicos das redes e grupos ligados à comunicação. Há também a questão estratégica da centralização do controle sobre um poderosíssimo aparato de dominação ideológica e cultural, que tem papel fundamental no funcionamento das instituições políticas.⁴⁷

O deputado Mário Maia (PDT-AC) denunciou que a concessão de canais de rádio e televisão no país “nos últimos anos converteu-se numa famigerada indústria politiqueria, da corrupção, de privilégios e favores, em benefício de grupos e monopólios econômicos, de famílias e pessoas, em troca do apoio ao governo e de eleição de agentes do poder econômico e do mandonismo político”.⁴⁸ Maia defendeu a proteção das culturas regionais, mediante dispositivo legal que obrigue as emissoras a destinar determinado percentual da sua programação à produção local.

No início de agosto de 1987, os deputados José Genoíno (PT-SP), Brandão Monteiro (PDT-RJ), e Haroldo Lima (PC do B-BA) acusaram o ministro ACM de ter assinado autorizações permitindo a instalação de retransmissoras da TV Bahia

⁴⁶ Cf. *DANC*, 3 abr. 1987, p. 1076. Na ocasião, Senna denunciou que o Minicom, através do Dentel, levou 24 horas para retirar do ar a TV Aratu, dando cumprimento à decisão judicial que permitia à Globo não renovar o contrato com essa afiliada. Entretanto, no dia 30 de março/87, a Câmara Civil do Rio de Janeiro, julgando recurso impetrado pela TV Aratu, cassou a liminar que conferia à TV Bahia o direito de retransmitir os sinais da TV Globo. Porém, dessa vez o Dentel, subordinado à pasta de ACM, não demonstrou a mesma eficiência em dar cumprimento à decisão da Justiça. Decorridos quatro dias da cassação da liminar, a TV Bahia continuava com a programação da Globo. Senna pede o cumprimento da sentença e acusa ACM de usar o poder para proteger interesses de empresa da família. Posteriormente, essa decisão foi revogada, e a TV Globo ganhou a causa. Sobre esse episódio, ver o Capítulo IX.

⁴⁷ Cf. *DANC*, 24 jun. 1987, p. 2.868.

⁴⁸ Cf. *DANC*, 11 jul. 1987, p. 3.215.

para 80 municípios do interior do estado da Bahia.⁴⁹ Como essa emissora pertence à sua família, esses parlamentares classificaram os atos do ministro como uma “imoralidade”.⁵⁰ Genoíno cobrou da Mesa explicações sobre o encaminhamento dado ao Projeto de Decisão apresentado pelo constituinte Carlos Alberto Caó (PDT- RJ), proibindo a outorga de concessão de canais de rádio e televisão durante o período de funcionamento da Constituinte. Proposta nesse sentido também foi feita pelo senador Mansueto de Lavor (PMDB-PE), que sugeriu inclusive a anulação das concessões outorgadas durante o período da Constituinte, por estarem eivadas de irregularidades.⁵¹ No entanto, essas iniciativas não prosperaram.

Essas denúncias sobre irregularidades nas concessões intensificaram-se nos primeiros meses de 1988 (ver Capítulo IX). Nesse período, diversos parlamentares se manifestaram na tribuna da Constituinte acrescentando acusações contra o ministro ACM. O deputado Vladimir Palmeira (PT-RJ) defendeu a adoção de restrições legais para impedir a concentração das propriedades dos veículos de comunicação e sugeriu a reserva de faixas para rádio e TVs comunitárias. Propôs ainda que as transmissões em rede nacional se restringisse ao máximo de duas horas por dia. Defendeu a criação do CNC, como poder de decidir sobre as concessões, *ad referendum* do Congresso.⁵²

O deputado Geraldo Alckmin Filho (PMDB-SP) observou que, pela importância adquirida pelos MCM na sociedade moderna, é compreensível que a questão da concessão de canais de rádio e televisão tenha se tornado um dos temas mais polêmicos, gerando “mais conflitos de opiniões do que a própria reforma agrária, a estabilidade no emprego ou a jornada de trabalho de 40 horas semanais”. Depois de criticar o sistema de radiodifusão implantado no país – que favorece o uso político das concessões, em detrimento dos “interesses coletivos” –, Alckmin Filho defendeu a criação do CNC.⁵³ A deputada socialista Abigail Feitosa (PSB-BA) também defendeu a criação do CNC como forma capaz de pôr fim à manipulação e ao tráfico de influência na outorga de concessões de radiodifusão. Ela defendeu ainda

⁴⁹ As portarias autorizando a instalação de retransmissoras da TV Bahia foram publicadas pelo *Diário Oficial da União* nas edições de 8 de maio, 18 de junho, 25 e 30 de julho de 1987.

⁵⁰ Cf. *DANC*, 6 ago. 1987, p. 3.963 e p. 3.967; *DANC*, 7 ago.1987, p. 4.034.

⁵¹ Cf. *DANC*, 2 fev. 1988, p. 6.738.

⁵² Cf. *DANC*, 4 ago. 1987, p. 3.871.

⁵³ Cf. *DANC*, 20 ago. 1987, p. 4.665.

a regionalização obrigatória da produção informativa, cultural, artística e publicitária, a fim de preservar a identidade sociocultural da população.⁵⁴

O senador Aluizio Bezerra (PMDB-AC) fez uma severa condenação à decisão do governo de privatizar 14 emissoras de rádio (12 FM e duas OM) e um canal de TV da Radiobrás. Na sua opinião, ao invés de vendê-las para a iniciativa privada, o governo deveria concedê-las a entidades da sociedade civil, como universidades, sindicatos e fundações sem fins lucrativos. “À distribuição corruptora de concessões de rádio junta-se agora a privatização de parte da Radiobrás, em claro reforço do controle dos setores mais reacionários da sociedade sobre os meios de comunicação”.⁵⁵ Bezerra acusou o governo de transformar as concessões em moeda de corrupção política, utilizando-as para a compra de consciência e negociatas que feriram a soberania da própria Constituinte.

O deputado Domingos Leonelli (PMDB-BA) acusou a TV Bahia, da família de ACM, de proibir a veiculação de qualquer mensagem do governo da Bahia, administrado pelo seu adversário político, Waldir Pires (PMDB). Leonelli afirmou que a emissora chegou ao cúmulo de “não apenas censurar o governador no setor de jornalismo, mas também a veiculação paga”.⁵⁶

Os deputados evangélicos Antônio de Jesus (PMDB-GO), Matheus Iensen (PMDB-PR) e João de Deus Antunes (PDT-RS) ocuparam a tribuna da Constituinte em diversas ocasiões para manifestarem-se contra os abusos dos meios de comunicação, cuja programação atentaria contra os princípios da moralidade, promovendo a licenciosidade, a pornografia e a violência. Em nome dos valores da família, defendem a adoção de mecanismos que permitam à sociedade se proteger desses abusos, numa apologia nem sempre velada da censura. Cobram ainda a ação do governo no sentido de coibir os excessos.⁵⁷

⁵⁴ Cf. *DANC*, 25 ago. 1988, p. 12.984.

⁵⁵ Cf. *DANC*, 16 abr. 1988, p. 9.572.

⁵⁶ Cf. *DANC*, 29 set. 1988, p. 14.275.

⁵⁷ Cf. *DANC*, 4 jul. 1987, p. 3.101; *DANC*, 3 dez. 1987, p. 5.945; *DANC*, 22 fev. 1988, p. 7.404; *DANC*, 26 ago. 1988, p. 13.152.

A censura ao seriado *O Pagador de Promessa*

Um assunto que teve ampla repercussão na imprensa, na opinião pública e na Constituinte foi a censura imposta pela alta direção da TV Globo à minissérie *O Pagador de Promessas*, produção adaptada a partir da peça homônima do dramaturgo e roteirista de novelas Dias Gomes e dirigida pela cineasta Tizuka Yamasaki. Consagrado como um clássico da dramaturgia nacional, o *Pagador* já tinha sido filmado no início da década de 60, tendo ganhado a Palma de Ouro do Festival de Cannes. O roteiro descrevia a saga do matuto “Zé do Burro”, tendo como pano de fundo os conflitos pela posse da terra no interior do país. Com um custo estimado em US\$ 1 milhão, o seriado demorou três meses para ser produzido, tendo sido filmado em Monte Santo, no interior da Bahia. A minissérie, com doze capítulos, estava programada para ser exibida a partir do dia 5 de abril de 1988, no horário das 21:30 minutos. Mas, às vésperas de ser levada ao ar, a imprensa divulgou que havia uma ameaça de censura por parte da direção da emissora, que considerou a obra muito política.⁵⁸ Dois dias depois da estreia, a decisão da cúpula da TV Globo tornou-se oficial. A minissérie foi reduzida para oito capítulos, sendo suprimidos todos os episódios filmados em Monte Santo, envolvendo a questão da Igreja progressista com a reforma agrária. Os cortes eliminaram personagens, como é o caso do fazendeiro “Tião Gadelha”, interpretado por Carlos Eduardo Dolabella, que promovia leilões para a UDR.⁵⁹

Em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*, o vice-presidente de operações da TV Globo, José Bonifácio de Oliveira Sobrinho, disse que a decisão de cortar trechos da minissérie não passou de um “ato de rotina”, acrescentando que “a televisão pertence a uma pessoa física que diz o que quer dizer”.⁶⁰ Ele admitiu que foram censurados os trechos que eram contrários às opiniões do dono da emissora, Roberto Marinho, e concluiu dizendo: “É assim que funciona. Tudo faz parte de um sistema. Quem quiser falar coisas livremente deve escrever um livro ou montar sua própria emissora de televisão”.⁶¹

⁵⁸ Cf. “O Pagador de Promessas’ chega à TV”, in *Folha de S. Paulo*, 3 abr. 1988, p. D-4.

⁵⁹ Cf. “Tizuka diz que Globo cortou ‘O Pagador de Promessas’”, in *Folha de S. Paulo*, 8 abr. 1988, p. A-39.

⁶⁰ Cf. “Cortes na minissérie foram ‘atos de rotina’, diz Boni”, in *Folha de S. Paulo*, 9 abr. 1988, p. A-31.

⁶¹ Idem.

O jornal *O Globo* – pertencente às Organizações Globo – publicou um editorial na primeira página, na sua edição dominical de 10 de abril de 1988, justificando a decisão tomada pela Direção da TV Globo de censurar o seriado. O editorial acusou Dias Gomes de ter traído e agredido sua própria obra ao adaptá-la para a televisão. Segundo o editorial, o autor pretendeu reduzir a obra a “uma mensagem política subliminar”. De acordo com o editorial, a Rede Globo “sentiu-se no dever de não trair o telespectador, exibindo uma versão bem diferente daquela consagrada pela crítica e incorporada ao patrimônio cultural do país”. A minissérie foi censurada porque “não correspondeu ao enredo original de Dias Gomes, consagrado no teatro, no cinema e premiado internacionalmente”.⁶²

Em resposta ao editorial, Dias Gomes divulgou uma nota – “Não traí ninguém” – na qual manifestava sua estranheza diante da decisão da emissora, observando que o projeto vinha sendo desenvolvido há mais de um ano, sem que nesse período houvesse sido manifestada qualquer restrição ao seu texto. A nota terminava com o seguinte registro: “Alegar que minha versão ‘não corresponde ao enredo original de Dias Gomes, consagrado no teatro, cinema e premiado internacionalmente’ é, no mínimo, surrealista, pois todos os textos foram escritos por mim. Justificar a mutilação de minha obra como medida para defender a integridade da mesma obra é um contrassenso que toca as raias do absurdo”.⁶³ O Sindicato dos Escritores do Rio de Janeiro também protestou contra a censura da minissérie e rebateu as acusações do editorial de *O Globo*. Através de uma nota intitulada “Escritores denunciam genocídio cultural na Rede Globo”, a entidade adverte para o risco de “uma concessionária de rádio e televisão, como a Rede Globo, se investir no papel de concessionária das liberdades públicas, na medida em que se arroga o direito de fixar a cota de realidade nacional e, em última instância, de liberdades democráticas que deve ser ministrada ao povo brasileiro”.⁶⁴

Os cortes determinados pela emissora foram relacionados com a disputa que estava sendo travada na Constituinte em torno da questão da Reforma Agrária.⁶⁵ O

⁶² Cf. “Quem traiu” (editorial), in *O Globo*, 10 abr. 1988, p. 1. Sobre a repercussão deste editorial, ver “‘O Globo’ critica Dias Gomes em editorial de primeira página”, in *Folha de S. Paulo*, 11 abr. 1988, p. A-22.

⁶³ Cf. “Caiado e Dias Gomes trocam acusações sobre minissérie”, in *Folha de S. Paulo*, 12 abr. 1988, p. A-33.

⁶⁴ Essa nota foi transcrita nos anais da ANC a pedido do deputado Carlos Alberto Caó (PDT-RJ). Cf. *DANC*, 30 abr. 1988, pp. 10.105-10.106.

⁶⁵ O embate final em torno da questão agrária na ANC se daria na primeira semana de maio. Portanto,

próprio presidente da UDR, Ronaldo Caiado, acusou Dias Gomes de ter realizado “um exercício de *merchandising* ideológico a serviço da militância política” e aprovou os cortes feitos pela emissora, justificando que “a exibição integral da minissérie, tal como foi concebida, tornaria evidentes a má-fé e a tendenciosidade dos que a produziram, a soldo dos interesses da esquerda nacional”.⁶⁶

Na Constituinte, parlamentares de esquerda condenaram a censura imposta pela Globo. O deputado Augusto Carvalho (PCB-DF) protestou, atribuindo os cortes às pressões dos “setores do latifúndio, do grande empresariado, com as suas ramificações nas próprias redes de televisão do país que impedem a sociedade brasileira de discutir o tema mais candente, que é exatamente a necessidade da democratização da propriedade rural, estancando o conflito que tem banhado de sangue o “território brasileiro”.⁶⁷ José Genoíno se somou aos protestos, afirmando que a medida adotada pela direção da Globo feria dispositivo já aprovado pela ANC, vedando de maneira peremptória e radical qualquer tipo de censura:

À época do regime militar, o serviço de censura era exercido pelo aparelho do Estado, através dos agentes da Polícia Federal. Agora, a censura assume uma característica mais sofisticada, até mais eficiente, porque é feita diretamente pelo patronato, pela iniciativa privada, que fala tanto na liberdade e na iniciativa, mas é exatamente a liberdade para defender os seus privilégios, os seus interesses, e não a liberdade plena de manifestação de pensamento, de manifestação artística e cultural.⁶⁸

Esse episódio ilustra bem como os conglomerados privados de mídia exercem a censura, em nome de interesses econômicos aos quais estão vinculados. As Organizações Globo, controladas pelos empresários Roberto Marinho, reúnem dezenas de empresas com interesses nos mais diversos setores da economia. A televisão é utilizada para promover esses interesses. Durante a Constituinte – como demonstra o episódio da censura à minissérie *O Pagador de Promessa* – a TV Globo foi colocada a serviço dos interesses conservadores.

quando a minissérie foi ao ar, estava acesa a verdadeira “guerra ideológica” que essa questão proporcionou. Sobre a votação dessa matéria, ver José Gomes da SILVA. *Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte*, sobretudo os capítulos 8 e 9.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Cf. DANC, 12 abr. 1988, p. 9.281.

⁶⁸ Cf. DANC, 13 abr. 1988, p. 9.309.

CONCLUSÃO

O roteiro desta dissertação foi percorrido em três etapas distintas, embora cada uma delas mantenha coerência com o projeto original, que era apresentar a ideia inserida no próprio título: *A batalha invisível da Constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*. Na primeira parte, desenvolvemos a contextualização do quadro político-institucional no qual se deu a transição negociada e a Constituinte, arena da “batalha invisível” da comunicação. Na segunda parte, empreendemos uma análise da legislação brasileira de radiodifusão, destacando as bases jurídicas que definem o caráter público desse serviço; traçamos um painel do desenvolvimento do modelo de radiodifusão e das tensões permanentes que decorrem da conflagração entre sua natureza pública e um sistema operado hegemonicamente por grupos privados. Na terceira e última parte, descrevemos a “batalha invisível da constituinte”, revelando a vitória dos interesses privados.

O cenário no qual se desenvolve o presente trabalho tem como pano de fundo a transição do regime autoritário para a democracia, processo que seguiu um “padrão conservador e errático”. Contudo, essa falta de direção que por vezes ameaçou o curso da abertura política não impediu sua marcha em conformidade com o projeto definido pelos estrategistas do regime, que a queriam “lenta, gradual e segura”. O momento de maior desafio ao controle exercido pelo regime autoritário sobre o processo de transição configurou-se com a eclosão do movimento de massa em torno da campanha pelo restabelecimento da eleição direta para presidente da República, no primeiro semestre de 1984, que capitalizou enorme apoio popular.

Entretanto, com grande competência, as elites dominantes conseguiram manter a direção do processo mediante uma hábil conciliação com as forças moderadas da oposição. Através de um “pacto de não competição eleitoral”, a transferência de poder fardado para um governo civil foi operada sem rupturas institucionais. Esse acordo de cúpula, que excluiu os setores populares, repete uma velha tradição da política brasileira, com seu viés profundamente elitista. A coalizão partidária formada pelo PMDB e pelo PFL foi bem sucedida do ponto de vista da conquista do poder, garantindo uma folgada vitória da chapa formada por Tancredo Neves e José

Sarney. Por outro lado, não obteve o mesmo êxito no cumprimento das tarefas exigidas pela agenda da transição. O caráter contraditório das forças políticas reunidas pela Aliança Democrática – que se tornou mais agudo com a fortuita saída de cena do seu principal articulador, Tancredo Neves – emperrou as reformas e causou a permanente instabilidade que marcou o período da chamada “Nova República”. O peso hegemônico das forças ligadas ao antigo regime no governo Sarney estreitou os limites das mudanças sociais e das reformas institucionais.

A despeito desse caráter conservador da Aliança Democrática, a convocação de uma Constituinte, atendendo antiga reivindicação das forças políticas engajadas na luta pela redemocratização do país, despertou grande expectativa de mudanças. Porém, o núcleo conservador que deu direção política ao governo Sarney fez uma clara opção por evitar riscos políticos, preferindo uma Constituinte Congressional, programada a longo prazo. Assim, a Emenda Constitucional convocando a Constituinte – impropriamente chamada de Assembleia Nacional Constituinte – encaminhada ao Congresso em junho de 1985 definia prazos exageradamente elásticos, atribuindo poderes constituintes ao Congresso que seria eleito em 15 de novembro de 1986 e marcando sua instalação somente para o início da nova legislatura, em 1º de fevereiro de 1987.

Portanto, a reconstitucionalização do país não foi encarada como tarefa prioritária pelo governo da “Nova República”, que demonstrou grande capacidade de adaptação e convivência com o ordenamento jurídico herdado do regime autoritário. De fato, a nova Constituição só se tornaria uma realidade em 5 de outubro de 1988, no final do quarto ano do governo de transição – que deveria ser o último, caso o compromisso assumido pelos fiadores da Aliança Democrática tivesse sido cumprido. Mas as ambições pessoais do presidente Sarney moveram uma luta inglória, que culminou com a aprovação, pelo Congresso Constituinte, do mandato de cinco anos.

Conforme foi visto na segunda parte desse trabalho, o governo Sarney encontrou um modelo de concessão de canais de rádio e televisão marcado por profundas distorções, provocadas sobretudo por uma legislação permissiva, que concentrava nas mãos do presidente da República, de forma absoluta e discricionária, o poder decisório sobre a questão. Esse sistema, de inspiração notoriamente autoritária, favoreceu toda sorte de tráfico de interesses e barganhas políticas. Na medida em

que o rádio e a televisão ganharam importância econômica e política, as concessões foram transformadas numa cobiçada “moeda política”, largamente utilizada pelos donos do poder para favorecer parentes, amigos e aliados políticos. Particularmente no período final do governo Figueiredo, essa modalidade de clientelismo propagou-se como epidemia, não faltando denúncias da oposição de que grande número de emissoras estava sendo distribuídas para barganhar apoio partidário e premiar a fidelidade de correligionários.¹

Esse escândalo, causado pela farta distribuição de canais de rádio e televisão com base exclusivamente no critério do favoritismo político, pautou a questão da política de concessão na agenda da transição, exigindo um posicionamento do governo da “Nova República”. No primeiro momento, o novo governo demonstrou preocupação com o problema, assumindo propostas moralizadoras. Causou forte impacto na opinião pública uma das primeiras medidas assinadas pelo novo ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, determinando a suspensão das concessões realizadas nos últimos três meses do governo do general Figueiredo. Essa medida atendia os anseios de setores da sociedade civil que exigiam o fim do favoritismo e a definição de critérios transparentes para a política de concessões de rádio e televisão.

Mas não demorou para que o real significado desse ato do ministro fosse compreendido: tudo não passou de um gesto teatral e diversionista, que não teve nenhuma continuidade. Na verdade, serviu apenas para que o ministro promovesse retaliações contra seus adversários políticos. Aos poucos, o assunto caiu no esquecimento da imprensa e, por via de consequência, da própria opinião pública, permitindo que todas as concessões suspensas fossem liberadas gradativamente. Maior desencanto veio com a constatação de que o governo Sarney retomara as mesmas práticas antes condenadas, agindo até forma mais abusada do que o governo anterior.

Como parte da política do “é dando que se recebe” colocada em prática para obter da Constituinte uma decisão favorável ao mandato de cinco anos, Sarney lançou mão de um verdadeiro “derrame” de canais de rádio e televisão. Os maiores

¹ Cf. Venício A. de LIMA, “Comunicação na Constituinte: a defesa dos velhos interesses”, in *Caderno CEAC/UnB*, ano 1, nº 1, pp. 143-44.

beneficiados foram políticos, destacando-se na lista cerca de uma centena de constituintes, além de governadores e até ministros de Estado. O apetite desmedido dos políticos pelas valorizadas concessões de radiodifusão – que o Estado distribuiu sem nenhum ônus aos concessionários – criou um ativo mercado dentro da Constituinte, onde o voto favorável nas questões de interesse do Palácio do Planalto facilmente podia ser trocado por uma cobiçada frequência de rádio ou televisão, justamente na região onde o parlamentar tinha sua base eleitoral. O Ministério das Comunicações, por sua vez, virou um balcão de negócios para atender esses clientes especiais. Paradoxalmente, o “cartorialismo eletrônico” alcançou sua maior expressão no governo da “Nova República”, inaugurada com promessas de mudança e renovação das práticas políticas.

Na terceira parte deste trabalho, foi amplamente demonstrado como a discussão sobre o tema da Comunicação na Constituinte sofreu influência direta dessa política clientelista de distribuição de canais de rádio e televisão comandada pelo ministro Antônio Carlos Magalhães. As propostas que visavam acabar com esse sistema viciado encontraram forte opositor no Ministério das Comunicações, que atuou de forma ostensiva – em aliança com a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), entidade representativa dos interesses do setor privado de radiodifusão – no sentido de obstruir tais iniciativas. Partiu do governo e da Abert a férrea oposição à criação do Conselho Nacional de Comunicação, concebido por seus defensores como um órgão autônomo, integrado por representantes da sociedade civil, com amplas prerrogativas para traçar políticas de comunicação e deliberar sobre as concessões de radiodifusão. Por outro lado, ficou patente a ausência de vontade política da maioria conservadora que dominou o Congresso Constituinte – principal beneficiária do sistema vigente – em promover quaisquer mudanças que pudessem ameaçar o *status quo* da radiodifusão. Para não ferir os interesses estabelecidos dos concessionários de canais de rádio e televisão – que, como foi assinalado, contou com uma expressiva bancada de 146 parlamentares – a Constituinte acabou promovendo uma mudança bastante acanhada.

De fato, o capítulo que trata da Comunicação Social na nova Constituição Federal (Capítulo V do Título VIII – Da Ordem Social) introduziu como principal inovação a partilha do poder decisório sobre a outorga das concessões (ver Anexo II). A Constituição Federal de 1988 preservou a competência do Executivo de ou-

torgar as concessões, mas estabeleceu a exigência de que o ato passe pelo crivo do Congresso Nacional. Tal mudança foi saudada como uma iniciativa positiva, mas insuficiente para tornar a política de concessão mais transparente e, sobretudo, permeável ao interesse público e menos sujeita às ingerências políticas. O jornal *Folha de S. Paulo*, veículo que defende o liberalismo, manifestou em editorial dúvidas sobre o alcance desta mudança:

É certo que, ao determinar a fiscalização do Legislativo sobre as concessões de rádio e TV, o Congresso Constituinte pode tanto contribuir para uma moralização no que hoje não passa de uma feira de fisiologismo e arbítrio pessoal, como também simplesmente encarregar-se de reproduzi-la no âmbito parlamentar.²

Na verdade, essa alteração no sistema de concessão – negociada com a Abert – teve como contrapartida a constitucionalização de uma série de salvaguardas que protegem os concessionários, conferindo um caráter bem mais estável e menos precário às concessões de radiodifusão. Nesse sentido, a principal vitória do setor empresarial foi ter logrado inserir na Constituição dispositivo estabelecendo que “a não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal” (art. 223, § 2º). A exigência desse quórum qualificado, com votação nominal, torna pouco provável que o Congresso venha rejeitar a renovação de alguma concessão.

Além de proteger os concessionários de radiodifusão de eventuais perseguições ou retaliações políticas do Congresso – argumento invocado pelos defensores da exigência de quórum qualificado –, a nova Constituição agasalhou uma antiga reivindicação do setor, ao estabelecer que “o cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial” (art. 223, § 4º). A combinação dessas duas regras faz com que as concessões tornem-se praticamente vitalícias, o que garante aos radiodifusores uma estabilidade que anteriormente eles não desfrutavam. Outra conquista da radiodifusão privada foi a “constitucionalização” do prazo da concessão, que se manteve no mesmo parâmetro do que já existia na legislação anterior: dez anos para as emissoras de rádio e quinze para as de televisão (art. 223, § 5º).

² Cf. “Restos do Banquete” (Editorial), in *Folha de S. Paulo*, 15 out. 1988, p.2.

Contudo, é preciso reconhecer que, ao lado da ampliação das garantias para os concessionários dos serviços de radiodifusão, a Constituição de 1988 avançou no sentido de consagrar princípios, ainda que genéricos, que abrem perspectiva de democratização dos meios de comunicação de massa. O Conselho de Comunicação Social – proposta que gerou mais polêmica na área da Comunicação em todas as fases da Constituinte – acabou inserido no novo texto constitucional, embora com uma configuração bem diferente da concepção original dos defensores dessa proposta. A ideia do conselho emergiu na Constituinte com um sentido profundamente transformador. Tomando como referência modelos de outros países, sobretudo dos EUA e da França, pretendia-se criar um órgão regulador, encarregado de traçar e fiscalizar as políticas de comunicação, no qual os múltiplos interesses da sociedade pudessem ser representados. De fato, de acordo com essa concepção, o Conselho de Comunicação Social criaria um espaço público para a disputa de interesses divergentes e conflitantes, acabando com os vícios do sistema vigente, no qual grupos privados tinham acesso privilegiado às concessões de radiodifusão e à formulação das políticas de comunicação.

Depois dos insucessos ocorridos na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, onde foi rejeitado pela maioria conservadora, constituída basicamente por parlamentares ligados aos interesses da radiodifusão privada e do ensino privado e pela bancada dos evangélicos (defensores da censura), o conselho foi reabilitado na Comissão de Sistematização, já como uma nova configuração. Perdendo a importância, diminuíram as resistências do setor empresarial. Assim, o conselho acabou aprovado pelo plenário, constando na nova Constituição como órgão auxiliar do Congresso Nacional, para efeito da aplicação das normas previstas no Capítulo da Comunicação Social (art. 224).

Entretanto, decorridos mais de cinco anos da promulgação da Constituição, já em processo de revisão, o referido conselho não foi ainda instalado. Embora tenha sido regulamentada a sua criação – através da Lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991 –, a efetiva instalação vem sendo postergada por resistência do próprio Congresso (ver Anexo III). Longe de representar uma simples omissão, a não implementação do Conselho denota algo bem mais grave: a incapacidade revelada pelo Congresso em exercer as prerrogativas conquistadas com a Constituição de 1988 no tocante ao sistema de con-

cessão. Essa incapacidade revela-se ainda na ausência de empenho para regulamentar os dispositivos do Capítulo da Comunicação que exigem legislação integrativa.³

De fato, outros dispositivos que apontam em direção a um sistema mais democrático continuam a depender de regulamentação para adquirir efetividade. É o caso do artigo que dispõe sobre os princípios que deverão ser atendidos pela produção e programação das emissoras de rádio e televisão, assim definidos pela nova Constituição (art. 221): 1) preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; 2) promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; 3) regionalização da produção cultural, artística e jornalística; e 4) respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família (art. 221). Na prática, a observância a esses princípios não vem sendo exigida pela ausência de uma regulamentação específica que defina, por exemplo, percentuais da programação das emissoras de rádio e televisão que deverão ser ocupados pela produção local e regional.

Por último, o capítulo da Comunicação Social consagrou dois princípios que podem ser transformados em poderosos instrumentos de democratização dos MCM. O primeiro trata da concentração de propriedade nessa área, dispondo que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (art. 220, § 5º). Outro importante avanço é o princípio da “complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”, a ser observado na outorga e renovação de concessão de canais de rádio e televisão (art. 223). Tais dispositivos exigem legislação complementar para que possam ser aplicados. É preciso que a lei conceitue o que é monopólio e oligopólio, estabelecendo restrições rigorosas à concentração abusiva da propriedade dos meios de comunicação, sobretudo dos mídias eletrônicos, que são explorados mediante concessão do Poder Público.

Da mesma forma, o princípio da complementaridade só terá efetividade com uma lei complementar que, em primeiro lugar, conceitue os três sistemas – privado, público e estatal – e, num segundo momento, defina parâmetros de equilíbrio dessas três formas de controle dos veículos de radiodifusão. Quanto à conceituação dos sistemas privado e estatal, ela não oferece maiores dificuldades, pois baseia-se no modelo vigente. O sentido inovador desse princípio decorre da previsão de um “sis-

³ Cf. “Congresso não usa o poder de fiscalizar concessões”, in *Folha de S. Paulo*, 8 jan. 1990, p. A-6.

tema público”, cuja natureza está por ser conceituada em razão da ausência, no Brasil, desse modelo de radiodifusão, que tem como referência mais próxima o sistema de televisão *public service* desenvolvido em outros países de maior tradição democrática. Caberá ainda à legislação complementar especificar em que nível se dará a complementaridade desse “sistema público” com os outros dois – o privado e o estatal.

O balanço da Constituinte, no que diz respeito à disputa da Comunicação, remete a três conclusões:

1. A nova Constituição trouxe inegável avanço ao assegurar uma irrestrita liberdade de expressão, proibindo expressamente a lei de estabelecer qualquer “embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social” (art. 220, § 1º).
2. Os empresários de radiodifusão foram os grandes vitoriosos, preservando o seu status quo e, ao mesmo tempo, ampliando significativamente as salvaguardas para a exploração privada e comercial desse serviço. Ainda que mantido como princípio, o caráter “público” da radiodifusão cedeu terreno para os interesses privatistas, ganhando força o modelo de mercado.
3. Embora de forma genérica, o Capítulo da Comunicação fixou alguns princípios que podem respaldar iniciativas democratizantes através da legislação complementar. Esse potencial está contido sobretudo em três pontos: a) a criação do Conselho de Comunicação Social; b) a proibição de monopólio e; c) a complementaridade entre os sistemas privado, estatal e público.

A luta pela democratização dos meios de comunicação empreendida na Constituinte não realizou seus principais objetivos. Mas marcou avanços importantes. As potencialidades democratizantes contidas na Constituição continuam obstruídas pela incapacidade histórica demonstrada pelo Congresso Nacional em legislar nesta área e pela ausência de um movimento social suficientemente forte para sustentar essas reformas. As iniciativas que dependem do Congresso – como a implantação do Conselho e a regulamentação dos dispositivos que exigem legislação complementar – sofrem permanente boicote. Não faltam projetos de lei sobre radiodifusão tramitando no Congresso, mas a ausência de vontade política da maioria dos partidos em tratar desse assunto faz com que essas iniciativas não prosperem.⁴

⁴ De acordo com levantamento realizado pelo este pesquisador junto ao Congresso Nacional, em 8 de junho de 1993, havia naquela data em tramitação nas comissões das duas casas 126 projetos de lei sobre radiodifusão

Este trabalho chama atenção para o crescente uso dos mídias eletrônicas como instrumento político-eleitoral, o que provocou nos políticos um apetite desenfreado pelo controle desses meios. Esse processo, levado ao paroxismo durante o governo Sarney, acentuou a tendência do controle dos mídias pelas elites políticas locais e regionais. Verifica-se hoje uma situação que se caracteriza pela simbiose entre os grupos políticos dominantes e o sistema privado de radiodifusão. No Congresso, os parlamentares que são donos de emissoras de rádio e/ou televisão constituem-se numa das bancadas mais numerosas e influentes.⁵ Essa presença expressiva de proprietários de emissoras de rádio e/ou televisão chamou atenção durante a Constituinte e desde então só tem crescido. Além da atuação desse grupo de interesse, no sentido de preservar o *status quo*, o “estar de bem com a mídia” faz com que a maioria dos parlamentares adote uma postura de acomodação frente ao sistema privado de radiodifusão.

Ao analisar o posicionamento dos parlamentares em relação aos mídias eletrônicas, José Salomão David Amorim sugere que os congressistas podem ser agrupados em quatro categorias: 1) a primeira, formada pelos parlamentares que controlam concessão de rádio e/ou televisão; 2) a segunda, formada pelos que não têm concessão, mas querem ter; 3) a terceira, formada pelos parlamentares que não têm emissoras de rádio e/ou televisão, não desejam ter, mas têm medo dos que têm; 4) por último, a quarta categoria é formada pelos “puros” ou “bem intencionados”, que revelam disposição de apoiar mudanças. A essas quatro categorias, poderia ser

(115 na Câmara dos Deputados e 11 no Senado Federal). Uma análise das ementas de 80 desses projetos mostrou a seguinte distribuição, por assunto: 22 dispõem sobre novas regras para o uso do horário gratuito reservado aos partidos políticos nas emissoras de rádio e televisão; 15 dispõem sobre a regulamentação dos princípios a serem obedecidos pela produção e programação dos veículos de radiodifusão (art. 221 da Constituição); 14 projetos dispõem sobre censura e classificação de espetáculos (art. 220, § 3º da Constituição); 11 projetos dispõem sobre critérios para outorga e renovação de concessão (art. 223 da Constituição); quatro projetos dispõem sobre critérios de proporcionalidade entre música brasileira e estrangeira nas emissoras de rádio e televisão; três projetos dispõem sobre o patrocínio de programas de rádio e televisão; os demais projetos dispõem sobre produção local e regional, cabodifusão, liberdade de imprensa, direito autoral e alterações ao Código Brasileiro de Radiodifusão. Merece destaque o projeto de Lei nº 3.947, de 1993, apresentado pelo deputado Tilden Santiago (PT-MG), que proíbe parlamentares e autoridades do Executivo de figurarem como concessionários de emissoras de rádio e televisão. Proposta com esse caráter foi apresentada na Constituinte pelo deputado Artur da Távola (PMDB-RJ) e rejeitada. Sobre a votação dessa emenda, ver o Capítulo XII.

⁵ Cf. “Está entrando no ar a nova Câmara dos Deputados”, in *Jornal do Brasil*, 14 out. 1990, p. 15; “Cartórios eletrônicos”, in *Veja*, 25 jul. 1990, p. 3; “Como a política manipula os meios de comunicação”, in *Imprensa*, dez. 1991, p. 16; Célia STADNIK, “A hipótese do fenômeno do ‘Coronelismo Eletrônico’”, PUC/RS, mimeo., 1991.

acrescentada outra, formada pelos parlamentares que ignoram por completo esse assunto, ou a ele não conferem importância.⁶

Embora esquemática e aleatória, essa classificação presta-se para mostrar o grau de resistência que qualquer política de democratização dos meios de comunicação encontra no Congresso. Tal argumento é suficientemente corroborado pelo relato incluído neste trabalho, na forma de apêndice, sobre a CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) criada pelo Senado Federal em 1987, destinada a apurar eventuais irregularidades nas concessões de emissoras de rádio e televisão durante o governo Sarney. Apesar de todas as evidências de favoritismo e da troca de concessões pelo apoio à aprovação do mandato de cinco anos, essa CPI não cumpriu sua tarefa, terminando de forma melancólica com um relatório de uma página.

Na introdução da presente dissertação, formulamos duas questões que deveriam ser respondidas por este estudo: Por que é importante discutir a democratização dos meios de comunicação de massa? O que isso tem a ver com a democracia? Ao longo do trabalho, aparecem elementos que respondem satisfatoriamente a tais questões. Entretanto, à guisa de consideração final, convém notar que o balanço da transição e, particularmente, da Constituinte aponta para resultados muito limitados no tocante ao estabelecimento de controles democráticos dos meios de comunicação. A ausência de tais controles democráticos é tão perniciosa para a democracia quanto seria persistência de restrições à plena liberdade de imprensa. Portanto, o debate sobre a democratização dos MCM continua atual na sociedade brasileira, pois a consolidação da democracia depende dramaticamente de uma solução satisfatória para esse problema. Ao acentuar as mazelas do sistema de concessão, procuramos mostrar que a hegemonia dos interesses privados provocou um esvaziamento completo do caráter público atribuído aos serviços de radiodifusão. O resgate desse princípio e a construção de um sistema público é hoje um desafio que se impõe às forças políticas democráticas.

Finalmente, os elementos reunidos pelo presente trabalho comprovam que o sistema de concessão de rádio e televisão vigente no Brasil, a despeito das modificações modernizantes e potencialmente democratizantes promovidas pela

⁶ Essa classificação foi apresentada pelo professor José David Salomão Amorin no seminário "Caminhos para a Democratização no Brasil", durante o qual fez uma exposição sobre Políticas de Comunicação no Brasil. Esse evento, promovido pela Liderança do PDT, foi realizado na Câmara dos Deputados, nos dias 5 e 6 de fevereiro de 1993. O acréscimo do grupo dos parlamentares "desinformados" foi sugerido pelo líder do PDT, deputado Luiz Alfredo Salomão (RJ), durante o debate sobre esse tema.

Constituinte de 1987/88, continua fortemente submetido aos interesses privados, hegemonicamente vinculados às elites políticas conservadoras. Portanto, os mídia eletrônicos – que por razões socioculturais exercem uma influência desmedida no país – estão a serviço da conservação do *status quo* das classes dominantes. Nesse sentido, constituem-se incontestavelmente no mais poderoso aparelho de hegemonia da classe dominante.

Apêndice

A CPI DO SILÊNCIO: BREVE HISTÓRICO DA CPI CRIADA PELO SENADO PARA APURAR AS IRREGULARIDADES NAS CONCESSÕES DURANTE O GOVERNO SARNEY

“Sou um incorrigível otimista, porque se eu não fosse otimista neste país
– eu com 72 anos, se eu não mantivesse o otimismo, se eu não tivesse
uma desesperada esperança – eu já deixaria de ter razão de existir”

SENADOR POMPEU DE SOUZA¹

As insistentes denúncias da oposição, da imprensa e de entidades da sociedade civil sobre o favoritismo político e o clientelismo que vinham pautando a farta distribuição de emissoras de rádio e televisão durante o governo Sarney levaram o Senado Federal a instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o assunto. A iniciativa partiu do senador Fábio Lucena (PMDB-AM).² O pedido, com o apoio de 24 senadores,³ foi aprovado no dia 8 de abril de 1987. De acordo

¹ Cf. *DCN - II*, 29 abr. 1988, p. 1.203.

² Jornalista, economista e funcionário de carreira do Banco do Brasil, Fábio Lucena foi redator e editorialista do jornal *A Crítica*, de Manaus (AM). Cassado pelo regime militar, começou sua carreira política como vereador de Manaus (1974/78). Nas eleições de 1982, conquistou uma cadeira no Senado Federal. Embora com mandato assegurado até 1990, em 1986 preferiu abrir mão da vaga garantida para candidatar-se à reeleição, pois considerava que só assim teria a legitimidade necessária para ter assento na Assembléia Nacional Constituinte. Reeleito, cumpriu pouco mais de quatro meses do novo mandato de oito anos conquistado nas urnas. Suicidou-se, em Brasília, no dia 14 de junho de 1987, sendo substituído pelo suplente Áureo Mello.

³ Subscreveram o pedido da CPI os senadores: Severo Gomes, João Castelo (PDS-MA), Affonso Camargo (PMDB-PR), Juthay Magalhães (PMDB-BA), Márcio Lacerda (PMDB-MT), Mário Maia (PDT-AC), Mauro Borges (PDC-GO), Francisco Rollemberg (PMDB-SE), Cid Sabóia de Carvalho (PMDB-CE), Jamil Haddad (PSB-RJ), Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), José Ignácio Ferreira (PMDB-ES), Nelson Carneiro (PMDB-RJ), Aluizio

com enunciado do requerimento, essa CPI teria por finalidade “apurar a política de concessões de emissoras de rádio e televisão em todo o país, e irregularidades ocorridas no Ministério das Comunicações”.⁴ A Resolução do Senado Federal nº 16, de 1987, fixou um prazo de 180 dias para realização da investigação e determinou que a comissão teria nove membros titulares e cinco suplentes.⁵

A história dessa CPI, resumida neste apêndice, é emblemática da incapacidade e da falta de vontade política demonstradas pelo Congresso Nacional de opor-se ao clientelismo das concessões. Tal conduta só pode ser explicada levando-se em conta o elevado número de parlamentares diretamente favorecidos por essa prática política – conforme comprovam os dados apresentados no Capítulo XI do presente trabalho. As reiteradas denúncias sobre o uso político das concessões de canais de rádio e televisão faziam supor que essa CPI não teria grandes dificuldades em juntar provas de irregularidades, arrolar os envolvidos e produzir um alentado relatório sobre a matéria.

No entanto, seus resultados foram vexatórios. Baseando-se nas suas conclusões, haveria pouco ou quase nada a ser contado sobre essa comissão, que passou praticamente despercebida para a opinião pública. Mesmo assim, seu registro é importante, exatamente porque revela o fracasso da única iniciativa adotada no âmbito do Congresso Nacional em relação ao escândalo das concessões no período da “Nova República”. É, portanto, uma referência imprescindível ao presente trabalho.

O ostracismo político da “CPI das Concessões”

A “CPI das Concessões” enfrentou muitas dificuldades políticas para ser instalada, a começar pelo absoluto descaso manifestado pelos líderes dos partidos no Senado, que não indicaram dentro do prazo regimental os representantes das suas respectivas bancadas para integrá-la. Essa omissão, reveladora do desinteresse pela inves-

Bezerra (PMDB-AC), Chagas Rodrigues (PMDB-PI), José Richa (PMDB-PR), Nelson Wedekin (PMDB-SC), Dirceu Carneiro (PMDB-SC), Ruy Baccellari (PMDB-BA), Nabor Júnior (PMDB-AC), Iran Saraiva (PMDB-GO), José Fogaça (PMDB-RS), José Paulo Bisol (PMDB-RS) e Itamar Franco (PMDB-MG).

⁴ Cf. *DCN*, 9 abr. 1987, p. 406.

⁵ *Idem*.

tigação, obrigou o presidente do Senado, Humberto Lucena, a designar *ex officio* os senadores para formar a comissão, medida tomada em 11 de junho de 1987.⁶ Mas, foi preciso esperar ainda dois meses até que a primeira reunião pudesse ser realizada, quando então se deu a instalação oficial da “CPI das Concessões”. Esse evento aconteceu no dia 18 de agosto, portanto, quatro meses depois de aprovado o pedido da sua criação. Conforme acordo firmado entre o PMDB e o PFL, foram eleitos por unanimidade para os cargos de presidente e vice-presidente, respectivamente, os senadores Marcondes Gadelha (PFL-PB) e Mário Maia (PDT- RO). Como relator, foi indicado o senador Wilson Martins (PMDB-MT).

Na primeira fase da Constituinte, Gadelha havia presidido a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Sua atuação no cargo foi no mínimo polêmica. Aliado ao bloco conservador, ele ajudou a derrotar os dois substitutivos apresentados pelo relator Artur da Távola (PMDB-RJ). Mas, o fato mais grave que pesava contra Gadelha é que ao ser eleito presidente da CPI ele já figurava na lista dos parlamentares favorecidos pelas concessões no governo Sarney. De fato, junto com outros familiares, controladores da empresa Sistema Regional de Comunicação Ltda., ele havia ganhado um canal de rádio FM, na cidade de Souza (PB), outorgado em 7 de abril de 1987. Outro fato que comprometeria ainda mais a isenção de Gadelha à frente dessa CPI ocorreu quinze dias depois que ele assumiu sua presidência, quando seus familiares ganharam nova concessão, dessa vez de uma emissora de rádio OM em Esperança (PB), atribuída a empresa Rádio Cidade Esperança Ltda., outorgada no dia 4 de setembro de 1987. Ainda durante o governo Sarney, a família Gadelha ganharia um canal de televisão em João Pessoa (PB), outorgado em 4 de outubro de 1988, portanto, na véspera da promulgação da nova Constituição, quando entrariam em vigor novas regras para as concessões. Essa concessão foi dada à Televisão Tambaú Ltda., tendo como um dos sócios Paulo de Tasso Benevides Gadelha, irmão do senador. Estava claro, portanto, que Gadelha deveria julgar-se eticamente impedido de presidir

⁶ A CPI ficou assim constituída: PMDB/Titulares: senadores Wilson Martins (MT), Chagas Rodrigues (PI), Luiz Viana (BA), Teotônio Filho (AL), Nelson Wedekin (SC) e Gérson Camata (ES); Suplentes: senadores Márcio Lacerda (MT), José Paulo Bisol (RS), Irapuan Costa Júnior (GO) e Pompeu de Souza (DF); PFL/Titulares: senadores Edison Lobão (MA) e Marcondes Gadelha (PB); Suplente: senador João Lobo (PI); PDT/Titular: senador Mário Maia (AC); PDS/Suplente: senador Lavoisier Maia (RN).

CPI, o que estranhamente não ocorreu. Também não houve nenhuma objeção à sua escolha, pois o que se supõe é que os integrantes da CPI não tinham conhecimento sobre sua condição de beneficiário das concessões.

Não há dúvida que a apatia com que Gadelha conduziu os trabalhos da “CPI das Concessões” foi fator decisivo para o seu fracasso. Sua atuação como presidente desviou a comissão do seu objetivo e levou-a a um processo de esvaziamento político. Por outro lado, a presença do senador Wilson Martins como relator não foi suficiente para salvar a CPI do fracasso. Ao contrário, o cargo caiu-lhe às mãos sem que tivesse vocação para tal função. Sua atuação parlamentar não registrava interesse pela questão da radiodifusão, nem muito menos qualquer familiaridade com o tema, desconhecimento que ele próprio reconhecera durante o andamento da CPI. Sem saber por onde começar os trabalhos e quais os passos deveriam ser seguidos na investigação, o relator também contribuiu para inviabilizar a CPI. A exemplo de tantas outras CPIs fracassadas, a “CPI das Concessões” foi mais uma que contribuiu para desacreditar este importante instrumento de fiscalização do Legislativo, revalorizado pela Constituição Federal de 1988.⁷

A “CPI das Concessões” tinha prazo até 6 de novembro/87 para concluir os seus trabalhos (ver Tabela 16). Contudo, quando esse prazo esgotou-se, a comissão só havia realizado três reuniões, duas burocráticas e uma para colher o primeiro depoimento. Foi preciso, então, requerer a prorrogação do prazo por mais 180 dias, o que foi feito através de requerimento aprovado no dia 3 de novembro. A nova data fatal para apresentação do relatório final foi fixada para o dia 2 de maio de 1988.

⁷A história mais recente registra um fato exemplar. O descrédito das CPIs levou o então Ministro da Secretaria do Governo, Jorge Bornhausen, coordenador político do Governo Collor, a reagir à criação de uma CPI para investigar PC Farias, ex-tesoureiro das campanhas eleitorais do presidente, com este comentário: “Ela não vai levar a lugar nenhum. As CPIs nunca deram em nada” Cf. *Veja*, 10 jun. 1992, p. 19. Para seu amargo arrependimento, a história se encarregou de mostrar que pelo menos desta vez a tradição seria quebrada. O Congresso Nacional realizou uma CPI histórica, que provocou um verdadeiro terremoto político. A CPI do Esquema PC, como ficou conhecida, instalada em junho de 1992, abriu caminho para a abertura do processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor, autorizada pela Câmara dos Deputados no dia 29 de setembro de 1992 e para seu afastamento definitivo do cargo, por crime de responsabilidade, em julgamento realizado pelo Senado e concluído no dia 29 de dezembro do mesmo ano. Entretanto, até então, a história das CPIs não recomendava otimismo: “Desde 1946, já haviam sido criadas no Congresso Nacional 439 CPIs, sem que uma única pessoa fosse indicada com base em suas conclusões. Ninguém acreditava que, com a CPI do PC, as coisas fossem diferentes”. Cf. *Veja*, 30 set. 1992, p. 28.

Porém, esse novo prazo também não foi suficiente, e a CPI conseguiu mais 90 dias, estendendo o prazo até final de agosto de 1988.

Portanto, a “CPI das Concessões” demorou cerca de um ano para ser concluída, destacando-se como uma das mais longas já realizadas pelo Legislativo. O funcionamento paralelo à Constituinte causou prejuízos aos trabalhos dessa comissão, embora essa não seja a principal causa do seu fracasso. Na verdade, foram determinantes a falta de interesse manifestada pelos partidos e a fraca repercussão alcançada junto à opinião pública, consequências do silêncio que a mídia impôs em torno da “CPI das Concessões”, condenada a uma situação de clandestinidade e anonimato. Foi uma CPI do tipo “ninguém viu, ninguém ouviu falar”.⁸ Convém assinalar que a CPI que apurou irregularidades na Administração Pública Federal – mais conhecida como “CPI da Corrupção” –, instalada em janeiro de 1988, também teve que conciliar seu funcionamento com os trabalhos da Constituinte, o que não a impediu de realizar aprofundadas investigações, com amplas repercussões políticas. Ao final, essa comissão apresentou um consistente relatório recomendando o julgamento do presidente José Sarney por crime de responsabilidade.⁹

⁸ A falta de “memória” sobre essa CPI manifestou-se claramente quando este pesquisador percorreu as repartições do Senado em busca dos seus registros, guiado por uma vaga referência de jornal dando conta de ter havido tal comissão.

⁹ Senado Federal, Comissão Parlamentar de Inquérito – *Relatório da CPI que apurou irregularidades na Administração Federal*, p. 185.

Tabela 16. Cronologia da CPI sobre irregularidades nas concessões de emissoras de rádio e televisão (Criada pela Resolução nº 16/87 do Senado Federal)

DATA	EVENTO	OBSERVAÇÕES
08/04/87	Aprovação do pedido da CPI	Leitura em Plenário do Requerimento com assinatura de 25 Senadores
11/06/87	Designação dos seus membros	Seis titulares são do PMDB, dois do PFL e um do PDT
18/08/87	1ª Reunião	Instalação e eleição do presidente (sen. Marcondes Gadelha), do vice (sen. Mário Maia) e indicação do relator (sen. Wilson Martins)
02/09/87	2ª Reunião	Aprovação do roteiro dos trabalhos
16/09/87	3ª Reunião	Depoimento do secretário-geral do Minicom, Rômulo Villar Furtado
03/11/87	Prorrogação de prazo por mais 180 dias	Novo prazo: 02/05/88
08/03/88	4ª Reunião	Depoimento da deputada Cristina Tavares
15/03/88	5ª Reunião	Depoimento do deputado Antônio Britto
22/03/88	6ª Reunião	Depoimento de Oscar Bloch e Alan Caruso
20/04/88	Nova prorrogação de prazo por mais 120 dias	Novo prazo: 31/08/88
01/06/88	Sen. Marcondes Gadelha abandona a presidência da CPI	Sen. João Menezes é designado titular no lugar de Gadelha
15/06/88	7ª Reunião	Eleição do novo Presidente (sen. João Menezes)
10/08/88	8ª Reunião	Aprovação da proposta do presidente de encerramento dos trabalhos
17/08/88	9ª Reunião	Apresentação e aprovação do Relatório Final
31/08/88	Término do Prazo	Presidência do Senado recebe Relatório Final
12/09/88	Leitura do Relatório Final em Plenário	(Publicado no DCN, II, 13/09/88, p.2244)

Fonte: Prodasen/Senado Federal.

Quando a ordem dos fatores altera o produto

A “CPI das Concessões” começou a expor suas contradições no momento de definir por onde começar a sua investigação. Voluntarioso, o senador Pompeu de Souza,

suplente na comissão, sugeriu que a primeira personalidade a ser ouvida pela CPI, em razão do seu “cabedal de conhecimento sobre a matéria” fosse o senador João Calmon,¹⁰ que pela sua experiência e domínio do assunto poderia dar uma “iniciação” aos integrantes da CPI. Presente na reunião, ele manifestou seu desejo de colaborar, mas fez um apelo para não ser o depoente inicial, alegando se sentir “eticamente incompatibilizado por estar ligado a um grupo que detém várias concessões de rádio e televisão”.¹¹ Já o senador Lavoisier Maia (PDS-RN) sugeriu que a CPI ouvisse em primeiro lugar o secretário-geral do Minicom, Rômulo Vilar Furtado. Pompeu de Souza manifestou-se contrário, recorrendo a um forte argumento: na condição de autoridade encarregada de controlar o processo das concessões, ele só deveria ser convocado para depor quando a CPI já estivesse adiantada na apuração das irregularidades.

Diante das divergências de encaminhamento, ficou definido que caberia ao relator apresentar na reunião seguinte uma proposta de roteiro para os trabalhos da CPI. De fato, na segunda reunião da comissão, realizada no dia 2 de setembro, o relator Wilson Martins apresentou uma proposta bastante ambiciosa, sugerindo a convocação das seguintes autoridades e personalidades: Rômulo Furtado; deputada Cristina Tavares; deputado Antônio Britto; Roberto Marinho (Rede Globo); Sílvio Santos (SBT); Adolfo Bloch (Manchete); João Saad (Bandeirantes); ministro Antônio Carlos Magalhães; dom Luciano Mendes de Almeida, presidente da CNBB; senador João Calmon; deputado Bernardo Cabral, relator da Constituinte; o presidente da Embratel; e um representante dos trabalhadores em comunicações.¹² O relator ainda deixava em aberto a possibilidade de outros nomes serem sugeridos pelos integrantes da comissão.

Além das audiências públicas para tomar esses depoimentos, a proposta de trabalho sugerida pelo relator previa a adoção de três providências imediatas:

¹⁰ Membro do condomínio acionário dos Diários e Emissoras Associados, criado por Assis Chateaubriand e membro vitalício da sua Comissão Executiva, João Calmon liderou em 1962 a mobilização vitoriosa dos empresários de radiodifusão pela derrubada dos vetos opostos pelo presidente João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117/62). Em seguida, foi fundador da Abert e reeleito três vezes seu presidente. Foi o principal incentivador da campanha contra a infiltração do capital estrangeiro na imprensa e nas emissoras de radiodifusão brasileira, que resultou na CPI Globo-Time Life, criada pela Câmara dos Deputados em março de 1966, episódio narrado na sua obra *O Livro Negro da Invasão Branca*, amplamente aproveitado por Daniel HERZ, em *A História Secreta da Rede Globo*.

¹¹ Cf. DCN, 4 set. 1987, p. 1.827.

¹² Cf. DCN, Seção II, 20 nov. 1987, p. 3.056.

1) requisição dos procedimentos administrativos de concessões de rádio e televisão relativos ao governo anterior (Figueiredo) e ao atual, para exame da legalidade dos atos neles praticados; 2) requisição de informações perante todos os órgãos do sistema de comunicações por rádio e televisão no País, bem como perante entidades representativas dos trabalhadores e proprietários do setor; 3) Diligências e vistorias a órgãos de comunicação privados e oficiais, a critério da Comissão.¹³

O relator acolheu a sugestão do senador Lavoisier Maia e propôs que o primeiro depoente fosse o secretário-geral do Minicom, pois a partir do seu depoimento a CPI teria uma visão mais clara das informações que deveriam ser requisitadas aos órgãos do governo e das providências a serem adotadas. O senador Pompeu de Souza alertou mais uma vez para a inconveniência dessa convocação, prevendo o risco da CPI abandonar a tarefa de apurar as irregularidades, contentando-se com a versão do governo. Ele sugere que a comissão inverta a ordem, concentrando-se preliminarmente no levantamento de possíveis irregularidades, para então interpe-lar as autoridades implicadas, pois “a autoridade que pratica os atos não vai levantar suas próprias irregularidades”.¹⁴

Contudo, os argumentos de Pompeu de Souza não sensibilizaram a maioria dos membros da CPI que apoiou a proposta do relator, ficando definido que o secretário Rômulo Furtado seria convocado para a reunião seguinte. Por solicitação do senador Chagas Rodrigues (PMDB-PI), a CPI decidiu encaminhar requerimento ao Minicom solicitando informações completas sobre as concessões realizadas nos governos Figueiredo e Sarney, especificando seus beneficiários.

O depoimento de Rômulo Furtado

O depoimento do secretário-geral do Minicom, Rômulo Villar Furtado, na “CPI das Concessões” realizou-se no dia 16 de setembro de 1987. Seu comparecimento na CPI foi prestigiado pela presença de quatro deputados: José Elias Moreira (PTB-MS), Rodrigues Palma (PMDB-MT), Ângelo Magalhães (PFL-BA) e Rita

¹³ Idem, *ibidem*.

¹⁴ *Ibidem, ibidem*.

Furtado (PFL-RO) – esta última na qualidade de sua esposa –, todos ex-integrantes da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação e da Comissão Temática nº 8 na primeira etapa da Constituinte. Ao invés de submeter-se à inquirição dos parlamentares – como é de praxe numa CPI –, Rômulo Furtado assumiu uma postura professoral, fazendo uma longa palestra sobre o desenvolvimento das telecomunicações no país, na qual não dispensou o uso de transparências para projetar gráficos com os números do setor. O senador Nelson Wedekin (PMDB-SC) protestou, lembrando ao presidente que ao invés de discorrer sobre telefonia, o depoente deveria ater-se ao assunto “que a CPI se propõe a apurar que são as irregularidades nas concessões de emissoras de rádio e televisão”.¹⁵ Surpreendentemente, Wedekin foi repreendido pelo presidente da CPI por ter interrompido o depoente “com uma questão de ordem que é absolutamente inadequada neste momento, inoportuna e impertinente”.¹⁶

Essa liberalidade do presidente da CPI prejudicou o depoimento. As interpeleções sobre as denúncias de tráfico de influência e de favorecimento a aliados políticos na distribuição de emissoras de rádio e televisão ficaram em último lugar. Quando finalmente a palavra foi franqueada aos parlamentares para que pudessem interpelar o depoente, o senador Pompeu de Souza voltou a criticar o “erro de metodologia” cometido pela CPI de ter convocado em primeiro lugar Rômulo Furtado, alegando que “não se pode chamar o acusado para responder a acusações que não foram feitas”.¹⁷ Em protesto, Pompeu de Souza se recuou a fazer qualquer pergunta ao secretário. O único parlamentar a interpelar o depoente sobre o assunto de interesse da CPI foi o senador Nelson Wedekin. Ele quis saber quais eram os critérios e procedimentos adotados pelo governo na outorga de concessões. Rômulo Furtado deu uma explicação técnica sobre a legislação em vigor, esclarecendo que, com base no Regulamento de Radiodifusão, o presidente da República ou o ministro das Comunicações podem escolher livremente entre os habilitados por um edital a quem dar a concessão, uma vez que não está previsto nenhum critério objetivo. O senador Nelson Wedekin insistiu na questão:

¹⁵ Idem, p. 3.060.

¹⁶ Ibidem, p. 3.061.

¹⁷ Ibidem, Ibidem.

(Nelson Wedekin) – Em última análise, o critério de escolha é, digamos assim, absolutamente pessoal.

(Rômulo Furtado) – É, sim senhor.¹⁸

O secretário-geral do Minicom defendeu esse modelo, argumentando que o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117), que é a base do Regulamento de Radiodifusão, foi elaborado e aprovado pelo Congresso Nacional. “Portanto, foi realmente e inequivocamente uma decisão democrática que conduziu a esse mecanismo de concessão”.¹⁹ Quanto à proposta discutida pela Constituinte de criação do Conselho Nacional de Comunicação, através do qual a sociedade civil organizada poderia participar da definição de políticas de comunicação, o secretário-geral do Minicom considerou a alternativa válida, mas prematura para o Brasil, devido ao seu “incipiente desenvolvimento político e social”. De acordo com o secretário, antes de decidir sobre as concessões, o Minicom tem adotado a prática de promover a “audiência de elementos representativos” da sociedade, que “é a classe política”.²⁰ Portanto, ao consultar os políticos no processo de concessão, ao invés de críticas, “essa ação do Ministério devia ser louvada, porque (...) busca ouvir aqueles que têm um mandato popular e que, por conseguinte, têm uma parcela de representatividade muito expressiva da sociedade brasileira”.²¹

O senador Nelson Wedekin perguntou ainda a Rômulo Furtado – que ocupava o cargo a três governos – se entre o regime militar e a Nova República houve mudanças na questão das concessões de emissoras de rádio e televisão. Ao responder, ele confirmou as suspeitas motivaram a criação da própria CPI:

Devo dizer que, no atual governo, cresceram as solicitações de concessão, cresceu muito a atuação política na busca dessas concessões, ou seja, as manifestações relacionadas com a obtenção de concessões de radiodifusão. Diria que cresceu de intensidade a demanda, por assim dizer; cresceu em relação ao governo anterior. Por isto mesmo que também cresceram as outorgas, ainda que moderadamente. Diria

¹⁸ Ibidem, ibidem.

¹⁹ Ibidem, p. 3.065.

²⁰ Ibidem, ibidem.

²¹ Ibidem, ibidem.

que, na essência, essa é a mudança que poderia caracterizar como mais expressiva entre uma e outra fase.²²

O atendimento aos pedidos de abertura de editais é uma decisão política, que vai de encontro ao poder de pressão dos grupos interessados. Na ocasião, informou o secretário, existiam mais de 500 pedidos de abertura de edital para serem atendidos. Contudo, Rômulo Furtado explicou que o Minicom dispunha de uma capacidade relativamente limitada de processamento de editais: “Temos podido processar, em média, oito a dez editais por mês, porque a própria estrutura do Ministério não teria a dimensão suficiente para processar uma quantidade superior de editais”.²³

Por último, Rômulo Furtado foi interpelado sobre as denúncias de que ele próprio havia sido beneficiado com concessões de radiodifusão. Mesmo depondo sob juramento, ele foi categórico ao afirmar não possuir pessoalmente, nem através de qualquer pessoa de sua família, qualquer tipo de concessão de rádio ou televisão. O secretário-geral do Minicom recebeu manifestação de solidariedade do senador Odacir Soares (PFL-RO) – parlamentar que possui sete emissoras em Rondônia, seis de rádio e uma de televisão, sendo que três canais foram outorgados durante o governo Sarney.²⁴ Soares defendeu a legalidade dos atos praticados pelo governo, “em conformidade com as normas em vigor”. Na sua opinião, não havendo irregularidades a serem apuradas, a CPI estaria sem objeto. Porém, sem pretender sua extinção, ele sugere que se aproveite a oportunidade para uma discussão política ampla sobre a questão. Para ratificar essa opinião, Rômulo Furtado afirmou que na vigência da Lei nº 4.117/62 e do Regulamento de Radiodifusão jamais alguma concessão ou permissão foi outorgada ao arrepio das normas em vigor. Se havia o componente político na escolha dos beneficiários, era porque a lei assim o permitia.

²² *Ibidem*, p. 3.067.

²³ *Ibidem*, p. 3.064.

²⁴ Na verdade, a esposa do senador Odacir Soares, Odaleia Sadeck Soares Rodrigues, aparece como sócia da empresa Sistema Meridional de Comunicação Ltda., que ganhou a concessão de um canal de televisão em Porto Velho (RO), outorgado em 3 de julho de 1986. Essa emissora tem ainda como sócia Antonieta Graziano Forcione, ex-assessora da deputada Rita Furtada (PFL-RO), por sua vez esposa de Rômulo Villar Furtado. Ela seria, na verdade, “testa de ferro” dos Furtado. Em última instância, Odacir Soares e Rômulo Furtado seriam os verdadeiros donos dessa televisão, portanto, sócios.

A partir daí, o debate desviou-se para as imperfeições da legislação, e o secretário não foi incomodado com qualquer pergunta embaraçosa.

A participação do relator no depoimento de Rômulo Furtado foi apática. Wilson Martins se contentou em defender ponto de vista segundo o qual o direito de outorgar as concessões e dar permissões para exploração dos serviços de radiodifusão deve ser mantido nas mãos do Executivo. O relator defendeu ainda uma proposta polêmica: que o Poder Público fixe uma contribuição a ser paga por quem é contemplado com uma concessão. Sobre o objeto da CPI, o relator poupou o depoente de qualquer interpelação, reforçando o conformismo daqueles que já davam como descartada a possibilidade da comissão apurar qualquer irregularidade nas concessões. Sua conclusão foi esta: “Formalmente, não temos nada a opor às concessões feitas. As concessões foram feitas e, sob o ponto de vista legal, elas devem estar em ordem; obedeceram ao edital de habilitação, têm idoneidade moral, enfim, as formalidades legais estão cumpridas”.²⁵

A segunda fase: agonia e morte da CPI

O depoimento do secretário-geral do Minicom, Rômulo Furtado, longe de apontar os “caminhos” para a CPI conduzir suas investigações, contribuiu para desnordeá-la ainda mais. Depois desse depoimento, a CPI ficou praticamente seis meses paralisada, voltando a reunir-se somente em março de 1988. A prioridade dada aos trabalhos da Constituinte serviu como justificativa para essa longa interrupção. Essa segunda fase, limitada aos depoimentos dos deputados Antônio Britto e Cristina Tavares e de dois diretores da Rede Manchete de Televisão afastou ainda mais a CPI do seu objetivo. As discussões desviaram-se para as alternativas que estavam sendo debatidas na Constituinte.

A deputada Cristina Tavares – ex-relatora da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação na primeira fase da Constituinte – depôs na CPI em reunião realizada no dia 8 de março. Sua primeira “denúncia” foi apontar a falta de interesse em torno da CPI: “Esta Comissão não despertou, perante a opinião pública

²⁵ Cf. DCN, Seção II, 20 nov. 1987, p. 3070.

nacional, o interesse que tem, o peso que tem e não despertou porque não interessa aos meios de comunicação social que isto ocorra”.²⁶ Em seguida, Cristina Tavares aproveitou para defender as propostas que foram apresentadas na Constituinte, como a sugestão do Conselho de Comunicação Social, vista por ela como única forma de responder ao desafio de democratizar os meios de comunicação, moralizar a política de concessões e definir políticas para estimular as produções regionais.

No tocante às investigações da CPI, Cristina Tavares apresentou documentos acusando o secretário-geral do Minicom, Rômulo Furtado, de possuir em Rondônia, juntamente com sua esposa, a deputada Rita Furtado, um complexo de comunicação formado por 15 emissoras de rádio e televisão.²⁷ Cristina Tavares apresentou ainda à CPI outro documento sobre a relação das empresas de rádio e televisão no Estado do Maranhão, na qual aparecia com frequência os nomes dos filhos do presidente José Sarney e de outros parentes. A depoente denunciou ainda que na Bahia as emissoras outorgadas pelo governo foram distribuídas a correligionários do ministro ACM.

O terceiro depoente na CPI sobre as concessões de rádio e televisão foi o deputado Antônio Britto (PMDB-RS).²⁸ Seu depoimento não trouxe nada de novo que pudesse sacudir o marasmo a que estava entregue a comissão. Britto limitou-se a opinar sobre as mudanças que julgava necessárias, afirmando que o país chegou ao esgotamento de um modelo de comunicação social que produziu resultados rigorosamente contraditórios: de um lado, o modelo implantado foi extremamente bem sucedido do ponto de vista tecnológico, levando a um “extraordinário padrão técnico, a uma rede extremamente bem desenvolvida e competentemente operada de rádio e televisão em todo país”; de outro lado, não foi um modelo bem-sucedido na sua relação e na sua interação com a sociedade e com o poder, levando a um desequilíbrio onde o rádio e a televisão estavam mais a serviço do poder do que da sociedade. Em parte, essa

²⁶ Cf. DCN II. 29 abr. 1988, p. 1193.

²⁷ Essa denúncia voltou à baila em 1990, quando a revista *Isto É Senhor* publicou uma extensa reportagem sob o título “O Império Furtado”, apontando Rômulo Furtado e Rita Furtado como verdadeiros donos do Grupo Rondovisão, que exerce um virtual monopólio da mídia eletrônica em Rondônia, controlando as retransmissoras das redes Bandeirantes, Manchete e SBT e 13 emissoras de rádio, cobrindo praticamente todo estado. Cf. *Isto É Senhor*, 21 fev. 1990, pp. 32-36.

²⁸ Jornalista, trabalhou durante muitos anos como repórter da RBS (Rede Brasil Sul), afiliada da Rede Globo. Foi porta-voz do presidente Tancredo Neves, em 1985. Em 86, candidatou-se a deputado constituinte, sendo eleito com expressiva votação.

contradição decorre do quadro institucional autoritário no qual se deu a grande expansão da mídia eletrônica no país, ou seja, no período do regime militar. Brito sugere que, “fossem outras as circunstâncias políticas”, esse modelo poderia ter produzido resultado diverso. Mas, seja pelo determinismo histórico do seu desenvolvimento, seja pelas novas exigências sociais, esse modelo mostra sinais de esgotamento:

Ainda que não houvesse Constituinte, o modelo não se adapta mais ao país que se constituiu a partir da transição democrática. A transição vive da pluralidade; a democracia se afirma pela pluralidade. E o modelo partiu do pressuposto da não pluralidade. Ele é várias vezes não pluralista.²⁹

Brito defendeu as propostas de mudança que estavam sendo examinadas pela Constituinte. Ele destacou como maiores avanços a criação do Conselho de Comunicação Social e a prerrogativa do Congresso examinar as concessões. Na sua opinião, inclusão do princípio da complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, no novo texto constitucional daria um poderoso impulso em direção ao pluralismo. Menos otimista, o senador Pompeu de Souza fez notar que não se poderia esperar soluções a longo prazo, pois quando a nova Constituição implantar o futuro regime de concessões, “não existirá mais o que conceder”, tendo em vista “a marcha batida em que o atual governo está procurando preencher todas as concessões, ou quase todas, de rádio e televisão para este país”.³⁰

Os últimos depoimentos na “CPI das Concessões” ocorreram no dia 22 de março de 1988, quando foram ouvidos Oscar Bloch Sielgmann e Alan Caruso, diretores da Rede Manchete de Televisão e da Bloch Editores. Esses depoimentos, que fugiram completamente ao “fato determinado” que originou a criação da CPI – qual seja, as irregularidades nas concessões – encerraram de forma melancólica as audiências públicas realizadas pela CPI.

²⁹ Cf. *DCN II*, 29 abr. 88, p. 1202.

³⁰ *Ibidem*, p. 1.203.

As chicanas do ministro das Comunicações

A CPI teve que se curvar ainda às manobras do ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, que teimava em sonegar as informações solicitadas. O pedido encaminhado pelo relator em 28 de outubro de 1987 requerendo os procedimentos administrativos de concessões de rádio e televisão relativos ao governo anterior e ao atual só foi respondido em 12 de janeiro de 1988 e de forma capciosa. Alegando a uniformidade dos procedimentos administrativos de concessão de rádio e televisão no período compreendido, tendo em vista que a legislação pertinente não sofrerá modificações, o ministro Antônio Carlos Magalhães, provocativamente, limitou-se a encaminhar cópias de artigos do Regulamento de Serviços de Radiodifusão e do Decreto nº 9.837/85. Diante dessa manobra diversionista, corroborada pelo presidente da CPI que considerou correta a interpretação do ministro, novo pedido teve que ser encaminhado, dessa vez reivindicando explicitamente a relação completa das concessões efetuadas, com os respectivos nomes das empresas beneficiadas e dos seus respectivos sócios.

A incapacidade demonstrada pela CPI de reagir às provocações do ministro contribuiu para desgastar o pouco que restava de vontade política de levar adiante os trabalhos. Numa demonstração que a “CPI das Concessões” na preocupava o governo, Antônio Carlos Magalhães concentrava a artilharia sobre a “CPI da Corrupção”, que avançava na investigação de irregularidades em diversas áreas do governo federal, contribuindo para desgastá-lo profundamente perante a opinião pública.

Somente na reunião do dia 22 de março de 1988 o presidente Marcondes Gadelha informou que finalmente a CPI havia recebido do Minicom a relação de todas as emissoras de rádio e televisão no país, com a discriminação da entidade detentora da concessão, da data de publicação do ato de outorga no *Diário Oficial*, do tipo de ato, do número do ato, dos administradores, diretores ou gerentes e dos sócios cotistas e acionistas de cada emissora. Mas, depois de tanta demora, o material não teria grande utilidade, tendo em vista que não foi analisado pelo relator.

O último capítulo: “a crônica de uma morte anunciada”

No dia 20 de abril de 1988, quando já se completava um ano do seu pedido de instalação, a CPI das concessões conseguiu mais uma prorrogação de 120 dias para concluir seus trabalhos. Entretanto, há um mês a comissão não se reunia, e a rotina só foi quebrada com a renúncia de Marcondes Gadelha à presidência. Para ocupar sua vaga de titular na comissão, o PFL indicou o senador João Menezes (PFL-PA). Nova reunião da CPI só ocorreu no dia 15 de junho de 1988, quando foi procedida a eleição do novo presidente, sendo escolhido por unanimidade o próprio senador João Menezes, que acabava de ser integrado à comissão. Mas, essa troca de presidente não injetou ânimo na comissão, que submergiu novamente. Na verdade, o novo presidente cumpriria uma única tarefa: encerrar a CPI.

De fato, na primeira reunião que presidiu, realizada no dia 10 de agosto de 1988, o senador João Menezes propôs que a CPI encerrasse os trabalhos, uma vez que não fora apresentado nenhum “fato determinado” e, além do mais, não existia nenhuma documentação sobre irregularidades nas concessões de emissoras de rádio e televisão, tornando-se, assim, sem objetivo concreto. A proposta foi aprovada, ficando o relator Wilson Martins encarregado de apresentar o relatório final naquela que seria a última reunião. Com a presença de cinco membros, a CPI se reuniu pela última vez no dia 17 de agosto de 1988, quando o relator apresentou o relatório final, concluindo pela extinção da referida Comissão. O relatório final, aprovado sem emendas pela “CPI das Concessões”, resumia-se a um texto de apenas duas páginas. Esta é a íntegra do documento final:

1 - A detida análise dos depoimentos até agora prestados na CPI permite as seguintes conclusões:

- a) o regulamento das concessões está fulcrado na Lei nº 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações);
- b) a ritualística das concessões, em síntese, é a seguinte:
 - I - publica-se um edital com prazo de 45 a 60 dias para recebimento de propostas dos interessados (empresas e entidades);
 - II - de posse das propostas, o Dentel faz um relatório, dando por habilitadas as empresas que atenderam as exigências formais do edital (atos constitutivos, situação fiscal, condição dos sócios e diretores etc.). O relatório é enviado ao Ministro, que depois, leva os dados e informações ao Presidente da

República que, em ato discricionário e pessoal, escolhe a empresa que deve receber a concessão, expedindo o correspondente decreto.

2 - Não resta dúvida que o sistema regulador das concessões de rádio e TV, pela legislação vigente, é autoritário e ilegítimo, ensejando práticas condenáveis.

Entretanto, do ponto de vista jurídico, o sistema é legal. Eventuais distorções possibilitadas pela lei vigente só serão superadas a partir de uma reformulação legislativa.

Tendo a matéria recebido tratamento específico na Comissão de Sistematização (Título VIII, Capítulo V, do Projeto de Constituição), tudo leva a crer que, a partir da promulgação da nova Carta, se aprovado o texto da proposta, o sistema de concessões de rádio e TV será substancialmente alterado. O Executivo continuará com poderes para outorgar e renovar concessões, permissões e autorizações, mas os atos serão submetidos à apreciação do Congresso Nacional, em regime de urgência (art. 226, Projeto de Constituição).

Demais disso, para cumprir as novas tarefas, instituído, como órgão auxiliar do Congresso, o Conselho Nacional de Comunicação exercerá importante papel.

Por outro lado, as concessões e permissões com prazo certo (10 anos rádio e 15 anos TV), como consta da proposta constitucional, em muito contribuirá para o aprimoramento do sistema.

3 - A CPI tem 2 (dois) objetivos distintos:

- a) apurar a política de concessões de emissoras de rádio e televisão em todo país e;
- b) apurar irregularidades ocorridas no Ministério das Comunicações.

Com a promulgação da nova Constituição, o primeiro objetivo supraindicado estará prejudicado: a nova Constituição estabelecerá uma nova política para o setor.

Restará, portanto, a apuração de irregularidades no Ministério das Comunicações. Para tanto são necessárias acusações e imputações de fatos determinados.

A partir da análise dos depoimentos até agora prestados na CPI e considerando a possibilidade dos próximos serem prestados no mesmo estilo, tudo leva a crer que nenhuma irregularidade será denunciada.

Destarte, salvo melhor juízo, entendo que a CPI não atingirá seus objetivos, pelo que proponho a sua extinção.

Sala das Comissões, 17 de agosto de 1988. João Menezes, Presidente – Wilson Martins, Relator – Nelson Wedekin – Chagas Rodrigues – Gerson Camata.³¹

A sinuosa história desta CPI chegava ao fim. Seu desenlace melancólico denuncia o conluio das forças dominantes do Congresso com a política clientelista de concessões.

³¹ Cf. DCN II, 21 set. 1988, pp. 2.532-2.533.

sões de radiodifusão promovida pelo governo Sarney. Revela ainda as dificuldades de grande parte dos parlamentares para se desvencilharem dos seus interesses particulares para enfrentar a questão da comunicação, seja pela posição de detentores de concessões de radiodifusão, seja pelas ligações políticas com grupos empresariais do setor ou ainda pela falta de coragem de assumir posições que contrariem interesses sedimentados dos empresários de radiodifusão. Coube ao senador Pompeu de Souza – no idealismo de quem considerava o prazo 15 anos para o Congresso reexaminar todas as concessões, um tempo excessivamente longo (“não espero tanta sobrevida”) – constatar já no princípio uma das dificuldades com as quais a CPI iria defrontar-se se pretendesse efetivamente passar a limpo a história das concessões de rádio e televisão no Brasil: “Sou, talvez, uma das poucas pessoas aqui presentes que não tem concessão de rádio nem televisão. Também nunca pleiteei nenhuma”.³²

Para atingir o seu alvo – as irregularidades nas concessões –, essa CPI inevitavelmente deveria voltar para dentro do próprio Congresso Nacional, onde estava grande número de beneficiários das “práticas condenáveis” que deixaram de ser apuradas. Ao renunciar a este desafio, a CPI se enredou em torno de questões periféricas e das alternativas que estavam sendo examinadas pela Constituinte. As evidências de irregularidades foram solenemente ignoradas. Com isso, o relatório final foi uma prova da omissão da CPI. O atestado de óbito apresentado pelo relator encerrou a “crônica de uma morte anunciada” e privou a sociedade brasileira de conhecer um dos maiores escândalos da República, que foi a distribuição de emissoras de rádio e televisão no governo Sarney.

³² Cf. DCN II, 20 nov. 1987, p. 3.063.

Anexo I

EMENDA POPULAR Nº 091: DEMOCRATIZAÇÃO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO¹

Inclui, onde couber, no Capítulo V (Da Comunicação), do Título IX (Da Ordem Econômica) os seguintes dispositivos:

I - DO DIREITO À COMUNICAÇÃO

Art. - A comunicação é um bem social e um direito fundamental da pessoa humana e a garantia de sua viabilização é uma responsabilidade do Estado.

Art. - Todo cidadão tem direito, sem restrições de qualquer natureza, inclusive do Estado, à liberdade de opinião e expressão e este direito inclui a liberdade de procurar, receber e transmitir informações por quaisquer meios.

Art. - Aos cidadãos, através de instituições representativas, é assegurado o direito de participar da definição das políticas de comunicação.

Art. - A comunicação deve estar a serviço do desenvolvimento integral da Nação, da eliminação das desigualdades e injustiças e da independência econômica, política e cultural do povo brasileiro.

Art. - A imprensa, o rádio, a televisão, os serviços de transmissão de imagens, sons e dados por qualquer meio, serão regulados por lei, atendendo às suas funções sociais e tendo por objetivo a consecução de políticas democráticas de comunicação no país.

Art. - Fica definido que os serviços de telecomunicações e de comunicação postal são monopólio estatal, tendo como princípio o atendimento igual a todos.

¹ Essa Emenda Popular, subscrita por 32.379 eleitores, foi patrocinada pela Fenaj e apoiada pela Andes (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior) e pela CUT (Central Única dos Trabalhadores).

II - DA NATUREZA DOS VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO

Art. - Os veículos de comunicação, inclusive os meios impressos, serão explorados por fundações ou sociedades sem fins lucrativos.

Art. - A administração e a orientação intelectual ou comercial das pessoas jurídicas mencionadas neste artigo são privativas de brasileiros natos.

III - DO CONSELHO NACIONAL DE COMUNICAÇÃO

Art. - Fica instituído o Conselho Nacional de Comunicação, com competência para estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação, abrangendo as áreas de imprensa, rádio, televisão e serviços de transmissão de imagens, sons e dados por qualquer meio.

Art. - Compete ao Conselho Nacional de Comunicação a outorga, renovação e revogação das autorizações e concessões para o uso de frequência de canais de rádio e televisão e serviços de transmissão de imagens, sons e dados por qualquer meio.

Art. - O Conselho Nacional de Comunicação é composto por 15 (quinze) brasileiros natos em pleno exercício de seus direitos civis, sendo 2 (dois) representantes de entidades empresariais, 5 (cinco) representantes de entidades representativas de profissionais da área da comunicação, 7 (sete) representantes de entidades de categorias profissionais e de setores populares e 1 (um) representante de instituição universitária.

Art. - As entidades integrantes do Conselho Nacional de Comunicação serão designadas pelo Congresso Nacional, para mandato de 2 (dois) anos, observado o previsto em lei.

Art. - Os representantes das entidades integrantes do Conselho Nacional de Comunicação não poderão exercer mais de um mandato consecutivo.

Art. - Para viabilizar o desempenho das funções do Conselho Nacional de Comunicação, a União destinará ao órgão uma parcela da arrecadação de impostos e taxas previstos em lei.

Art. - O Conselho Nacional de Comunicação poderá fazer repasses do seu orçamento aos órgãos de execução e fiscalização que, na forma da lei, forem criados para implementar suas decisões.

Art. - Ficam criadas as seções estaduais do Conselho Nacional de Comunicação, em cada unidade da federação, integrados por 15 (quinze) brasileiros natos em

pleno exercício de seus direitos civis, indicados por entidades da mesma natureza das integrantes do Conselho Nacional, a serem designados pelas Assembleias Legislativas para um mandato de dois anos.

Art. - Compete às seções estaduais do Conselho Nacional de Comunicação, a supervisão e fiscalização da execução das políticas de comunicação em âmbito regional.

Art. - A lei regulamentará as atribuições e o funcionamento do Conselho Nacional de Comunicação, bem como os critérios da função social e ética do rádio e da televisão.

IV - DA DEMOCRATIZAÇÃO E ACESSO AOS VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO

Art. - Em cada órgão de imprensa, rádio e televisão será constituído um Conselho Editorial, com membros eleitos pelos profissionais de comunicação, incumbido de definir a linha de atuação do veículo.

Art. - Os partidos políticos, as organizações sindicais, profissionais e populares, têm direito a utilização gratuita da imprensa, do rádio e da televisão, segundo critérios a serem definidos por lei.

Art. - É garantido a qualquer cidadão ou entidades, o direito de resposta, na forma da lei.

Art. - Nos períodos eleitorais os partidos têm direito a tempos de utilização do rádio e da televisão, regulares e equitativos, na forma da lei.

V - DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO

Art. - Dependem da concessão ou autorização da União, outorgadas em caráter precário, através do Conselho Nacional de Comunicação, atendidas as condições estabelecidas em lei:

§ 1º - o uso de frequência de rádio e televisão;

§ 2º - a instalação e o funcionamento de televisão direcional e por meio de cabo;

§ 3º - a instalação e o funcionamento de outros serviços de transmissão de imagens, sons e dados por qualquer meio;

§ 4º - a retransmissão pública, no território nacional, de rádio, televisão e dados via satélite.

Art. - O Conselho Nacional de Comunicação mandará publicar, anualmente,

as frequências disponíveis em cada unidade da Federação e qualquer um poderá provocar a licitação.

Art. - As concessões ou autorizações só poderão ser suspensas por sentença fundada em infração definida em lei, que regulará o direito à renovação.

Art. - Com a finalidade de impedir a concentração da propriedade dos meios de comunicação fica estabelecido que cada concessionário poderá ser titular de apenas uma autorização ou concessão para execução de serviço de rádio, televisão e serviço de transmissão de imagens, sons e dados por qualquer meio.

Art. - Os concessionários que acumularem mais de uma autorização ou concessão para execução de serviço de radiodifusão deverão optar pela execução de um dos serviços objetos de autorização ou concessão, devendo os demais ficar disponíveis para redistribuição através de licitação pública.

Art. - Fica vedado o controle indireto das autorizações e concessões para execução de serviços de radiodifusão por terceiros.

Justificativa

A democratização dos meios de comunicação é condição fundamental para a construção de um regime efetivamente democrático no Brasil, em que os diversos segmentos da sociedade, independente de suas convicções políticas, possam livremente se expressar. Queremos garantir o pluralismo e preservar a diversidade cultural. Queremos pôr fim à censura, inclusive àquela determinada pelos donos de jornais, revistas, rádios e televisão. Queremos que a informação deixe de ser tratada como se fosse uma mercadoria e passe a ser encarada como um bem social. Queremos que a liberdade de expressão no Brasil não se limite à liberdade que os empresários de comunicação têm de defender seus próprios pontos de vista. Queremos garantir o amplo acesso aos veículos de comunicação e a participação direta dos setores organizados da sociedade civil na definição de uma política democrática de comunicação.

Com esses objetivos, a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), com o respaldo de diversas entidades representativas da sociedade brasileira, elaborou esta proposta para apresentar à Assembleia Nacional Constituinte.

Entidades Responsáveis

- FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais)
- ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior)
- CUT (Central Única dos Trabalhadores)

Esta Proposta foi assinada ainda pelas seguintes entidades: Sindicatos dos Jornalistas de AL, AM, SE, BA, CE, DF, ES, GO, MT, MS, MG, PA, PB, PR, PI, PE, RN, RS, RO, SC, MA, SP, RJ/Município, RJ/Estado, Juiz de Fora e Passo Fundo; CGT (Central Geral dos Trabalhadores); Fasubra (Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras); UNE (União Nacional dos Estudantes); Fittel (Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações); Sindicatos dos Telefônicos de RS, MG, RJ, GO, BA, ES, PR, PB, CE, RO e DF; Associações dos Empregados da Embratel; Federação Nacional dos Engenheiros, Federação Nacional dos Arquitetos e Federação Nacional dos Médicos.

Anexo II

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988)

CAPÍTULO V - DA COMUNICAÇÃO SOCIAL²

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterà 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, XII e XIV.³

§ 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

² O Capítulo da Comunicação Social está inserido no Título VIII – da Ordem Social.

³ Cf. *Constituição Federal da República do Brasil* (1988):

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

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

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

(...)

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

(...)

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

(...)

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.”

- e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;
- II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, 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 estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

§ 5º Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio.

§ 6º A publicidade de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

Art. 221. 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.

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.*

§ 1º 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.

* Nota do editor. O artigo 222 foi modificado em 2002 pela Emenda Constitucional nº 36, passando a vigorar com a seguinte redação: 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, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País (*Caput* alterado pela EC nº 36, de 2002).

§ 1º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação. (Parágrafo alterado pela EC nº 36, de 2002)

§ 2º A responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas

§ 2º 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.

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 complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

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

§ 2º A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Art. 224. Para efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.

de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social. (Parágrafo alterado pela EC nº 36, de 2002)

§ 3º Os meios de comunicação social eletrônica, independentemente da tecnologia utilizada para a prestação do serviço, deverão observar os princípios enunciados no art. 221, na forma de lei específica, que também garantirá a prioridade de profissionais brasileiros na execução de produções nacionais. (Parágrafo incluído pela EC nº 36, de 2002)

§ 4º Lei disciplinará a participação de capital estrangeiro nas empresas de que trata o § 1º. (Parágrafo incluído pela EC nº 36, de 2002)

§ 5º As alterações de controle societário das empresas de que trata o § 1º serão comunicadas ao Congresso Nacional. (Parágrafo incluído pela EC nº 36, de 2002)

⁴ Cf. *Constituição Federal da República do Brasil* (1988):

“Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão 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, será esta incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior”.

§ 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.”

Anexo III

LEI N^o 8.389, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1991

Institui o Conselho de Comunicação Social na forma do art. 224 da Constituição Federal e dá outras providências.

O Presidente da República.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1^o É instituído o Conselho de Comunicação Social, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, na forma do art. 224 da Constituição Federal.

Art. 2^o O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do Título VIII, Capítulo V, da Constituição Federal, em especial sobre:

- a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;
- b) propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social;
- c) diversões e espetáculos públicos;
- d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão;
- e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social;
- f) finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão;
- g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística;
- h) complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão;
- i) defesa da pessoa e da família de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto na Constituição Federal;
- j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

- l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social.

Art. 3º Compete ao Conselho de Comunicação Social elaborar seu regimento interno que, para entrar em vigor, deverá ser aprovado pela Mesa do Senado Federal.

Art. 4º O Conselho de Comunicação Social compõe-se de:

- I - um representante das empresas de rádio;
- II - um representante das empresas de televisão;
- III - um representante das empresas de imprensa escrita;
- IV - um engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social;
- V - um representante da categoria profissional dos jornalistas;
- VI - um representante da categoria profissional dos radialistas;
- VII - um representante da categoria profissional dos artistas;
- VIII - um representante das categorias profissionais de cinema e vídeo;
- IX - cinco membros da sociedade civil.

§ 1º Cada membro do Conselho terá um suplente exclusivo.

§ 2º Os membros do Conselho e seus respectivos suplentes serão eleitos em sessão conjunta do Congresso Nacional, podendo as entidades representativas dos setores mencionados nos incisos I a IX deste artigo sugerir nomes à Mesa do Congresso Nacional.

§ 3º Os membros do Conselho deverão ser brasileiros, maiores de idade e de reputação ilibada.

§ 4º A duração do mandato dos membros do Conselho será de dois anos, permitida uma recondução.

§ 5º Os membros do Conselho terão estabilidade no emprego durante o período de seus mandatos.

Art. 5º O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos pelo Conselho dentre os cinco membros a que se refere o inciso IX do artigo anterior.

Parágrafo Único. O Presidente será substituído, em seus impedimentos, pelo vice-presidente.

Art. 6º O Conselho, presente a maioria absoluta dos seus membros, reunir-se-á, ordinariamente, na periodicidade prevista em seu Regimento Interno, na sede do Congresso Nacional.

Parágrafo Único. A convocação extraordinária do Conselho far-se-á:

I - pelo Presidente do Senado Federal; ou

II - pelo seu Presidente, *ex officio*, ou requerimento de cinco dos seus membros.

Art. 7º As despesas com a instalação e funcionamento do Conselho de Comunicação Social correrão à conta do Orçamento do Senado Federal.

Art. 8º O Conselho de Comunicação Social será eleito em até sessenta dias após a publicação da presente Lei e instalado em até trinta dias após sua eleição.⁵

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 30 de dezembro de 1991, 170º da Independência e 103º da República.

Fernando Collor
Jarbas Passarinho

⁵Essa lei foi publicada no *Diário Oficial da União* do dia 31 de dezembro de 1991. Portanto, o Conselho deveria ter sido eleito até 1º de março de 1992 e instalado até 1º de abril do mesmo ano. No entanto, até 1º de março de 1994, decorridos dois anos, a eleição e instalação do Conselho ainda não se efetivaram por flagrante omissão da Mesa do Congresso Nacional, a quem caberia conduzir esse processo. No final de 1993, a Fenaj impetrou mandato de segurança junto ao STF, mas o pedido de liminar foi negado pelo ministro Francisco Rezek, relator do processo.

BIBLIOGRAFIA

- ABERT. *Vade-Mecum da Comunicação*. Brasília: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, 1992 (2ª ed.).
- _____. *Estatutos e Código de Ética*. Brasília: Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão, 1991.
- _____. *Radiodifusão e Democracia*. Brasília: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, 1987.
- ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Para não dizer que só falei das rosas, in *Novos Estudos CEBRAP*, nº 1 (4). São Paulo, 1982.
- ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Trad. de Clóvis Marques. Petrópolis-RJ: Vozes, 1987.
- ALMEIDA, André Mendes de. *Mídia Eletrônica: seu controle nos EUA e no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- ASSEMBLEIA Nacional Constituinte. *O processo histórico da elaboração do texto constitucional*, (três volumes). Trabalho elaborado por Dilsson Emílio Brusco e Ernani Valter Ribeiro. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1993.
- _____. *Anteprojeto, Projetos e Substitutos da Comissão de Sistematização*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte: 1987/1988.
- _____. *Ementário de Pronunciamentos em Plenário*. (13 volumes). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1987/1988.
- _____. *Regimento Interno*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987.
- _____. *Substitutos e Anteprojeto da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1987.
- _____. *Substitutos e Anteprojeto da Comissão da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1987.
- BIERRENBACH, Flávio. *Quem tem medo da Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

- BONFIM, Luiz Almeida do. *A participação dos Evangélicos na Constituinte de 1988: uma análise da postura política do protestantismo brasileiro entre 1964-1988*. Brasília: UnB/REL, 1991. Tese de Mestrado (mimeo).
- BRASIL. *Constituição*. Texto de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CALMON, João. *O livro Negro da Invasão Branca*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966.
- CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (orgs.). *Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Iuperj, 1989.
- CEC. *A Transição Política e a Democratização da Comunicação Social: Alternativas para a Ação de um Governo Democrático*. Brasília: Centro de Estudos de Comunicação e Cultura, 1984.
- CLARK, Walter. *O Campeão de audiência*. São Paulo: Beste Seller, 1991.
- CNBB. *Exigências éticas da ordem democrática*. São Paulo: Edições Paulinas, 1989. Série Documentos da CNBB, nº 42.
- _____. *Boletins sobre a Constituinte*. Brasília: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 1987/1988.
- _____. *Por Uma Nova Ordem Constitucional : Declaração Pastoral*. São Paulo: Edições Paulinas, 1986. Série Documentos da CNBB, nº 36.
- _____. *A preparação da Constituinte e a Nova Constituição*. Itaici (SP): Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 1985.
- _____. *Participação Popular e cidadania: A igreja no processo constituinte*. São Paulo: Edições Paulinas. Série Documentos da CNBB, nº 60.
- COELHO, João Gilberto Lucas e OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes. *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1990.
- CPEC. *Anteprojeto de Constituição*. Brasília: Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, 1986.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil: Uma Constituição para o Desenvolvimento Democrático*. Brasiliense: São Paulo, 1986.
- DIMENSTEIN, Gilberto. *A República dos Padrinhos: Chantagem e corrupção em Brasília*. São Paulo: Brasiliense, 1988 (3ª ed.).
- DINIZ, Eli. A transição política no Brasil: perspectivas para a democracia, in *Sociedade e Estado*, v. 1 (2): 65-88, Brasília, jul./dez. 1986.
- _____. Transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura, in *DADOS*, v. 28, n. 3, Rio de Janeiro, 1985.

- DOYLE, Hélio Marcos. Comunicação: a polêmica que não sai em jornal nem em TV, in *Caderno CEAC/UnB*, ano 1, nº 2, Brasília, 1988.
- DREIFUSS, René A. 1964: A conquista do Estado – Ação Política. Poder e Golpe de Classe. Trad. de Else Ribeiro Pires Vieira et al. Petrópolis: Vozes, 1987.
- _____. *O jogo da direita na Nova República*. Petrópolis: Vozes, 1989.
- DUARTE, Celina Rabello. Imprensa e redemocratização no Brasil, in *DADOS*, nº 26 (2): 181-96. Rio de Janeiro, 1983.
- FAORO, Raymundo. *Assembleia Constituinte: a legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1985 (4ª ed.).
- FÄRHAT, Said. *Perfil da Constituinte*. Brasília, 1987, mimeo.
- FENAJ. *Proposta dos Jornalistas à Sociedade Civil*. Brasília: Federação Nacional dos Jornalistas, 1991.
- FERNANDES, Florestan. *Nova República?* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986 (3ª ed.).
- _____. *Que tipo de República*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FIORI, José Luis. Transição terminada: crise superada?, in *Novos Estudos CEBRAP*, nº 28: 137-51. São Paulo, 1990.
- FLEISCHER, David V. (org.). *Da distensão à abertura*. Brasília: Editora da UnB, 1988.
- _____. *Perfil Inicial da Constituinte*. Brasília, 1987 (mimeo.).
- _____. *Um perfil socioeconômico, político e ideológico da Assembleia Constituinte de 1987*, Brasília, 1987 (mimeo.).
- GARRETON, Manuel Antonio. Em torno da discussão sobre os novos regimes autoritários na América Latina, in *DADOS*, v. 25 (2): 165-87. Trad. de Alberto Noé. Rio de Janeiro, 1982.
- GURAN, Milton (coord.). *O processo Constituinte 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988.
- HERZ, Daniel. *A história secreta da Rede Globo*. São Paulo: Ortiz, 1991 (14ª edição).
- JAGUARIBE, Hélio et al. *Brasil 2000: para um novo pacto social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986 (3ª ed.).
- _____. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.
- KEANE, John. La democracia y los médios de comunicación, in *Revista Internacional de Ciências Sociais*, nº 129, 1991.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MPB*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.
- KOUTZII, Flávio (org.). *Nova República: um balanço*. Porto Alegre: L&PM, 1986.

- LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco e BENEVIDES, Maria Vitória. *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Depois da Transição*. São Paulo: Loyola, 1991.
- _____. (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré/Idesp, 1990.
- _____. Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 2 (4): 43-64. São Paulo, 1987.
- _____. Authoritarian Brazil Revisited: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982, in *DADOS*, nº 29 (3): 283-317. Rio de Janeiro, 1986.
- LIMA, Venício Arthur de. *Comunicación v política em America Latina: el caso brasileiro*. Brasília: edição do autor, 1993.
- _____. Médios de comunicación y democracia: Ia construcción de un presidente brasileiro, in *Telos*, nº 29, Madrid (ESP), mar./maio 1992.
- _____. Comunicação na Constituinte: a defesa de velhos interesses, in *Caderno CEAC/UnB*, ano 1, nº 1, Brasília, 1988.
- MACIEL, Maria Lúcia; MENDES, Maria Isabel e COSTA, Wanderley Ferreira da. Ciência e Tecnologia na Constituinte, in *Caderno CEAC/UnB*, ano 1, nº 1. Brasília, 1988.
- MAINWARING, Scott e SHARE, Donald. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais, in *Novos Estudos CEBRAP*, nº 29, São Paulo, 1991.
- _____. Transição pela transação: democratização no Brasil e na Espanha, in *DADOS*, v. 29 (2): 207-36. Trad. de Lúcia Hipólito. Rio de Janeiro, 1986.
- MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1986. (12ª ed.).
- MICHILES, Carlos et al. *Cidadão Constituinte: a Saga das Emendas Populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. *Democracia e Participação Popular: As Emendas Populares na Constituinte de 1987/88*. Brasília: UnB/REL, 1989. Tese de Mestrado (mimeo.).
- MIGUEL, Luis Felipe. *À sombra dos generais: militares e civis na Nova República*. Brasília: UnB/Rel, 1992. Tese de Mestrado (mimeo.).
- MOISÉS, José Álvaro e ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (orgs.). Eleições, participação e cultura política: mudanças e continuidades, in *Lua Nova*, nº22, São Paulo, 1990.

- _____. *Dilemas da consolidação da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- MONTEIRO, Brandão. *O Escândalo NEC*. Rio de Janeiro: Cedros, 1991.
- MOTA, Lourenço Dantas (org.). *A Nova República: o nome e a coisa*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- NOBLAT, Ricardo. *O Céu dos Favoritos: O Brasil de Sarney a Collor*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.
- O'DONNELL, Guilherme e SCHMITTER, Philippe. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. Trad. de Adail U. Sobral. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____. SCHMITTER, Philippe C. e WHITEHEAD, Laurence (orgs.). *Transições do regime autoritário: América Latina*. Trad. de Adail U. Sobral e Ronaldo Lazarte. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____. e REIS, Fábio Wanderley (orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____. *Reflexões sobre os estados burocráticos-autoritários*. Trad. de Cláudia Schilling. São Paulo: Vértice, 1987.
- _____. *Análise do autoritarismo burocrático*. Trad. de Cláudia Schilling. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- POULANTZAS, Nico. *A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha*. Trad. de Lia Zatz. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- PRZEWORSKI, Adan. Ama a incerteza e será democrático, in *Novos Estudos CEBRAP*, nº 9: 36-46, 1984.
- RAMOS, J. Saulo. Natureza Jurídica da Radiodifusão. Salvador: *I Simpósio de Direito da Radiodifusão*, Abert, 1984.
- REALE, Miguel. *Por uma Constituição Brasileira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. *Quem é Quem na Constituinte: Uma análise Sócio-Política dos Partidos e Deputados*.
- SÁ, Adísia. *O jornalista brasileiro: a Federação Nacional dos Jornalistas Profissionais de 1946 a 1985*. Fortaleza: Imprensa Oficial do Ceará, 1985.
- SADER, Emir (org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo: Cortez, 1987.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Subjectividade, Cidadania e Emancipação, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 32, Lisboa (Portugal), 1991.

- _____. O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: Para um novo senso comum, in *Humanidades*, v.7, n° 3. Brasília, 1991.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (coord.). *Que Brasil é este? Manual de indicadores políticos e sociais*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Iuperj, 1990.
- Sessenta e quatro: anatomia da Crise*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SARDEMBERG, Carlos Alberto. *Nos bastidores do Cruzado: aventura e agonia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- SENADO FEDERAL. *Relatório da CPI que apurou irregularidades na Administração Federal*. Brasília: Comissão Parlamentar de Inquérito, 1989.
- SILVA, José Gomes da. *Buraco Negro: a reforma agrária na Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- SILVA TELLES Jr., Groffredo da. *A Constituição: Assembleia Constituinte e o Congresso Nacional*. São Paulo: Saraiva, 1986.
- SKIDMORE, Thomas. *De Castelo a Tancredo*. Trad. de Mário Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SOLA, Lourdes (org.). *O Estado da transição: política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, 1988.
- SOLNIK, Alex (org.). *Por que não deu certo?* Porto Alegre: L&PM, 1987.
- SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (orgs.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*.
- SOUZA, Sérgio Euclides Braga Leal de. *Concessões de Radiodifusão no Brasil: A lei como Instrumento de Poder (1932-1975)*. Brasília: UnB/FAC, 1990. Tese de Mestrado (mimeo.).
- STADNIK, Célia. *A hipótese do fenômeno do "Coronelismo Eletrônico" e as ligações dos Parlamentares Federais e Governadores com os Meios de Comunicação de Massa no Brasil*. Porto Alegre: PUC/RS, 1991, mimeo.
- STEPAN, Alfred. *Democratizando o Brasil*. Trad. de Ana Luíza Pinheiro et al. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- VIANNA, Gaspar. *Direito de Telecomunicações*. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976.
- VIANNA, Luiz Werneck. O problema da cidadania na hora da Transição Democrática, in *DADOS*, n° 26 (3): 243-64. Rio de Janeiro, 1983.
- VIEIRA, Nilcilene Alves. *A regulamentação da propaganda eleitoral no Brasil (1985/1989): O Horário Eleitoral Gratuito em debate*. Brasília: Tese de Mestrado, UnB/FAC, 1993. mimeo.
- WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

Publicações

Diário do Congresso Nacional

Diário da Assembléia Nacional Constituinte

Folha de S. Paulo

O Estado de S. Paulo

Jornal do Brasil

O Globo

Correio Braziliense

Jornal da ANJ

Jornal da Tarde

Jornal do Jornalista

Jornal do Congresso

Veja

IstoÉ

Istoé Senhor

Imprensa

Visão

Senhor

Revista Nacional de Telemática

Revista de Cultura Vozes

Revista Abert

Agradecimentos

Alessandra Pinheiro Ferreira dos Santos Teixeira, Angelina Pereira da Silva, Fernando César Lima Leite, Fernando Oliveira Paulino, Gésio Passos, Jaqueline Guimarães, Juliana Krapp, Liziane Guazina, Patrícia Nunes, Phelipe Gasiglia, Raquel Dinelis Neves e Rodrigo Méxas.

Este livro foi editado em acesso aberto, podendo ser baixado e acessado *on-line* em *tablets*, *smartphones*, telas de computadores e em leitores de *e-books*.

Produção: Multimeios | Icict | Fiocruz
Textos compostos em
Palatini Linotype e Barlow.

Rio de Janeiro, setembro de 2019.

ISBN 978-8-581-10075-3

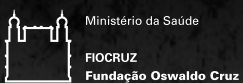


9 788581 100753

APOIO



REALIZAÇÃO



PARCERIA

