



## **Liberdade de Imprensa e Democracia: A Atuação da Câmara dos Deputados<sup>1</sup>**

Silvia Mugnatto MACEDO<sup>2</sup>

Antonio Teixeira de BARROS<sup>3</sup>

João FERES JUNIOR<sup>4</sup>

Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, RJ

### **RESUMO:**

Este trabalho busca analisar os argumentos dos deputados federais quando o assunto é a regulação da mídia, com foco nos debates a respeito da criação do Conselho Federal de Jornalismo (2004) e da instituição da chamada "TV Pública" (2007/2008). Os argumentos utilizados nestas ocasiões estão relacionados a duas concepções de democratização da mídia: o deliberacionismo e o liberal-pluralismo. A pesquisa mostra que os deputados tendem a seguir a última corrente, embora avalie que suas posições foram prejudicadas pela falta de debate e de informação.

**PALAVRAS-CHAVE:** mídia, liberdade de imprensa, democracia, televisão pública, Conselho Federal de Jornalismo.

O objetivo deste trabalho é investigar como os parlamentares -particularmente os deputados federais- atuam quando o assunto é a necessidade ou não de regular a mídia e os conflitos ou correspondências existentes entre esta perspectiva e a garantia constitucional da liberdade de expressão. Com este fim, foi escolhida a análise de duas propostas do Executivo que passaram pela Câmara dos Deputados no período recente: a criação do Conselho Federal de Jornalismo, em 2004, e a instituição da chamada "TV Pública", entre 2007 e 2008.

A partir de uma divisão teórica proposta por Luís Felipe Miguel (2004) relacionada a modelos de democratização da mídia, ressaltamos duas correntes que estariam mais ligadas aos temas em debate para verificar a sua correspondência com a estratégia dos diferentes atores políticos. O deliberacionismo, chamado de "esfera pública" por Miguel, seria a corrente que buscaria a regulação da mídia com o objetivo

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no GP Políticas de Comunicação e Cultura do IX Encontro dos Grupos/Núcleos de Pesquisa em Comunicação, evento componente do XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

<sup>2</sup> Mestranda do curso de Ciência Política do IUPERJ, email: [smugnatto@rocketmail.com](mailto:smugnatto@rocketmail.com).

<sup>3</sup> Co-orientador do trabalho. Professor do Cefor, email: [antonibarro@gmail.com](mailto:antonibarro@gmail.com)

<sup>4</sup> Orientador do trabalho. Professor do Curso de Ciência Política do IUPERJ, email: [jferes@iuperj.br](mailto:jferes@iuperj.br)



de promover um debate amplo e racional dos temas de interesse público. O foco é a qualidade do debate. O liberal-pluralismo defenderia, por sua vez, que o mercado garante a melhor versão da notícia por meio da livre escolha do leitor/espectador/ouvinte. Neste caso, é necessária uma certa quantidade de alternativas para que a escolha possa ser feita, uma competição, conforme proposto por Sartori (1994).

A hipótese é a de que os deputados, em sua maioria, se filiam à segunda corrente em detrimento da primeira, apesar de todas as ressalvas que possam ser feitas. A TV pública -que foi aprovada- tem o objetivo de ampliar o leque de alternativas dos espectadores, mas não foi vista pelos seus opositores como uma ameaça ao "status quo" das redes privadas. Já o Conselho Federal de Jornalismo -que foi rejeitado-, uma espécie de OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) dos jornalistas, foi proposto em um ambiente em que a mídia era acusada de "denuncismo" pelo governo. O texto do projeto apresentava dispositivos ora dúbios (fixava regras provisórias para a formação do conselho), ora excessivamente rigorosos (muitas situações ensejavam a perda do registro para o jornalista infrator). De qualquer forma, a audiência futura da TV pública não estava predeterminada, ou seja, ela realmente poderá se transformar em uma opção no controle remoto. Já o projeto do CFJ foi completamente reformulado, em seus aspectos polêmicos, em um substitutivo que sequer foi analisado pelo conjunto dos deputados. Portanto, as ressalvas anteriores não prejudicam as conclusões a que queremos chegar.

A proposta é fazer uma ligação, portanto, entre o deliberacionismo e o CFJ, pois a entidade teria a função de exercer um controle ético da profissão com o objetivo de influenciar o resultado do trabalho jornalístico no sentido da objetividade e da pluralidade da informação. O controle se daria pela discussão de casos concretos ocorridos na imprensa. No substitutivo proposto, haveria inclusive a participação de membros da sociedade civil nas deliberações do conselho, remetendo a entidade, mais uma vez, a uma aproximação do que poderia ser uma esfera pública tal como descrita por Habermas (1984).

Também como desenvolvido mais tarde por este autor alemão (1997), o deliberacionismo parte da idéia de que a norma tem mais legitimidade e, portanto, poder de convencimento, quando é alcançada via debate público. Neste sentido, o CFJ seria uma tentativa de instituir uma instância de debate sobre o trabalho jornalístico a partir da sua prática diária, discussão hoje mais restrita ao ambiente das redações. O controle

ético atual seria exercido pelos próprios repórteres ou pelos seus chefes. Já a TV pública estaria situada no liberal-pluralismo, na promoção da concorrência, por ter a meta de ser uma alternativa às redes comerciais. Embora a teoria esteja mais relacionada à promoção de alternativas privadas, o foco aqui buscará outros aspectos da formulação proposta por Miguel como, novamente, a possibilidade de objetividade da notícia; mas, principalmente, o aumento do pluralismo.

Além de tentar encaixar as decisões legislativas nas correntes teóricas propostas, o trabalho tem o objetivo de mostrar a correspondência entre os argumentos apresentados pelos parlamentares e os manifestados nos períodos de debate pelos grupos de pressão: empresas de comunicação; e entidades patronais, profissionais e outras da sociedade civil. Os grupos vencedores afirmam, por exemplo, que o trabalho jornalístico não deve ser regulado, não deve estar sujeito a uma ética específica, sob pena de a liberdade de expressão ficar ameaçada. De maneira coerente, não vêem problema no aumento da oferta de "idéias" por meio de uma nova TV, ainda que defendam que esta oferta seja proporcionada pela iniciativa privada. As diferenças entre os argumentos pode significar um debate ideológico no sentido de “crenças políticas” como propõem Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998). Para estes autores, no seu sentido “fraco”, mais utilizado pela ciência política contemporânea, ideologia é um conjunto de idéias e de valores sobre a ordem pública que tem com função orientar os comportamentos políticos coletivos. No caso da liberdade de expressão, um campo defenderia mais a liberdade das empresas de comunicação e dos jornalistas; enquanto outro estaria mais atento ao direito dos diferentes atores de terem a sua expressão garantida e do público, de receber uma informação plural e correta.

Para que isto aconteça, talvez o mercado não seja suficiente; embora os editoriais dos jornais afirmem que o leitor participa efetivamente da formulação da pauta (agenda de cobertura diária) ou do controle ético, escolhendo entre as várias opções da banca de jornais. Estas duas faces da moeda ficaram claras no debate parlamentar e nas estratégias do Executivo. O governo petista foi quem encaminhou as duas propostas em momentos diferentes. Sua preferência inicial foi por uma regulação do modo de fazer jornalismo e, só após o fracasso desta experiência, sugeriu um texto que buscava o aumento da pluralidade.

Embora a divergência de idéias tenha um papel preponderante no trabalho, existem motivos adicionais para o comportamento dos diversos atores políticos, mais ligados aos seus interesses em ambos os casos. Um dos principais motivos para a

manutenção das regras do jogo talvez seja o bom relacionamento entre parlamentares e sistema jornalístico (empresas e jornalistas), apesar das freqüentes críticas dos políticos sobre os "exageros" da mídia. Na prática, as regras atuais já são conhecidas e, portanto, são um custo incorporado. Outra questão é que boa parte dos parlamentares faz parte do sistema de mídia como dona ou sócia de empresas de comunicação.

Na discussão teórica recente sobre a importância da discussão da mídia no contexto das democracias modernas, há a visão dos autores que relativizam a sua influência por considerarem, por exemplo, as possibilidades de leituras diferenciadas por parte do público (Bucci, 2000). E, neste caso, a abordagem se aproxima da visão dos próprios atores políticos que, ao discutir a necessidade de regulação da mídia, também minimizam a relevância do tema.

Mas há aqueles que consideram que a oferta atual de notícias não é boa e isso estaria relacionado ao seu modo de produção (Aldé, 2004). Entre as críticas, está a de que o noticiário é exageradamente tendencioso, visto que a imparcialidade é impossível; e a de que os jornalistas partem de certos pressupostos negativos sobre quem são os políticos e quais são os seus interesses (Cappella e Jamieson, 1997). Grande parte dos autores desta corrente, porém, tende a sugerir o aumento do pluralismo com a desconcentração da propriedade dos meios. De qualquer forma, este trabalho parte da idéia de que a mídia tem uma função social e é sob esta perspectiva que são abordados os modelos já referidos. Ou seja, no sentido do aperfeiçoamento da mídia para o exercício deste papel.

A observação dos projetos foi feita por meio da análise dos argumentos utilizados pelos parlamentares nas audiências públicas e sessões nas quais eles foram discutidos e votados. A mesma compilação foi feita para os grupos de pressão, mas a discussão feita na mídia mereceu maior relevo por meio de uma sistematização dos argumentos publicados em um conjunto selecionado de jornais e revistas. Este destaque foi dado porque a mídia, além de refletir a opinião das empresas por meio dos editoriais, traz as opiniões divergentes em artigos assinados, embora em menor escala. Mas o que nos interessa é menos a quantidade de argumentos favoráveis e contrários que os tipos de argumentos existentes (e que podem ser do conhecimento do maior número de parlamentares); além de quais argumentos foram vencedores após o debate legislativo. Os argumentos coletados foram cotejados com as correntes teóricas propostas para mostrar o que ocorreu no campo das idéias.



Para avançar dentro da Câmara dos Deputados, um Projeto de Lei precisa passar por algumas comissões temáticas - cerca de 2 - mais a Comissão de Finanças e Tributação quando o assunto tem impactos orçamentários, e obrigatoriamente, pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para uma avaliação jurídica. O Projeto de Lei 3.985, de 2004, que criava o Conselho Federal de Jornalismo, veio do Executivo e foi distribuído para as comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; de Trabalho, Administração e Serviço Público; de Educação e Cultura; e de Constituição e Justiça e Cidadania.

O projeto tramitava apensado a um outro mais antigo (6.817/2002), do deputado Celso Russomano (PP-SP), que criava a Ordem dos Jornalistas do Brasil. Caso fosse discutido e aprovado nestas quatro comissões, o projeto seria enviado diretamente ao Senado sem passar pelo plenário da Câmara. Mas, ele acabou sendo levado diretamente ao plenário da Câmara sem passar pelas comissões por meio de um requerimento de urgência do líder do PFL, deputado José Carlos Aleluia (BA). Mais tarde, ele seria rejeitado com o voto do próprio líder. Quando há rejeição por uma matéria que é tema de Projeto de Lei e não de Medida Provisória, o mais comum é o movimento inverso. Os parlamentares ignoram o tema, que acaba ficando "engavetado", sofrendo uma tramitação mais lenta nas comissões. Neste caso, porém, a reação da mídia ao projeto foi tão forte que a oposição logo entrou em obstrução no plenário contra um texto que ainda nem havia chegado lá. A idéia era levar o projeto a plenário para rejeitá-lo. No final, o governo acabou cedendo e concordando com uma votação simbólica em plenário para evitar a obstrução da pauta.

Na sessão que rejeitou o projeto no dia 15 de dezembro de 2004, o deputado Celso Russomano tentou separar seu texto do projeto enviado pelo Executivo e não foi bem sucedido. Também o PCdoB elaborou um substitutivo aos dois projetos para modificar trechos criticados pelos opositores. Mas pouco se discutiu o mérito de qualquer proposta. O principal argumento era o de que regular a atividade jornalística seria cercear a liberdade de expressão garantida pela Constituição. Com a votação simbólica, o posicionamento dos deputados fica mais claro pelas referências, durante a sessão, ao "acordo" para a desobstrução da pauta. Ou seja, o governo não mobilizaria sua base para a votação e aprovação da matéria. Assim, deputados do PFL, PSDB, PPS, PP e PMDB se alternaram para falar individualmente contra o projeto. Deputados do PT e do PCdoB conseguiram algumas manifestações de apoio de deputados do PTB e do



PL, mas a votação já havia sido decidida pela estratégia dos líderes de não brigar pelo assunto.

Desta forma, as únicas oportunidades de debate do tema na Câmara foram uma audiência pública requerida por deputados do PT na Comissão de Trabalho e a própria sessão que rejeitou o projeto. Paradoxalmente, algumas críticas feitas ao texto foram justamente relacionadas ao formato dos artigos, aspectos que poderiam ter sido contornados no âmbito das comissões. O deputado Fernando de Fabinho (PFL-BA), designado relator pela Comissão de Educação e Cultura, afirmou em plenário que o texto era ruim e citou como exemplo um dispositivo que determinava a eliminação das carteiras de jornalistas dos profissionais que já tinham morrido. O deputado José Thomaz Nonô (PFL-AL), designado relator pela Comissão de Constituição e Justiça também desacreditou o texto, citando um ponto que aceitava a inscrição para candidatos ao conselho de pessoas que tivessem cometido "infrações disciplinares". Um erro de redação claro, que o deputado não deixou de classificar como tal, mas que também não deixou de citar.

Mas os argumentos em plenário podem ser divididos entre aqueles que advogaram a causa da liberdade de expressão e os que queriam regular com o objetivo de proteger os próprios jornalistas. O deputado Nelson Proença (PPS-RS), relator pela Comissão de Ciência e Tecnologia, chegou a considerar a necessidade de um conselho profissional, mas afirmou que ele poderia ser mais um "risco" que um benefício porque previa um Código de Ética e medidas disciplinares para o exercício da profissão. Proença afirmou que o decreto-lei 972, de 1969, já regulamentava a profissão, dizendo que o registro deveria ser feito no Ministério do Trabalho. Para o deputado, um código criado pela categoria não poderia se sobrepor à liberdade de expressão, que é constitucional. Ao mesmo tempo, afirmou que a Lei de Imprensa, anterior à Constituição de 88, já traz crimes que devem ser analisados pelo Judiciário. "É matéria que interessa à sociedade e cujo exame deve dar-se no âmbito do Judiciário", afirmou.

Mas Nelson Proença se concentrou nas críticas ao Código de Ética, afirmando que, no jornalismo, não é possível impor regras de conduta profissional:

Um Código de Ética da categoria pode tornar-se, nesse sentido, uma ameaça à sociedade e ao próprio jornalista. A entidade profissional pode revelar-se uma arena na qual ele venha a ser questionado sobre seus atos, pressionado a romper o sigilo de suas fontes ou a envolvê-las em sua defesa perante os pares, criando-lhes constrangimentos (...) A ética do jornalista, assim, vai na contramão da ética de outras profissões. Seu compromisso é com a denúncia, com a apuração

dos fatos que surgem no subsolo da sociedade, nas engrenagens do Estado, nos sinuosos corredores do Poder (...) O jornalista tem a obrigação ética de revelar o que possa prejudicar a outrem, até mesmo a um colega de profissão, se o fizer em favor da sociedade (...) No caso do jornalismo, perigosos são o bom-mocismo, o respeito exacerbado às normas, o temor diante da autoridade.

O deputado, de certa forma, colocou em perspectiva o que é o dever de um jornalista e concluiu que um código que delimite "como" agir pode reduzir a própria possibilidade de apurar os fatos. Proença admite que os fatos relatados podem prejudicar terceiros; mas, segundo ele, isso pode ser feito desde que seja "em favor da sociedade". Sem um órgão profissional, a decisão sobre os fatos que são de interesse da sociedade e que, portanto, podem acarretar perdas e danos após a sua divulgação, está hoje mais ligada ao jornalista pessoalmente e a sua empresa. Portanto, é deles hoje a tarefa de decidir "como" agir.

Proença condenou o fato de que "qualquer um" poderia iniciar um processo administrativo contra um jornalista, sujeitando-o a uma penalidade que iria da advertência à suspensão do registro. Por fim, afirmou que a Fenaj estaria isolada na defesa da proposta. Seriam contra a ABI, a ANJ, a Abert, bem como "diversas vozes influentes": os jornalistas Elio Gaspari, Miriam Leitão, Carlos Chagas, Clóvis Rossi, Jânio de Freitas e Ricardo Noblat. O deputado afirmou então que quem representa os jornalistas e os profissionais de imprensa no Brasil discordavam do projeto, desconsiderando que a entidade representativa dos jornalistas, entre os exemplos citados, seria a própria Fenaj, a principal promotora do texto.

O líder do PFL, José Carlos Aleluia, afirmou que o projeto fazia parte da intenção do governo de estabelecer uma imprensa oficial, "um órgão semelhante aos criados por Stálin e Hitler". E acrescentou que a criação da Ancinav (Agência Nacional de Audiovisual) completaria a "revolução cultural". Na mesma linha, o deputado Fernando Gabeira (sem partido-RJ) apontava que a primeira diretoria do conselho seria composta por diretores da própria Fenaj que seriam todos ligados ao partido do Presidente da República, o PT. Gabeira também afirmou que os jornalistas da federação não seriam jornalistas de fato: "Já tive oportunidade de dizer que sou jornalista há 40 anos. Cobri guerras e entrevistei presidentes. Não posso entender como esse conselho, formado de burocratas que, às vezes, nem saem às ruas, vai me orientar. Isso não tem sentido".

À certa altura da sessão, os deputados defensores do projeto apelaram para que ele fosse retirado de pauta para que fosse melhor discutido, inclusive à luz do



substitutivo apresentado pela deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM). O próprio deputado Walter Feldman (PSDB-SP), apesar de contrário ao projeto, declarou que discordava do pedido de urgência que teria interrompido o debate nas comissões. Mas havia a garantia da votação simbólica para rejeitar o projeto. Os deputados favoráveis ao projeto passaram então a condenar a submissão do Legislativo aos interesses dos donos das empresas de comunicação. Em outra linha, o deputado Almir Moura (PFL-RJ) explicou que há um embate de direitos fundamentais na Constituição e, por isso, a liberdade de expressão não é ilimitada: “Sou defensor da liberdade de imprensa, mas entendo que, como outros direitos constitucionais, este precisa ter sua amplitude corretamente demarcada para não acontecer de seu exercício ferir a esfera jurídica individual”.

Para ter a posição das empresas sobre a criação do CFJ, foram selecionados os editoriais e artigos assinados publicados entre agosto de 2004 - mês de apresentação do projeto - e dezembro de 2004, quando o projeto foi rejeitado. Os artigos foram incluídos porque eles trazem os argumentos dos columnistas, que muitas vezes são jornalistas da empresa que avançaram na estrutura da redação por gozarem da confiança da direção. Os artigos contrários à orientação das empresas servem então como um contraponto, oferecendo os argumentos que fazem o contraditório.

Para a compilação dos textos foi utilizado o Banco de Notícias Selecionadas da Câmara dos Deputados. O BNS faz uma indexação de todos os textos referentes a projetos em tramitação e outros assuntos pertinentes ao trabalho parlamentar nos seguintes órgãos de imprensa: Correio Braziliense, Jornal de Brasília, Folha de S.Paulo, O Estado de S.Paulo, O Globo, Jornal do Brasil, Gazeta Mercantil, Veja, Isto É e Valor Econômico. A pesquisa com as palavras-chave "conselho" e "jornalismo" obteve 444 textos.

Deste total, foram selecionados todos os artigos e editoriais num total de 100 textos: 79 contrários ao conselho e 11 favoráveis. Outros 10 textos se posicionavam no sentido do aperfeiçoamento do projeto, principalmente na defesa do desatrelamento do órgão da administração pública com o objetivo de criar uma entidade de auto-regulamentação. Vale dizer que todos os editoriais foram desfavoráveis ao conselho. Entre os argumentos utilizados contra o CFJ, os que mais se destacam são os que fazem apelo à liberdade de expressão e à idéia de que o mercado tem condições de se auto-regular a partir das preferências dos consumidores. Embora a maior frequência de aparecimento nos textos seja a do argumento de que o conselho tem a "intenção de





controlar a divulgação de denúncias contra o governo" (54 ocorrências de um total de 285 divididas em 24 tipos de argumentos), os raciocínios ligados às intenções do legislador também estariam -de certa maneira- vinculados à idéia de intervenção estatal contra a liberdade.

---

*Núcleo Moral/ Violação de Direitos* (total: 131\*)

- Fere a liberdade de expressão garantida na Constituição.....	45
- Projeto tem caráter autoritário, intervencionista.....	43
- Fenaj não é representativa/Não há consenso na categoria/Não houve debate.....	17
- Não é possível julgar ética jornalística, cada um tem uma, é subjetiva.....	12
- Não pode controlar liberdade das empresas ou dos jornalistas.....	5
- A favor da auto-regulação.....	5
- Gera autocensura.....	4

*Núcleo Político/Controle Governamental* (total: 83)

- Intenção é controlar a divulgação de denúncias contra o governo, censurar.....	54
- Intenção é beneficiar diretoria da Fenaj, assessores de imprensa e pelegos representados por ela, muitos militantes do PT.....	22
- Intenção é beneficiar projeto de poder do PT.....	7

*Núcleo Econômico-Social/Proposta Ineficiente ou Inócua* (total: 64)

- Já existem leis e instituições para punir (ou defender) os jornalistas.....	34
- O leitor/a opinião pública pune com a livre escolha.....	17
- Conselho é para atividades que requerem habilitação especial.....	4
- Conselho é estrutura burocrática, não resolve.....	3
- Os anunciantes punem quem não têm credibilidade.....	2
- É desnecessário para proteger jornalista do patrão porque não há luta de classes nas redações.....	2
- Empresas patronais já fiscalizam a ética.....	1
- Demissão é a solução para quem não quer se submeter a algo antiético.....	1

*Núcleo Procedimental/Correções* (total: 17)

- Formato é ruim, vincula entidade ao governo.....	8
- Cria nova contribuição obrigatória.....	3
- Falta código de ética em anexo.....	2
- Conselho não pode "orientar" e "fiscalizar" profissão.....	2
- Faltam regras de composição e eleição dos membros.....	1
- Texto traz atribuições que são dos sindicatos.....	1

---

Quadro 1 – Argumentos das empresas contrários ao CFJ

\*total de argumentos do tipo utilizados nos textos (frequência)

De qualquer forma, as "más intenções" do legislador poderiam ser corrigidas no texto da lei com a instituição de mecanismos de controle e de fiscalização pela sociedade. Naquele momento, estes argumentos funcionaram mais como um recurso dos polemistas diante do surgimento do projeto em meio a uma série de denúncias; mas não são argumentos acompanhados de sugestões de mudanças. Estas tiveram uma frequência bem menor e estiveram mais relacionadas à vinculação da entidade com o



governo. Como explicado pela Fenaj, a vinculação seria uma exigência legal, embora a estrutura desenhada pelo substitutivo proposto pelo PCdoB estabelecesse uma entidade desvinculada.

A partir dos argumentos que ressaltaram a defesa da liberdade de expressão em relação à criação do CFJ, vale lembrar os casos nos quais os parlamentares votam pela restrição desta mesma liberdade em prol de outras. Como exemplo, é tomado o caso da Lei Eleitoral (9.504/97) que nos seus artigos 43 a 58 traz inúmeros dispositivos restritivos da liberdade de imprensa, especialmente em relação à rádio e televisão por serem concessões públicas. O entendimento dos deputados também é plenamente aceito como constitucional pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Quando a liberdade de expressão é colocada entre os argumentos que buscam invalidar as restrições jurídicas, os ministros do TSE respondem que também é uma garantia constitucional assegurar uma eleição equilibrada (2007a):

A liberdade de imprensa é essencial ao Estado democrático, mas a Lei Eleitoral veda às emissoras de rádio e televisão a veiculação de "propaganda política ou a difusão de opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes". Se o programa jornalístico ultrapassar esse limite difundindo opinião favorável a um candidato, fora do padrão do comentário político ou de notícia, fica alcançado pela vedação (p.102).

A medida provisória (398/2007; lei 11.652/2008) que criou a chamada "TV pública" estabelecia primordialmente dois princípios que daquele momento em diante teriam que ser observados em todos os serviços de radiodifusão pública (TV e rádio) explorados pelo Poder Executivo: 1) a autonomia em relação ao governo federal e 2) a participação da sociedade civil no controle do sistema. Imediatamente, a Radiobrás se transformou na nova Empresa Brasil de Comunicação (EBC), uma empresa pública que tem seus rumos definidos por um conselho curador de 22 membros, 15 da sociedade civil. A exposição de motivos que acompanhou a MP lembrou que a Constituição determina a existência de um sistema público complementar aos sistemas privado e estatal:

A nova televisão será veículo relevante na consolidação democrática bem como ator no processo de construção da identidade brasileira. Entre seus objetivos encontra-se o fomento à produção regional e à produção independente, bem como o direcionamento de suas atividades para finalidades educativas, culturais, artísticas, informativas, científicas e promotoras da cidadania. Como resultado final, espera-se um incremento do debate público no país, fundamental à reprodução social permanente do processo democrático.



Coube ao deputado Walter Pinheiro (PT-BA), relator da MP na Câmara, a crítica ao sistema privado e estatal. Ele afirmou que as emissoras comerciais não respeitam os princípios constitucionais que deveriam orientar essas concessões e o sistema estatal não teria recursos financeiros para atendê-los. Além disso, o sistema estatal sofreria forte ingerência do governo.

Pelo projeto, a primeira composição do conselho curador da EBC seria indicada pelo presidente Lula e as demais, formadas conforme disposição de um estatuto a ser aprovado. Para reforçar este ponto, porém, Pinheiro modifica o texto para que os membros da sociedade civil fossem aprovados em processo de consulta pública, entre indicações de pessoas jurídicas que atuem, por exemplo, com a promoção de direitos humanos e com a promoção da cultura. O relator veda a participação no processo de partidos políticos ou instituições religiosas, mas sugere que o conselho seja acrescido de dois membros indicados pela Câmara e pelo Senado. Por fim, cria uma nova figura na estrutura da empresa para ter comunicação direta com o público: o ouvidor.

Na outra ponta da autonomia da EBC, o deputado argumenta que a simples destinação de recursos orçamentários para a empresa poderia comprometer sua independência e retira 10% dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) para uma contribuição específica para a radiodifusão pública. A EBC ficou com 75% da nova contribuição, estimada em R\$ 150 milhões anuais. Para não aumentar a carga tributária, a taxa do Fistel foi reduzida no mesmo montante.

Pinheiro ainda fixou em 10% o mínimo de veiculação de conteúdo regional e em 5%, o de conteúdo independente; a serem transmitidos entre 6 e 24 horas. A publicidade institucional não pode superar 15% do total da veiculação e, mantendo o texto original, a EBC não pode veicular propaganda de produtos e serviços.

Diferentemente da discussão sobre o CFJ, o debate sobre a TV pública obteve até o apoio de partidos de oposição como o PSOL e o PPS e mesmo a postura contrária do PSDB e do DEM não se desenvolveu em obstrução das votações. Os dois partidos criticaram o envio da proposta por medida provisória - o que também foi criticado pelo PPS -, mas se concentraram mais na possibilidade de aumento de gastos em uma área, segundo eles, não prioritária em detrimento de áreas como saúde e educação. Nos discursos, as cifras passavam de R\$ 600 milhões para R\$ 1 bilhão por ano. O deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) explicou que R\$ 600 milhões representava o dobro do orçamento do Ministério do Turismo e que seria suficiente para "construir 20 hospitais de 200 leitos ou 1.000 quilômetros de asfalto" (19/02/2008). A liderança do governo,



por sua vez, representada pelo deputado Henrique Fontana (PT-RS), afirmou que a despesa seria de R\$ 350 milhões, sendo que, deste total, R\$ 240 milhões viriam do orçamento anual da Radiobrás que seria incorporado pela EBC. Fontana explicou ainda que este total era "um quarto do que o governo gasta em anúncios institucionais em outras redes de comunicação" (19/02).

Mas a oposição também ressaltou o fato de a primeira composição do conselho curador da EBC ser indicada por Lula e a ausência de concursos públicos nos primeiros três anos. O deputado Paulo Bornhausen (DEM-SC) afirmou que a TV não seria então pública, mas estatal e que iria promover o governo, o seu "projeto de poder" (19/02). O deputado ainda criticou a criação da nova contribuição para a radiodifusão pública, afirmando que uma vez estabelecido um novo tributo - o que ele classificou de inconstitucional - o governo poderia majorar as suas alíquotas por meio de uma nova MP (26/02).

Na linha do aumento de gastos, o deputado Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP) afirmou que o país já tinha 177 emissoras públicas, entre federais, regionais e estaduais (19/02). O argumento do governo, porém, foi o de que estas emissoras eram, na prática, estatais e se transformariam em públicas. O deputado José Genoíno (PT-SP) explicou que estas emissoras estariam sujeitas a um isolamento que seria rompido pela potencial formação de uma rede pública prevista na proposta (19/02). Com a transformação de sistema estatal em sistema público, o governo estaria, na verdade, perdendo poder. "Se o governo quisesse uma TV chapa-branca, bastaria manter a Radiobrás", afirmou o deputado Walter Pinheiro (PT-BA, 19/02). Assim mesmo, a oposição tenta passar a idéia de que o aumento de gastos adicional da nova empresa beneficiaria o governo. "Em comunicação, é muito claro: manda quem paga a conta", afirmou o deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA), acrescentando que, no caso, o Executivo seria o "mandante" e não o povo.

De maneira geral, porém, os líderes oposicionistas revelaram disposição para a votação porque, afinal, o conselho curador realmente poderia representar uma diferença em relação à definição da linha editorial por uma diretoria nomeada pelo presidente. E além disso, estaria sendo regulamentado o dispositivo constitucional que trata dos sistemas privado, estatal e público de radiodifusão. A nova empresa também não se constituiria em uma inovação importante, em termos estruturais, que pudesse ter algum impacto, por exemplo, sobre o mercado. Alguns deputados, como Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), chegaram a apelidar a nova TV de "TV traço", ou seja, com audiência zero.



"Se TV pública tivesse audiência, não teríamos o ibope [avaliação] que temos na Câmara dos Deputados com o trabalho maravilhoso que realizamos", afirmou Haully (19/02).

Mais especificamente, o PSDB e o DEM lutaram pela aprovação de dois dispositivos - por meio da votação nominal - que merecem referência. Um deles era a inclusão no texto de um artigo que vedaria a veiculação de propagandas de produtos, serviços e marcas pela nova empresa. O deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) defendeu a mudança afirmando claramente que ela impediria o "avanço da TV pública sobre o mercado comercial e publicitário nacional" (21/02), o que, segundo ele, poderia causar danos às empresas privadas. Além disso, o governo poderia de alguma forma fazer ingerências -que ele classificou de "chantagem" - para que as empresas veiculassem na emissora pública. A deputada Luciana Genro (PSOL-RS) lembrou que a propaganda de produtos e serviços já estava vedada pelo texto. Mas o que estava em jogo, segundo ela, era a possibilidade de a TV pública receber apoios culturais e institucionais, ou seja, patrocínios para determinados programas com a contrapartida da divulgação da marca das empresas. "O que está por trás da intenção daqueles que são contrários a isso e que querem aprovar esta emenda é justamente a defesa do interesse das TVs privadas que não querem dividir os recursos que hoje vão exclusivamente para os seus cofres", afirmou a deputada (21/02).

Esta posição já tinha ficado clara em audiência pública da Comissão de Ciência e Tecnologia. O representante da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), Paulo Ricardo Tonet Camargo, defendeu a retirada do apoio cultural ou a sua redefinição para, segundo ele, preservar a complementaridade dos sistemas prevista na Constituição:

Ora, se o sistema é complementar, público e privado, e se o sistema de radiodifusão privada só tem uma fonte de financiamento, que é o mercado publicitário, não faz sentido essa fonte de financiamento migrar para outras plataformas, porque aí desapareceria a radiodifusão privada, então o sistema deixaria de ser complementar pela falta de um de seus entes.

A outra emenda discutida em plenário buscava acabar com a nova contribuição para a radiodifusão pública. "Telerradiodifusão sem recursos não dá. É preciso entender que essa empresa não será sustentada por anúncios publicitários, pela dinâmica do mercado, que muitos aqui 'absolutizam'" (26/02), afirmou o deputado Chico Alencar (PSOL-RJ) em defesa da contribuição. Já o deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA),



procurou mostrar que o governo teria de onde tirar dinheiro para bancar a nova empresa: "Nesse projeto de lei [projeto que criava a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência], o governo propõe a criação de nada mais nada menos do que 79 cargos de confiança. Qual o problema do Brasil? Quanto mais se arrecada, mais se gasta com a máquina pública" (26/02). Mas tanto esta votação quanto a relativa aos apoios culturais foram ganhas pelo governo.

Apesar dos deputados fazerem críticas à qualidade da programação da TV aberta, há pouquíssimas referências ao fato de que esta TV é formada por concessões públicas, sujeitas à contrapartida dos princípios constitucionais expressos no artigo 221 (preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; promoção da cultura nacional e regional com estímulo à produção independente; regionalização da produção cultural, artística e jornalística; e respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família). "Os governos têm sido lenientes na fiscalização dessa concessão pública que são as televisões", registrou a deputada Luciana Genro (PSOL-RS).

Na audiência pública da Comissão de Ciência e Tecnologia, o professor Murilo César Ramos, da UnB, afirmou que a regulamentação da concessão pública na radiodifusão é "extremamente frouxa" e defendeu uma discussão do caráter público da televisão comercial. Segundo ele, a discussão do tema estaria sempre sendo feita em partes - como no caso da TV pública - em vez de ser feita uma abordagem plena do que diz a Constituição. Ao que o representante da Abert retrucou que a discussão vem sendo feita há cada 10 ou 15 anos, pelo Congresso, quando são renovadas as concessões de rádio e TV.

Mesmo discordando da proposta, PSDB e DEM acabaram entrando em acordo com o governo, por exemplo, em relação a procedimentos de votação que incluíam a não-obstrução dos trabalhos no Plenário. Normalmente, a obstrução não se dá apenas pela ausência do voto, mas por meios de sucessivos requerimentos de adiamentos de discussão, destaques para votação em separado e pedidos de verificação de quórum que resultam em votações nominais (com registro no painel eletrônico).

A pesquisa com as palavras "TV" e "pública" (com conector "e") no Banco de Notícias Seleccionadas da Câmara entre os dias 1/10/2007 (MP apresentada no dia 11/10) e 26/2/2008 (conclusão da votação) retornou 226 textos. Foram selecionados apenas 20 textos a partir dos mesmos critérios adotados para o projeto do CFJ. Deste total, 13 eram contrários, 5 favoráveis e 2 neutros. O interesse da imprensa pela matéria, portanto, foi bem menor. E a classificação dos argumentos mostra que a maioria esteve



voltada para a possibilidade de controle da TV pelo governo em função das indicações previstas para a diretoria e para o conselho curador.

No Brasil, parece evidente então a força do projeto liberal-pluralista como parte dos discursos "vencedores" no sentido das votações em plenário. O debate travado em torno do CFJ e da TV revelou ainda interesses econômicos de grupos de pressão situados além das crenças. Eles estão presentes na questão dos patrocínios das empresas estatais à TV, mas, principalmente na possibilidade de interferência do CFJ nos rumos de empresas privadas, muitas delas ligadas aos próprios parlamentares.

Apesar de não ser possível um "tribunal de apelação neutro" para julgamento de teorias rivais, visto que não existem dados pré-conceituais ou pré-teóricos (McIntyre, 1991), é possível afirmar que existem pontos de contato entre as tradições que devem ser buscados pelos pesquisadores. É o que acontece com as teorias analisadas neste trabalho. O discurso presente na mídia, porém, parece mostrar uma "postura" pouco aberta a estas reflexões. Desta forma, o apelo a liberdades e direitos fundamentais -de maneira intransigente- têm a função de rejeitar as tentativas de regulação, mesmo que estas possam vir em apoio daqueles. Os parlamentares, por sua vez, corroboram o discurso midiático, optando por uma regulação pontual, particularmente quando essa regulação têm por objetivo proteger seus interesses imediatos, como é o caso das eleições.

## **REFERÊNCIAS:**

ALDÉ, A.A **Construção da Política**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1998.

BUCCI, E. **Sobre Ética e Imprensa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

CAPELLA, J.N. e JAMIESON, K.H. **Spiral of Cynicism: The Press and The Public Good**. Oxford, Oxford University Press, 1997.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

-**Direito e Democracia. Entre Facticidade e Validade**. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MACINTYRE, A. 1991. **Justiça de Quem? Qual Racionalidade?** São Paulo: Loyola, 1991.

MIGUEL, L. F. "**Modelos Utópicos de Comunicação de Massa para a Democracia**" in *Comunicação e Política*, v. 22, p.129-146. Rio de Janeiro, 2004.



SARTORI, G. **A Teoria da Democracia Revisitada** (v.1) São Paulo: Ática, 1994.

TSE. **Jurisprudência do TSE: Temas Selecionados - Propaganda Eleitoral**. v. 5, atualizado até dezembro de 2006. Secretaria de Gestão da Informação. Brasília, 2007.