



O Congresso Nacional e as Políticas de Comunicação: Um Inventário dos Projetos de Lei sobre Radiodifusão em Discussão no Legislativo¹

Geórgia MORAES²
Universidade de Brasília, Brasília, DF

RESUMO

É tarefa do Congresso legislar sobre os serviços de radiodifusão. A legislação do setor é, no entanto, dispersa em instrumentos que vão desde resoluções de agências, passando por portarias ministeriais e decretos do presidente a leis anteriores à Constituição de 88. Ao longo dos anos, como se deu a participação do Congresso na discussão das políticas de Comunicação e quais os projetos de lei atualmente em discussão nas duas Casas legislativas.

PALAVRAS-CHAVE: políticas de comunicação; legislativo; constituição federal.

Introdução

Em 2008, a pesquisadora Laura Frade, doutora em sociologia pela UnB, publicou a tese: “Quem mandamos para prisão? Visões do Parlamento Brasileiro sobre a Criminalidade”. O objetivo do trabalho foi explicitar o que o Congresso Nacional pensa a respeito do tema e como as proposições apresentadas refletem esse pensamento, qual o perfil desses parlamentares e que fontes de informação são usadas por eles na tomada de decisão.

Na busca por desvendar a lógica das políticas de comunicação no Brasil, devemos nos debruçar sobre a relação dos parlamentares com a comunicação. Entender o Legislativo nesse contexto é essencial, principalmente no momento em que nos preparamos para a primeira Conferência Nacional de Comunicação, pois é no Congresso que as políticas para o setor deverão ser discutidas.

O objetivo deste trabalho é fazer uma primeira avaliação da participação do Congresso na discussão das políticas de Comunicação do país: (a) a partir de um breve levantamento histórico; e (b) por meio de um inventário dos projetos de lei atualmente em discussão na Câmara e no Senado sobre rádio e televisão aberta.

¹ 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.

² Mestre pela Faculdade de Comunicação, UnB, na linha de políticas de comunicação. Pesquisadora do LaPCom – Laboratório de Políticas de Comunicação, UnB.



A partir dessas informações, serão apresentadas algumas questões, cujo estudo pode ser interessante para a pesquisa em políticas de comunicação no Brasil.

Impasses das políticas de comunicação no Brasil

Os serviços de radiodifusão de sons (rádio) e de sons e imagens (televisão) são historicamente regulados pelo Estado. A origem desse controle vem da necessidade desses serviços de utilizarem o espectro de radiofrequências para sua propagação. O espectro, por ser um bem público e escasso, só será usado mediante outorga do poder público.

Ao longo dos anos, a legislação brasileira estabeleceu as regras para exploração desses serviços. Inicialmente, em decretos (em 1924, 1931 e 1932), que sobreviveram às Constituições de 1934, 1937 e 1946, e, posteriormente, em uma legislação única para a Radiodifusão e as Telecomunicações: o Código Brasileiro de Radiodifusão, de 1962, ainda em vigor. A ideia dessa legislação surgiu em 1940, mas a proposta levou anos para avançar no Congresso, o que só ocorreu por uma reação dos próprios radiodifusores a decretos publicados durante o governo de Jânio Quadros, que impunham regras rígidas ao funcionamento das emissoras de rádio e televisão. A história do código seria marcada ainda pelos 52 vetos do presidente João Goulart, que seriam todos derrubados posteriormente, numa ação organizada dos radiodifusores no Congresso Nacional. (MARTINS, 2007, P.311-315)

Com a Constituição Federal de 1988, um capítulo dedicado ao tema traz um conjunto de dispositivos que deveriam consolidar o processo de democratização, promovendo as bases para um novo modelo de comunicação no país. A Constituição traz no Título “Da Ordem Social”, o Capítulo Quinto, que trata da “Comunicação Social”. São cinco artigos que dispõem sobre as regras dos meios de comunicação. Vinte anos depois da promulgação da Carta Magna, especialistas são unânimes em afirmar que apesar dos princípios ali previstos, muito pouco se concretizou na prática.

O professor Venício Lima, pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política da Universidade de Brasília, é testemunha dessa dificuldade histórica. Ele assessorou os deputados Artur da Távola e Cristina Tavares, ambos já falecidos, na relatoria da subcomissão e da comissão que discutiu o tema na Assembléia Constituinte. Cristina Tavares, então deputada pelo PMDB de Pernambuco, foi relatora da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, e Artur da Távola, deputado pelo PMDB do Rio de Janeiro, foi relator da Comissão temática da Família, da Educação, Cultura e



Esportes, da Ciência e Tecnologia, e da Comunicação. Lima lembra que a comunicação foi a única área a não ter um relatório aprovado, o que fez dela uma das questões mais polêmicas e ideologicamente mais polarizadas de todo o processo constituinte:

Olhando primeiro na subcomissão, houve uma radicalização de posições o que tornou inviável a negociação. Havia vários pontos de conflito, mas um deles crítico, sempre foi, tanto na subcomissão, como na comissão, a criação de um conselho de comunicação, nos moldes da FCC norte-americana, que fosse também um órgão regulador, independente do Congresso Nacional. O relatório da Cristina, por exemplo, não conseguia nem ser votado. (...) Na verdade, o que aconteceu foi uma expressão da correlação de forças dentro do processo constituinte.³

Na avaliação de Venício Lima, as duas grandes vitórias dos empresários do setor na Constituinte foram a transformação do Conselho de Comunicação em órgão apenas consultivo do Congresso Nacional e a garantia de regras diferenciadas para as concessões de rádio e TV. Ao contrário de outras concessões de serviço público, cuja renovação ou cassação depende apenas do Poder Executivo, no caso das emissoras de rádio e TV, a não renovação da concessão depende de aprovação de, no mínimo, dois quintos dos parlamentares, em votação nominal. Já o cancelamento da concessão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

O texto constitucional acabou por incluir, no entanto, importantes princípios que poderiam representar a possibilidade de uma comunicação mais democrática. O Capítulo da Comunicação Social proíbe, por exemplo, a censura, o monopólio e o oligopólio dos meios de comunicação e estabelece critérios para a programação, como a promoção da cultura nacional e regional. A maioria dessas normas com potencial democratizante, entretanto, não foi regulamentada.

O exemplo mais emblemático é o projeto de lei da ex-deputada Jandira Feghali, do PC do B do Rio de Janeiro, que estabelece os percentuais de programação regional e local que devem ser obedecidos pelas emissoras de rádio e TV. A proposta tramitou por 12 anos na Câmara e atualmente está em análise no Senado.

Mesmo com a reformulação do setor de telecomunicações a partir da emenda constitucional número 8, de 1995, que quebrou o monopólio estatal e permitiu as privatizações do setor, no governo Fernando Henrique Cardoso, a radiodifusão continuou subordinada ao antigo código e tornou-se um serviço distinto, separando-se constitucionalmente das telecomunicações, situação que Murilo Ramos chamou de “paradoxo da radiodifusão”:

³ LIMA, Venício. Entrevista concedida à autora pela comemoração dos 20 anos da Constituição. Brasília, outubro de 2008.



(...) o paradoxo ocorreu pela razão simples de o principal lobby da radiodifusão no Congresso Nacional, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), ter procurado manter sua indústria fora do alcance do novo órgão regulador, a Agência Brasileira de Telecomunicações, já proposta ao Congresso pelo Poder Executivo no bojo da futura Lei Geral de Telecomunicações. (RAMOS, 2000, p. 178)

A radiodifusão, no entanto, deveria ser objeto de uma outra lei que, na época, se convencionou chamar de Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa. Tal proposta sequer chegou a ser encaminhada ao Congresso nos oito anos do governo FHC ou no atual governo Lula. “A bela adormecida”, segundo César Bolaño, passou anos em sigilo no Ministério das Comunicações até que Daniel Herz divulgou em 1999 a quinta versão do anteprojeto no site Acesso.com, obrigando o ministro das Comunicações da época a fazer uma consulta pública sobre a proposta. (BOLANÕ, 2007, PP. 42-43)

Já no governo Lula, houve duas tentativas frustradas de se regulamentar a comunicação, a partir de 2004. A primeira, com o Conselho Federal de Jornalismo, e a segunda, com a transformação da Ancine, a Agência Nacional de Cinema, em Ancinav, Agência Nacional de Cinema e Audiovisual. Já em 2007, o atual ministro das Comunicações, Hélio Costa, chegou a declarar que formaria um conselho consultivo com participantes da sociedade para discutir o projeto de uma Lei de Comunicação Eletrônica de Massa e que enviaria ao Congresso a proposta ainda naquele ano, o que não ocorreu.

Dessa forma, o Código Brasileiro de Telecomunicações ainda permanece a principal legislação para os serviços de radiodifusão, apesar de conter dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal de 88 ou revogados pela Lei Geral de Telecomunicações. Rádio e Televisão também estão sujeitos a variada regulamentação que inclui, entre outros, a legislação eleitoral e dos partidos políticos, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Deficiente Físico, decretos, portarias e resoluções da Anatel, Ancine e Anvisa.

Específicas do setor, as leis posteriores a 88, discutidas pelo Congresso, são: a lei sobre radiodifusão comunitária, a lei que regulamenta o conselho de comunicação social, a lei que obriga aparelhos televisores a contarem com dispositivo que bloqueia determinada programação, a lei que regulamentou a alteração constitucional que flexibilizou a participação de capital estrangeiro na radiodifusão e a lei que restringe a publicidade de cigarros e bebidas.

A legislação do setor é, portanto, no mínimo, dispersa. Além da grande quantidade de dispositivos, há muitos anteriores à Constituição de 88, cuja eficácia pode-se questionar. O problema do órgão regulador do setor também ainda não foi resolvido e deveria ser



objeto de um projeto de lei de iniciativa do Executivo. As competências sobre a radiodifusão permanecem divididas entre o Ministério das Comunicações, responsável pelas outorgas e a regulamentação do serviço, e a Anatel, responsável pelos aspectos técnicos. A Classificação Indicativa, por sua vez, é responsabilidade do Ministério da Justiça. Já a Justiça Eleitoral fiscaliza o cumprimento das regras de programação durante as eleições e há ainda a Ancine que recolhe a Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica) paga pelas emissoras de televisão.

Questões importantes, entretanto, como a implantação da televisão digital, regulamentada por decreto; a classificação indicativa, regulamentada por portaria do Ministério da Justiça; e a revogação da Lei de Imprensa e da obrigatoriedade do diploma de jornalista, por decisão do Supremo; tiveram participação apenas marginal do Congresso Nacional.

O Legislativo

A Constituição determina que a competência para legislar sobre os serviços de radiodifusão é privativa da União. A tarefa é, portanto, do Congresso Nacional, ficando sujeita ao processo legislativo do sistema bicameral existente no Brasil.

Na Câmara, os serviços de radiodifusão são tema de 272⁴ projetos de lei, sendo 20 oriundos do Senado Federal. Tais propostas têm normalmente caráter conclusivo, ou seja, são analisadas pelas comissões temáticas permanentes, mas não precisam ser votadas em plenário⁵. Depois de apresentado o projeto, um despacho da Secretaria-geral da Mesa o distribui às comissões. A comissão de mérito para os serviços de radiodifusão é a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, mas dependendo da amplitude do tema do projeto é comum que ele também siga para as comissões de Educação e Cultura; Direitos Humanos e Minorias; Defesa do Consumidor ou Seguridade Social. Todas as propostas passam, então, pela Comissão de Constituição e Justiça que analisa a constitucionalidade e dá a redação final ao projeto.

⁴ Pesquisa realizada no sistema de proposições do portal www.camara.gov.br a partir das palavras-chave: rádio e televisão. Foram pesquisados apenas projetos de lei ativos e excluídos os projetos sobre televisão por assinatura.

⁵ O projeto perderá esse caráter em duas situações:

- se houver parecer divergente entre as comissões (rejeição por uma, aprovação por outra);
- se, depois de aprovado pelas comissões, houver recurso contra esse rito assinado por 51 deputados (10% do total).

Nos dois casos, o projeto precisará ser votado pelo Plenário. Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



Já no Senado, são 25 projetos⁶, sendo 4 vindos da Câmara. A principal comissão de mérito é a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática. Como na Câmara, os projetos devem ser analisados também pela Comissão de Constituição e Justiça.

A seguir, apresento uma primeira tentativa de classificação desses projetos por temas:

Temas	Projetos
Consolidação	1
Conselho de Comunicação Social	2
Publicidade e Propaganda dos órgãos públicos	6
Radiodifusão pública/estatal	7
Radiodifusão Digital	8
Regras para outorgas/serviço	16
Regras para a atividade jornalística	20
Inserções obrigatórias	27
Radiodifusão Comunitária	34
Propaganda eleitoral e dos partidos políticos	37
Regras para publicidade comercial	57
Regras para a programação	71

Em primeiro lugar, aparecem 71 projetos ou 25% do total que propõem regras para programação, regulamentando os dispositivos previstos nos artigos 220 e 221 da Constituição⁷. Entre os assuntos tratados, estão a classificação indicativa (projeto de

⁶Pesquisa realizada no sistema de proposições do portal www.senado.gov.br a partir das palavras-chave: rádio e televisão. Foram pesquisados apenas os PLC (projetos de lei da Câmara) e PLS (Projetos de lei do Senado) em tramitação e excluídos os projetos sobre televisão por assinatura.

⁷ 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 conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

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

§ 3º Compete à lei federal:

I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários 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.



1990, pronto para pauta do plenário da Câmara); percentuais mínimos de programação latino-americana, nacional ou regional e local (projeto de Jandira Feghali, de 1991, já tramitou na Câmara e atualmente está no Senado) e de programação infantil, jornalística, cultural e artística; acessibilidade (legendas ocultas, linguagem de sinais); parâmetros para programação infantil; limites ao conteúdo com violência, sexo, tele-sorteio, tele vendas e serviços com cobrança na conta telefônica.

O segundo tema mais abordado é a publicidade comercial. São 57 projetos ou 20% do total, propondo restrições à publicidade dos produtos mencionados no artigo 221 da Constituição Federal: tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias, bem como produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. Há projetos que limitam horários de veiculação, exigem a inclusão de avisos sobre malefícios à saúde do produto, preços, juros de crediários e outras informações, e projetos que proíbem a publicidade, principalmente de bebidas alcoólicas, mas também a de alimentos gordurosos e a veiculada em programas infantis.

Em seguida, aparecem as propostas que alteram a legislação eleitoral e dos partidos no tocante à propaganda gratuita⁸, propondo mudanças na duração, distribuição e outras regras. São 37 projetos ou 13% do total.

A Radiodifusão Comunitária aparece em quarto lugar com 34 projetos, 12% do total, alterando principalmente a potência e amplitude do serviço, a questão do financiamento (publicidade ou fundo), regras de programação e propriedade.

Em quinto lugar, há os projetos que criam o que chamei de inserções obrigatórias. São mensagens informativas ou campanhas que devem ser divulgadas gratuitamente pelas emissoras de radiodifusão. São 27 projetos (9%) que tratam da obrigatoriedade de as emissoras transmitirem gratuitamente campanhas de vacinação, campanha de prevenção à Aids, programa sobre meio ambiente produzido pelo governo, fotos de crianças desaparecidas, mensagens educativas ou sobre direitos sociais, entre outras.

§ 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 publicação 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.

⁸ Apesar de ser conhecida como propaganda gratuita eleitoral e dos partidos políticos, as emissoras de rádio e televisão recebem ressarcimento fiscal pelo tempo cedido aos partidos e candidatos.



A atividade jornalística é objeto de 20 projetos (7%). Optei por classificá-los separadamente dos projetos sobre programação porque dispõem sobre assuntos que afetariam a cobertura jornalística diretamente. É o caso, por exemplo, do projeto que regulamenta o direito de resposta (de 1991, pronto para votação em plenário) ou o que fixa regras para divulgação de pesquisa eleitoral e ainda projetos que estabelecem limites para divulgação de inquérito policial, de entrevistas com criminosos, de escuta telefônica ilegal, entre outros.

Vinte e seis projetos tratam das regras para outorga/serviço (6%). Entre os assuntos estão critérios para a outorga ou renovação da outorga, transparência dos contratos, proibição do “jabá”, flexibilização da Voz do Brasil, limite à concentração da propriedade (só 2 projetos, um na Câmara, outro no Senado), proibição ou regulamentação do arrendamento.

Por fim, há oito projetos regulamentando a digitalização do rádio e da televisão (3%); sete projetos sobre radiodifusão pública/estatal (emissoras educativas e legislativas) (2%); seis sobre publicidade e propaganda dos órgãos públicos, visando principalmente mais transparência nos gastos públicos (2%); dois alterando a composição do Conselho de Comunicação social (1%) e um projeto de consolidação das leis do setor que, no entanto, não altera o mérito da legislação consolidada.

A pesquisa também levantou que 20% dos deputados e 25% dos senadores têm projetos sobre radiodifusão. Em seguida, estão os deputados que mais apresentaram projetos nessa área e algumas informações sobre eles⁹:

Autor	Projetos
Lincoln Portela - PR/MG	11
Edson Duarte - PV/BA.	5
Luiz Bittencourt - PMDB/GO.	5
Pompeo de Mattos - PDT/RS.	5
Enio Bacci - PDT/RS.	4
Walter Pinheiro - PT/BA.	4
Bispo Rodrigues - PFL/RJ.	3
Carlos Bezerra - PMDB/MT.	3
Celso Russomanno - PP/SP.	3

⁹ Informações sobre os deputados no exercício do mandato, disponíveis em www.camara.gov.br. Nos demais casos, foram usadas informações de suas páginas pessoais na Internet ou wikipédia.



Gonzaga Patriota - PSB/PE	3
Jaques Wagner - PT/BA.	3
João Campos - PSDB/GO.	3
Ricardo Izar - PL/SP.	3
Ronaldo Vasconcellos - PFL/MG.	3
Senador Jutahy Magalhães - PSDB/BA.	3

Lincoln Portela é radialista, foi comentarista de rádio e apresentador de televisão. É deputado desde 1999, seus projetos tratam de radiodifusão comunitária, programação e publicidade.

Edson Duarte é técnico em agropecuária e pedagogo, mas em seu currículo no site da Câmara também constam as profissões repórter e radialista da Rádio Juazeiro, em Juazeiro (BA). É deputado federal desde 2003. Seus projetos tratam das regras para as outorgas e de radiodifusão comunitária.

Luiz Bittencourt é engenheiro civil e professor universitário, foi secretário de Ciência e Tecnologia do Estado de Goiás, entre 1997-1998. É deputado federal desde 1999 e apresentou projetos sobre publicidade comercial, publicidade e propaganda dos órgãos públicos e radiodifusão pública e estatal.

Pompeo de Mattos é advogado e bancário e deputado federal desde 1999. Recentemente presidiu a Comissão de Direitos Humanos. Tem projetos sobre programação, atividade jornalística, publicidade e propaganda dos órgãos públicos e propaganda política.

Enio Bacci é advogado, especialista em direito criminal. É deputado federal desde 1995 e apresentou projetos sobre programação e publicidade.

Walter Pinheiro licenciou-se do mandato de deputado federal pelo PT para exercer a função de secretário estadual de Planejamento do Estado da Bahia a convite do governador Jaques Wagner. É técnico em telecomunicações e começou a carreira profissional na antiga Telebahia, no final da década de 70. Ingressou no sindicalismo com o Sinttel (Sindicato dos Telefônicos), onde exerceu a presidência do sindicato na Bahia. É membro do FNDC e, junto com o ex-deputado Jorge Bittar (PT-RJ), foi durante anos consultor do governo federal para assuntos de telecomunicações, comunicações, ciência, tecnologia e regulação. Como membro do Conselho de Altos Estudos da Câmara dos Deputados, contribuiu, por exemplo, para implantação da TV



Digital no Brasil. Recentemente, presidiu a Comissão de Ciência, Tecnologia Comunicação e Informática.

O ex-bispo e ex-deputado federal Carlos Rodrigues é ligado à Igreja Universal, que controla a TV Record. Rodrigues dirige a Rádio Nova AM, do grupo de comunicações ligado à igreja. Eleito deputado federal em fevereiro de 2004, renunciou ao cargo um ano depois, após ter sido envolvido no escândalo do Mensalão. Apresentou projetos sobre publicidade e programação.

Carlos Bezerra é industrial, advogado e professor. Foi presidente do INSS entre 2004 e 2005. É deputado federal desde 2007 e apresentou projetos sobre programação, publicidade comercial e propaganda política.

Celso Russomano é bacharel em Direito, apresentador de televisão e repórter. Deputado desde 1995, é atuante na área de defesa do consumidor e tem projetos na área de radiodifusão comunitária e programação.

Gonzaga Patriota é advogado, administrador de empresas, contador e tem uma graduação em Comunicação. É deputado federal desde a Constituinte. Apresentou projetos sobre jornalismo e radiodifusão comunitária.

Jaques Wagner, atual governador da Bahia, foi deputado por 3 mandatos a partir de 1990. Tem projetos sobre publicidade, radiodifusão comunitária e inserções obrigatórias.

João Campos é delegado de polícia, deputado federal desde 2003, já presidiu a comissão de segurança pública. Seus projetos são sobre publicidade comercial, propaganda eleitoral e programação.

Ricardo Izar, falecido no ano passado, presidiu o Conselho de Ética no período do escândalo do Mensalão. Exerceu 6 mandatos de deputado, era advogado, teve 147 proposituras aprovadas para a Constituinte, fato que lhe deu o título de parlamentar com maior número de emendas incorporadas ao texto constitucional. Projetos sobre programação, propaganda eleitoral e publicidade.

Ronaldo Vasconcellos foi eleito deputado federal em 98, sendo reeleito em 2002. No entanto, renunciou ao mandato (2003-2007) para assumir o cargo de vice-prefeito da cidade de Belo Horizonte, em 1º de janeiro de 2005. Atualmente é Secretário Municipal Adjunto de Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Projetos sobre publicidade, programação e propaganda eleitoral.

Jutahy Magalhães foi senador (1979–1995), filiado à UDN. Com o AI-2 foi para a ARENA e, com o fim do bipartidarismo, foi para o PDS. Em 1986, filiou-se ao PMDB



e foi reeleito senador. Três anos depois, se integrou ao PSDB. Seus projetos são sobre propaganda política, regras para a outorga e para a atividade jornalística.

Entre os 15 parlamentares que mais apresentaram projetos sobre radiodifusão, uma expressiva maioria (10 deputados) é da base aliada ao governo Lula. Entre eles, dois deputados do PT com histórica militância pela democratização dos meios de comunicação: o atual governador da Bahia, Jaques Wagner, e o deputado licenciado também da Bahia Walter Pinheiro. O deputado com mais projetos na área, Lincoln Portela, com 11 projetos, é um profissional do setor. Além dele, outros três deputados também se declaram profissionais de comunicação. Já o ex-deputado ex-bispo Rodrigues, autor de três projetos, tem declarada relação com um grupo de comunicação.

Conclusão

Na primeira parte desse artigo, identificamos as dificuldades históricas do Legislativo no enfrentamento das políticas de comunicação. Já no segundo ponto, a partir do inventário dos projetos de lei e da divisão por temas, é possível estabelecer duas principais linhas de interesse dos parlamentares. Quase metade dos projetos apresentados dispõe sobre a regulamentação infra-constitucional dos artigos do Capítulo da Comunicação Social, no que se refere à programação e publicidade comercial (128 projetos). Uma segunda linha de interesse predominante, que representa cerca de um quarto dos projetos, é o direito de antena, entendido como “o direito de organizações representativas, tais como partidos políticos, sindicatos e associações profissionais, a tempos gratuitos de programação (ou tempos de antena) nos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens” (WIMMER, 2008). Entre esses projetos há aqueles que alteram as regras do direito de antena já previsto na legislação, com a propaganda eleitoral e dos partidos, e outros que ampliam esse direito criando novos espaços de inserção obrigatória nos serviços de radiodifusão (64 projetos).

Essas duas linhas atendem, portanto, à positivação de direitos. A primeira linha mais ligada ao direito à informação, à segunda, ao direito à comunicação. Ambos direitos fundamentais, sendo o primeiro assegurado expressamente na Constituição Federal e o, segundo, apenas parcialmente, já que só é previsto para certos grupos, como os partidos políticos ou para o próprio Estado, enquanto poder concedente, com a Voz do Brasil, por exemplo. (FERREIRA, 1997. PP 282-283)

Ainda que tenhamos verificado nos projetos essas duas linhas de interesse, questões como a democratização dos meios de comunicação, a concepção de radiodifusão



enquanto serviço público e a garantia do direito à informação e à comunicação não estão suficientemente presentes no debate parlamentar. Como explicar os projetos que tramitam há anos e cuja votação não é concluída? Ainda há dois projetos da década de 80 e 82 da década de 90. A pouca quantidade de projetos que já foram aprovados por uma das Casas e estão em estágio mais avançado de tramitação também é um indicativo dessa dificuldade, são apenas 4 no Senado e 20 na Câmara.

O que leva o Congresso a não legislar sobre um setor tão central na sociedade? Não fica a democracia prejudicada pela ausência do Congresso no debate sobre as políticas de comunicação? As recentes decisões do Supremo sobre a Lei de Imprensa e a regulamentação profissional de jornalista, ambas baseadas no direito à liberdade de expressão, inviabilizam qualquer tentativa de regulamentação? E como fica a relação do Congresso com a mídia, tendo em vista a sua centralidade na formação da opinião pública e sua influência nos processos eleitorais?

Neste breve trabalho, não é possível avançar nessa discussão, mas, sim, apontar algumas hipóteses.

A primeira é a de que a grande maioria dos autores dos projetos sobre radiodifusão não faz parte da elite do Congresso. Há um universo limitado de parlamentares que se sobressaem em relação ao conjunto geral. Apenas o “alto clero”, como se convencionou chamar, consegue ocupar lideranças partidárias e a presidência de comissões. É nessa instância que Laura Frade chama de “superestrutura decisória”, entretanto, que se concentra o verdadeiro poder político. O poder sobre a pauta e o que será votado, por exemplo. (FRADE, 2008, P. 51)

A segunda é a de que a atuação do forte lobby das empresas de comunicação junto principalmente à essa cúpula inviabiliza a votação dessas propostas. Esses parlamentares dependem ainda de um bom relacionamento com os meios de comunicação e por isso atendem às suas demandas. O próprio processo legislativo, a necessidade de os projetos passarem por várias comissões temáticas nas duas Casas e os artificios regimentais usados para atrasar as votações, entre outros, facilitam essa atuação.

Uma terceira hipótese é a de que os parlamentares tem interesses empresariais nesse setor. Cabe investigar em que medida eles próprios ou suas famílias têm outorgas de serviços de radiodifusão. O projeto Donos Da Mídia, coordenado pelo pesquisador James Görden, identificou que 271 políticos são sócios ou diretores de 324 veículos de



comunicação. Entre eles, 48 deputados federais e 20 senadores¹⁰. Um recente estudo de Venício Lima e Cristiano Aguiar Lopes apontou vínculo político em mais de 50% das rádios comunitárias. É interessante notar que um dos projetos do ex-bispo Rodrigues propõe que seja revogado o dispositivo que proíbe o proselitismo (atividade partidária) nas programações das emissoras de radiodifusão comunitária. Como pode o parlamentar ter a isenção para não legislar em causa própria? E, nesse caso, ao não legislar, também atuar em causa própria?

REFERÊNCIAS

BOLAÑO, C.R.S. **Qual a Lógica das Políticas de Comunicação no Brasil?** São Paulo: Paulus, 2007.

BOLAÑO, C. R. S. ; BRITTOS, V. C. **Política de comunicação do governo: caminhos e limites**. Revista de Política e Cultura, Brasília-DF, v. III, n. 09, p. 92-98, 2004.

FERREIRA, A. **Direito à Informação, Direito à Comunicação: Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.

FRADE, L. **Quem mandamos para prisão? Visões do Parlamento Brasileiro sobre a Criminalidade**. Brasília: Liber Livro, 2008

LIMA, V. **20 Anos de Constituição: A comunicação tem algo a comemorar?** Observatório da Imprensa. 16/9/2008.

LIMA, V; LOPES, C. **Coronelismo Eletrônico de Novo Tipo (1999-2004)** . As autorizações de emissoras como moeda de barganha política. Junho de 2007. Disponível em: http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/download/Coronelismo_eletronico_de_novo_tipo.pdf

MARTINS, M. Histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do código brasileiro de telecomunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy. **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007. P. 305-330.

MORAES, G. A tensão entre liberdade de expressão e direito à informação – empecilho à elaboração de políticas públicas de comunicação. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy. **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007. P. 259-275.

RAMOS, M.C.O. Uma nova legislação para as comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão. In: **Às Margens da Estrada do Futuro**. Livro Eletrônico. 2000. P.169-179.

¹⁰ www.donosdamidia.com.br



_____ Chuva de Dinheiro - A Comunicação na Constituição de 1998. In: **Constituição 20 anos: Estado, Democracia e Participação Popular**, 2008, Brasília. Constituição 20 Anos: Caderno de Textos. Brasília : Editora da Câmara dos Deputados, 2008. p. 103-104.

_____ O instituto da concessão e da permissão na radiodifusão. In: **Encontro Nacional de Direitos Humanos, Comunicação e Democracia**, 2007, Brasília. Anais do Encontro. Brasília : Câmara dos Deputados, 2007.

_____ Comunicação, Direitos Sociais e Políticas Públicas. In: PERUZZO, C; BRITTES, J. (Org.). **Sociedade da Informação e Novas Mídias: participação ou exclusão?**. São Paulo: Intercom, 2002, v. , p. 123-130.

WIMMER, M. **Para Repensar o direito de antena no Brasil**. Brasília, 2009. Trabalho Acadêmico (Políticas de Comunicação). Pós-graduação da Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília.