
**A REGULAMENTAÇÃO DO ARTIGO 221, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL E A CONTRIBUIÇÃO DA TELEVISÃO NA
CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL**

**The regulation of article 221, item III, of the Federal Constitution and the contribution
of television in the construction of citizenship in Brazil**

Enzo de Lisita^{*}
Pedro Sérgio dos Santos^{**}

RESUMO: O presente artigo reflete sobre a não regulamentação do artigo 221, inciso III, da Constituição Federal que determina que a produção e a programação de televisão atenderão a regionalização nos sentidos cultural, artístico e jornalístico. Reflete que a omissão do poder legislativo tem relação com a utilização da televisão como elemento contributivo para a manutenção do poder em diversas esferas, invertendo o papel de esfera pública que deveria ser desenvolvido pela mídia, que acaba assim sendo uma ferramenta de utilidade para interesses privados.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição, televisão, público e privado, criminalização e movimentos sociais.

ABSTRACT: This article reflects on the non-regulation of Article 221, item III, of the Federal Constitution which stipulates that the production of television will consider the regional culture, art and journalism. Reflects that the omission of the parliament is related to the use of television as a contributory factor to the maintenance of power in several areas, reversing the role of the public sphere that should be developed by media that has become thus a useful tool for private interests.

KEYWORDS: Constitution, television, public and private, criminality and social movements.

INTRODUÇÃO

Passados 21 anos da promulgação da Constituição denomina de “Cidadã” pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulisses Guimarães, não ocorreu ainda a regulamentação do que foi definido pelo poder constituinte acerca do Título VIII, do Capítulo V, que possui cinco artigos, do 220 ao 224. Neles, são explicitadas a livre manifestação de pensamento, a liberdade de informação e é proibida a censura. A lei maior aborda, ainda, a participação de estrangeiros no capital de empresas de radiodifusão e os critérios para a distribuição e a renovação de concessões, dentre outros temas.

Nos cinco artigos, divididos em parágrafos e incisos, as expressões *competete a lei federal, conforme percentuais estabelecidos em lei, em forma de lei específica, lei disciplinará*, aparecem seis vezes.

O inciso III do artigo 221 é um dos que esperam por regulamentação. Existe o projeto de lei nº 256/1991, da deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), que busca definir critérios e obrigações aos concessionários para que a produção e a programação de TV cumpram a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme desejou o poder constituinte originário. Após passar por algumas comissões na Câmara dos Deputados, conforme pesquisa recente no site do Senado Federal verifica-se que o projeto de lei encontra-se na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado.

^{*} Enzo de Lisita. Mestrando em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela UCG. Especialista em Direito das Obrigações e Contratos pela UFG. Graduado em Direito e Comunicação Social (R/TV) pela UFG. Professor da UCG. Bolsista CNPQ (Criminalidade, Violência e Mídia). enzodelisita@uol.com.br

^{**} Pedro Sergio dos Santos. Doutor e Mestre em Direito pela UFPE. Graduado em Filosofia (UFG), Direito (UCG) e Teologia (Iftteg). Advogado Criminalista, professor da UFG/UCG, pró-reitor de pesquisa e pós-graduação da UEG. psergioufg@bol.com.br

A regulamentação deste inciso, não é apenas um capricho ou uma necessidade de quem atua no segmento. Faz parte de um conjunto de direitos da coletividade que estão difusos entre segmentos sociais e/ou regionais diversos. Estes direitos integram o campo maior dos direitos sociais do Estado moderno que encontra na comunicação de massa um mecanismo contributivo para o exercício à cidadania, portanto um dever do Estado.

A importância da regulamentação do inciso III é necessária pelo fato de ser a televisão a mídia mais abrangente, sem limites de classe tanto no aspecto econômico como também no de instrução. Essa abrangência levou o mesmo poder constituinte de 1988 a elaborar normas programáticas remetendo ao legislativo federal a responsabilidade de regulamentar a distribuição de concessões e a determinar os direitos e deveres de quem as recebe. Ação que até o presente não ocorreu, principalmente em relação à regulamentação dos deveres dos concessionários para que a produção e a programação das emissoras de televisão contemplem *a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentual estabelecido por lei*.

1 DIREITOS SOCIAIS

Os direitos sociais estão acima dos direitos individuais. Os últimos surgiram como uma forma de limitar o poder do Estado, inserindo-se como uma obrigação negativa. Alexandre de Moraes (2007), ao abordar as diferenças conceituais das duas formas, lembra que os direitos sociais caracterizam-se como uma obrigação do Estado devendo agir em favor de determinados setores, passando de “[...] uma formulação genérica à específica concretização de uma obrigação” (p. 263), para mais adiante concluir o raciocínio:

Os direitos sociais são, portanto, direitos de prestação que outorgam a seu titular o poder de exigir prestações positivas de modo que o cidadão possa exigir do Estado o cumprimento de determinadas obrigações que estão relacionadas a fatos objetivos nos quais se constata a exigência de carências que precisam ser atendidas (MORAES, 2007, p. 263)

Vale aproveitar a análise do italiano Norberto Bobbio sobre a relação das normas constitucionais ainda não regulamentadas com o legislador ordinário, a quem cabe providências neste sentido. Bobbio as denomina de diretrizes que devem ser seguidas pelo legislador infraconstitucional.

O legislador que as colocou não ignorava que elas eram lacunas, mas a sua função era justamente estabelecer uma diretriz geral que deveria ser integrada ou preenchida posteriormente por órgãos mais aptos a esse fim. (BOBBIO, 1997, p. 144)

Desse modo, tem a sociedade brasileira o direito de exigir através de diversas formas de mobilização, inclusive as judiciais, que os poderes constituídos tomem as providências a fim de que o desejo do legislador maior, que é também um direito do cidadão, seja efetivamente cumprido, saindo o referido inciso do *status* de norma programática¹, de eficácia relativa transformando-se em norma de eficácia plena, e, por consequência, viabilizando que a televisão colabore na construção da cidadania no país.

¹ Segundo Peña de Moraes, “as normas constitucionais programáticas são as cujo objeto imediato é o estabelecimento de fins públicos a serem alcançados pelo Estado e a sociedade, sem a especificação dos meios para a obtenção das finalidades colimadas”. (2006, p. 78),

Interesses econômicos

Desde a Escola de Frankfurt, os críticos da televisão a apontam como uma ferramenta a serviço dos poderes político e econômico, submetida a interesses da elite dominante e com reduzida eficácia na construção da cidadania.

Daquela época até hoje, trata-se de fenômeno que não pode ser analisado estanque do cenário internacional, haja vista ser a televisão um objeto dos interesses de grandes grupos econômicos e com grande concentração. Mcchesney (2005, p. 221) e Leon (2005, p. 404) apontam esta concentração atualmente em sete empresas, Disney, AOL-Time Warner, Sony, News Corporation, Viacom, Vivendi e Bertelsmann. Trata-se de uma realidade que não diferencia a televisão de outras atividades do capitalismo. “*Como em outros campos produtivos, as indústrias da mídia são orientadas pela lógica do lucro e da acumulação de capital, e não há correlação necessária entre a lógica do lucro e o cultivo da diversidade*”. (Thompson, 1999, p. 208). A apropriação da mídia pelo poder privado não é um fenômeno recente em termo de história. Habermas (1984) soube através de minuciosa pesquisa mostrar a trajetória histórica deste aproveitamento que ocorre na Europa desde o início da imprensa, no século XVI.

Para equilibrar este crescimento desproporcional do grande capital global e regional sobre a mídia, resulta a necessidade de o Estado agir não só como poder concedente, mas também para impor limites e definir obrigações para quem explora uma concessão de televisão. Como já observado, no Brasil, o legislador constituinte definiu estas obrigações no artigo 221, que se fossem cumpridas, poderiam evitar que o mercado, que sozinho não cultivava necessariamente o pluralismo, não aja sem limites, sem cumprir a obrigação que tem de contribuir para a formação da cidadania.

Desde a criação do primeiro marco regulatório das telecomunicações no Brasil, a Lei 4.117/62, denominada Código Brasileiro de Telecomunicações, o setor privado tem conseguido impor os seus desejos. Na oportunidade o então presidente da República, João Goulart, vetou 52 itens da referida lei. Após intensa mobilização dos empresários do setor de comunicação social, que souberam aproveitar o momento de instabilidade política reinante no país, o Congresso derrubou todos os vetos impostos pelo Executivo. A partir daí, seja durante a ditadura militar ou após a redemocratização, sempre vigorou no país um sistema majoritariamente privado, embora a concessão seja dada pelo governo federal, inclusive na atual Constituição².

Outro fator que dificulta a regulamentação do inciso III do artigo 221 é o que pode ser definido como um microrregionalização da dominação cultural Norte/Sul, que se reproduz no Brasil na mesma proporção que ocorre a imposição cultural sobre países do hemisfério Sul vinda de países do hemisfério Norte.

A concentração da produção do conteúdo no Rio de Janeiro e em São Paulo, com uma reprodução em escala nacional do cenário global, impõe padrões da região Sudeste sobre o resto do país. Situação que se agrava com a convivência de políticos e/ou capitalistas regionais detentores de concessões que optam pela importação de conteúdo, em prejuízo da produção própria sufocando as manifestações culturais regionais. Estes políticos transformam a televisão, e o rádio, em cadeados eletrônicos de seus currais eleitorais.

O poder constituinte originário trouxe como novidade no rol dos remédios constitucionais, o Mandado de Injunção, artigo 5º, inciso LXXI, “conceder-se-á mandado de injunção sempre

² 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.

que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (grifos nossos). É um remédio que poderia ser aplicado para atacar a inércia da Câmara dos Deputados e do Senado que não regulamentaram os dispositivos do capítulo da Comunicação Social, após duas décadas.

Ao analisar o tema, Moraes justifica a existência do Mandado de Injunção como um mecanismo criado para combater o que denomina de síndrome de inefetividade das normas constitucionais e assim resume a utilidade do mesmo:

O mandado de injunção consiste em uma ação constitucional de caráter civil e de procedimento especial, que visa suprir uma omissão do Poder Público, no intuito de viabilizar o exercício de um direito, uma liberdade ou uma prerrogativa prevista na Constituição Federal. (MORAES, 2005, p. 153).

José Afonso Da Silva define o Mandado de Injunção como ferramenta constitucional capaz de “[...] assegurar o exercício de qualquer direito constitucional (individual, coletivo, político ou social), não regulamentado [...]” (DA SILVA, 2007, p. 448)

Neste sentido, o uso do Mandado de Injunção surge como uma variável capaz de suprir a omissão do poder Legislativo Federal que desde 1991 não leva à votação final o Projeto de Lei 256, proposto pela deputada Jandira Feghali, que objetiva regulamentar o artigo 221, III.

2 USO ELEITORAL

Como já afirmado, no Brasil, a televisão é também instrumentalizada como alavanca política e eleitoral, não só pelos donos das emissoras, mas também por jornalistas, radialistas, animadores etc, que se aproveitam dos veículos de comunicação de massa para se comunicarem, em massa, com o eleitorado.

Em reportagem de Eugênia Lopes, denominada Celebidades de rádio e TV viram fenômeno eleitoral, o jornal O Estado de São Paulo, de 16 de novembro de 2008, mostra a força eleitoral de políticos que têm programas de televisão e de rádio. A reportagem aponta 35 deputados federais e três senadores que independente de serem proprietários ou não de uma concessão de rádio ou uma televisão, aproveitaram desta situação para elegerem-se.

O título da reportagem afirma que as celebridades de rádio e TV viram fenômeno eleitoral. Na verdade, a barganha política de troca de concessões por apoio político no Brasil já ocorria antes da atual Constituição. Primeiro a ditadura militar dava concessão a quem lhe interessava conceder. Depois, já na redemocratização, a distribuição de concessões tornou-se moeda política³. Portanto, o tempo do verbo virar não pode ser encarado como presente do indicativo, mas sim no pretérito perfeito ou no pretérito mais que perfeito - viraram.

A televisão é um elemento integrante da sociedade moderna e disputa espaço com tradicionais aparelhos de poder tais como igrejas, universidades, sindicatos etc. Neste sentido, serve como legitimação de poderes e de hegemônias. Por outro lado, pode e deve também ser aproveitada como uma forma democrática de expressão dos diversos segmentos componentes da sociedade civil, ou no dizer de Habermas (1984), da esfera pública, encarando cada telespectador em cidadão e não um mero consumidor. Não é o que ocorre no Brasil.

³ Sobre a troca de concessões por apoio político, principalmente no governo Sarney, vide Bolaño 2007.

Esta distorção da função pública da televisão e do papel imposto ao telespectador se assenta em razões estruturais da sociedade brasileira. Nessa linha, Murilo Ramos qualifica a mídia e a empresa como as mais importantes instituições dentre os aparelhos privados que efetivamente constroem hegemonias. Em sua análise, superdimensiona o papel dos veículos de comunicação, concluindo serem eles mais poderosos do que a empresa

[...] justamente pela sua singularidade: a de produtora e disseminadora de conteúdos jornalísticos, informativos em geral, e de entretenimento, embebidos em sua virtual totalidade da lógica absoluta do consumo, que é a principal força ideologicamente reprodutora do capitalismo. (RAMOS, 2007, p. 39).

Comparando a televisão com igrejas, sindicatos e universidades, citados anteriormente como aparelhos de poder, não se encontra em nenhum deles a penetração, e por que não dizer a capacidade de sedução e de manipulação de sentimentos que ela exerce.

Se para alguns a televisão brasileira é capaz de produzir coisas boas, não apenas no aspecto técnico, mas também de conteúdo⁴, aqueles que pesquisam a programação de tevê no Brasil fazem severas críticas a ela. Não são poucos os que apontam a programação como um campo de exteriorização de preconceitos, incitamentos à violência, descumprimento de leis, na maioria das vezes em busca da audiência imediata.

Na televisão, os âncoras são narradores participantes dos assuntos criminais, verdadeiros atores – e atrizes – que se valem teatralmente da própria máscara para um jogo sutil de esgares e trajetos indutores de aprovação ou reproche aos fatos e personagens noticiados. [...] A acusação vem servida com seus ingredientes já demarcados por um olhar moralizante e maniqueísta. (BATISTA, 2003, p.14)

Muitas vezes, ao praticar o “denuncismo” e enquadramento da “presunção de culpa”, a mídia brasileira tem acusado, julgado e condenado publicamente tanto pessoas como instituições e desempenhado um papel assim, indevidamente, uma função do poder Judiciário. (LIMA, 2007, p.88)

Outro exemplo ocorre quando, após crimes hediondos que chocam a sociedade, apresentadores ou âncoras promovem enquetes sobre a instituição da pena de morte no país, possibilidade negada pela Constituição. A proibição da pena capital, em tempos de paz, está incluída entre as cláusulas pétreas, que não podem ser alteradas em uma conjuntura de estabilidade democrática.

A televisão brasileira é recheada de programas de auditório. Neles, apresentadores e apresentadoras, aproveitam para, entre a venda de um produto e de outro⁵, investigar, julgar e condenar. Concedem clemência para brigas de casal ou para o filho pródigo que retorna ao lar. Tudo isto sob muito choro, ou pancadaria. Execram a enfermeira flagrada por uma câmera escondida maltratando velhinhos. Condenam, sem julgar, o servidor público de 18º escalão pego em ato de corrupção. São ainda recheados de garotas belas e seminuas para a atração do público masculino.

⁴ Uma obra que defende a existência de bons produtos de TV no Brasil e no mundo, é A televisão levada a sério, do professor da USP e da PUC/SP, Arlindo Machado, editora Senac. O autor critica os críticos da TV, mais diretamente a Escola de Frankfurt que, teria uma análise superficial do veículo televisão.

⁵ O comercial de um produto feito ao vivo pelo apresentado é denominado *testemunhal*, expressão herdada do rádio. Aproveita-se a credibilidade do apresentador para testemunhar a favor do produto à venda.

Neste programas o ego dos apresentadores concorre, via de regra, com histórias do mundo cão, “[...] em geral protagonizadas por um lumpesinato em estado terminal, que aceita a humilhação pública por quaisquer trocados [...]” (MACHADO, 2005, p. 72), gerando aquilo que Bourdieu, define como violência simbólica que é exercida com a “[...] cumplicidade tácita dos que a sofrem e também, com frequência dos que a exercem”. (1997, p. 22).

3 A ESPETACULARIZAÇÃO DO CRIME

Esquecendo-se do contexto do chamado crime-causa, aquele perpetrado por um seletivo grupo da sociedade que lesa o Estado e prejudica sensivelmente suas políticas públicas, particularmente nos instrumentos de diminuição da pobreza, a mídia se volta sistematicamente para o, também chamado, crime-efeito, aquele que ocorre em razão das mazelas geradas pelo crime-causa, mazelas que se sustentam historicamente na formação do Estado no Brasil, bem como nas entranhas nos ditames oficiais e oficializados pelos grupos de dominação, neste sentido vale relembrar Faoro:

O patronato não é, na realidade, a aristocracia, o estamento superior, mas o aparelhamento, o instrumento em que aquela se expande e se sustenta. Uma circulação de seiva interna, fechada, percorre o organismo, ilhado da sociedade, superior e alheio a ela, indiferente à sua miséria. (FAORO, 2000, p. 441)

Faoro segue sua narrativa sobre a história do poder no Brasil e agrega a ela o pensamento de José de Alencar sobre a relação promiscua entre a mídia e o governante de plantão, que ele denominou à época, de ‘burocracia’:

Não é menos curiosa a maneira como a burocracia fabrica a opinião pública no Brasil. Os jornais, como tudo neste Império, vivem da benevolência da administração. No instante em que o governo quiser com afinco, a folha diária de maior circulação descerá da posição que adquiriu. Basta trancar-lhe as avenidas oficiais, e subvencionar largamente outra empresa com o fim de hostilizá-la. (id.ib)

Ao se voltar para o crime-causa, a mídia o faz com tal veemência que deixa de ser instrumento da democracia, principalmente porque goza de direitos de expressão assegurados na Carta Constitucional (Art. 5º, incisos IV, IX e Art. 220) e passa a ser o pior algoz em termos de punição, uma vez que se presta a realizar plenamente o que preconiza a teoria da rotulação, uma vez que daquele que foi atingindo pelo braço punitivo do Estado não mais se falará em plena cidadania, mesmo tento cumprido sua reprimenda e extinta totalmente a punibilidade, haja vista a marca indelével que pesará sobre sua pessoa, a marca do crime, do punido, do bandido, e mais incisivamente, do banido, de fato, excluído social por carregar, *ad eternum* seu passado. Neste sentido acentua Maria Carolina de Almeida Duarte:

Tannenbaum [40] e Sutherland [41] são os precursores da teoria da etiquetamento social ou *labeling approach*, que constitui um marco na criminologia contemporânea. Tannenbaum, em 1938, fez referência à estigmatização sofrida pelos delinquentes, ao dizer que a rotulação é um processo de etiquetar, segregar e sugerir características que recaem sobre pessoas marginalizadas. Sutherland observa, em 1945, que o estigma do crime é imposto como sendo

uma penalidade, pois este fato coloca o acusado na categoria de criminosos, com o estereótipo popular do “criminoso”.

Exemplo claro do excessivo poder da mídia ocorreu recentemente, quando o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça-CNPCP/MJ, ao apreciar o Projeto de lei n. 6.325/2005, de autoria de Deputado Carlos Nader, encontrou sérias resistências para aprovação, no âmbito daquele colegiado, da matéria em questão. Trata o referido projeto de lei, de se impor a proibição para que a mídia deixe de noticiar o crime de extorsão mediante sequestro, quando este estiver em andamento, sem a prévia autorização da família da vítima e da polícia, com a óbvia finalidade de preservar a vida da pessoa sequestrada. O parecer do relator que acatava o mérito da proposta de lei, mesmo sustentado por dois outros pareceres subsidiários de autoria do Prof. Dr. Andre Vicente Rosa (UFPE- Recife) e da Prof^a. Gisela Maria Bester (Curitiba) encontrou dificuldades para aprovação uma vez que havia quem entendesse que a vida do ser humano não poderia ser mais valorizada que a liberdade do direito de expressão, apontando a aprovação da matéria, ironicamente, como um indício de censura prévia.

Ora no rigor da palavra, tal matéria faz efetivamente uma “censura prévia”, porém necessária, visto que o desastre provocado com a divulgação de um sequestro em andamento pode ser, em muitos casos, irreparável, desta forma o Estado não pode deixar a vida da vítima a mercê dos interesses lucrativos das empresas de comunicação. Importa ainda esclarecer que o *lobby* das empresas de comunicação foi eficiente, posto que a matéria acabou sendo arquivada, em 2007, no Câmara dos Deputados, “*por excesso de prazo*” em sua tramitação, uma vez que não havia ainda todos os pareceres favoráveis, de todas as comissões necessárias, conforme o art. 105 do Regimento Interno daquela casa.

Assim, se numa situação tão evidente quanto esta, na qual estão em jogo interesses maiores que a livre divulgação de notícias, a mídia se apresenta de forma truculenta para o confronto, buscando fazer valer a qualquer custo seus direitos constitucionais de livre manifestação, de noticiar fatos a qualquer preço, há de se indagar o que faz a mídia, principalmente televisiva, nos casos de matérias jornalísticas nas quais o alvo principal são pessoas pobres envolvidas no mundo da criminalidade, e, conseqüentemente instrumentos de grande audiência e consumo de propagandas e anunciantes. Desta forma, cada crime polêmico, de preferência com cenas de grande violência, se torna uma “novela” para o macabro deleite do acompanhamento diário, e em tempo real, se configurando assim, para o acusado um processo de rotulação que não tem mais volta, nem mesmo com uma possível sentença absolutória, com julgamento em definitivo. O processo-crime e a exposição do acusado na mídia, antes de qualquer condenação, se configuram certamente como antecipação de pena, violando qualquer ordem constitucional e mantendo vivas as palavras do Carnelutti:

Infelizmente a justiça humana é feita assim, que nem tanto faz sofrer os homens porque são culpados quanto para saber se são culpados ou inocentes. [...] O homem, quando é suspeito de um delito, é jogado às feras, como se dizia uma vez dos condenados oferecidos como alimento às feras. A fera, a indomável e insaciável fera, é a multidão.

O artigo da Constituição, que se ilude de garantir a incolumidade do acusado, é praticamente inconciliável com aquele outro que sanciona a liberdade de imprensa. Logo que surge o suspeito, o acusado, a sua família, a sua casa, o seu trabalho são inquiridos, in-

vestigados, despidos na presença de todos. O indivíduo, assim, é feito em pedaços. E o indivíduo, assim, relembremo-nos, é o único valor da civilização que deveria ser protegido. (CARNELUTTI:1995, p. 45)

Vale lembrar ainda que este processo de criminalização e penalização do indivíduo fora dos tribunais passou a se entender também para alguns movimentos sociais quando estes não interessam aos grupos de poder, como é o caso que ocorre com frequência com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), quando todas as suas ações são denominadas na grande mídia televisiva como *invasões*. Há de se observar que quando se trata de área produtiva, cumprindo esta a sua função social, de fato haverá ali uma invasão com todas as implicações legais, porém, ao se tratar de área improdutiva e que não cumpre a função social, não há que se falar em invasão, mas em ocupação lícita para que seja então agilizado o processo de reforma agrária com o assentamento de famílias no campo mediante a desapropriação da terra, o que é um compromisso do Estado para com o cidadão e a sociedade. Assim, há uma ação dolosa da mídia quando classifica e generaliza todas as ações do MST como se fossem invasões.

Assim, a sociedade brasileira deve se confrontar, inevitavelmente com a questão do controle da mídia em situações onde outras garantias também constitucionais, tais como a inviolabilidade da vida privada e do lar, o princípio do contraditório e a ampla defesa, além do devido processo legal, estejam em 'xeque', sob pena de colocar em risco a democracia, posto que, do contrário, se possibilitará e existência e o pleno funcionamento de um 'quarto poder' autoritário e manipulador, realizando a profecia de George Orwell, a "legitimação" do Grande Irmão.

4 O RÁDIO E A TV

Uma análise acerca da importância da televisão nas relações com o poder no Brasil não pode ser feita sem um breve repasse histórico sobre outro meio de comunicação eletrônico, o rádio. Embora cada um tenha as suas singularidades, desde a chegada do rádio no Brasil, na década de 1920, e da televisão, na década de 1950, ambas as mídias nasceram atreladas ao poder político, servindo a interesses de grupos econômicos, políticos e privados. O interesse público sempre ficou em segunda ordem.

O rádio teve a sua primeira experiência pública oficial, em 7 de setembro de 1922, durante a Exposição Nacional, preparada para os festejos do centenário da independência. Na solenidade de inauguração, a primeira voz a ser ouvida foi a do presidente da República Epitácio Pessoa, através de um discurso proferido no pavilhão da exposição. Após o discurso, foi transmitida a ópera "O Guarany", de Carlos Gomes, diretamente do Teatro Municipal, no Rio de Janeiro. O país vivia um clima de instabilidade política, o presidente eleito o mineiro Arthur Bernardes, era acusado de criticar os militares. Por isso, sofria a ameaça de não tomar posse, mas acabou assumindo o cargo. Nesse ano aconteceram *A semana de arte moderna*, a criação do PCB e a revolta dos 18 do Forte. A feira e a transmissão foram artifícios do governo para tentar acalmar os ânimos até a posse de Bernardes.

Em 1931, sob o argumento de que o rádio era um serviço de interesse nacional e de finalidade educativa o governo regulamentou o seu funcionamento. No mesmo período foi criado o Departamento Oficial de Propaganda (DOP), seminal para a instituição de *A Voz do*

Brasil. Com o passar dos anos, o uso político do programa se evidenciou com a divulgação do inexistente Plano Cohen, que teria sido preparado por comunistas para tomar o poder. Foi criado um clima de instabilidade política e de ameaças, com forte uso do rádio e que culminou no golpe de 10 de novembro de 1937, surgindo o Estado Novo.

Em 1939, foi criado o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que instalou censores em todas as rádios. Reivindicações trabalhistas, informações sobre presos políticos e manifestações estudantis, por exemplo, eram proibidas.

Getúlio Vargas foi conhecido como o presidente do rádio, fazia uso frequente do veículo para comunicar-se com povo como ocorria no dia 1º de maio, quando transmitia, via rádio, para todo o país, o valor do novo salário mínimo. Este aproveitamento para a divulgação dos feitos da ditadura populista de Vargas é, segundo Ramos, uma consequência da própria forma como o veículo foi criado no país.

No Brasil, o sistema privado de radiodifusão, ao contrário do norte-americano, nasceu, em 1923, sem debates significativos na sociedade e, entre 1937 e 1945, foi subjugado pelo governo de Getúlio Vargas, que o transformou em um dos seus pilares de sustentação populista. (RAMOS, 2007, p.19).

A primeira televisão brasileira foi a Tupi, de São Paulo, inaugurada em setembro de 1950⁶, sob o véu de muito improvisado e arranjos no mínimo obscuros sob o ponto de vista ético. Após poucos anos de existência a tevê conseguiu ganhar espaço e consolidar-se como o grande veículo de comunicação de massa, desalojando o rádio do posto.

Em 1964 aconteceu o golpe militar, que perdurou até 1985. Nesse período foram calados os veículos de comunicação. Para dar uma fachada de legalidade ao Estado de exceção foi criada, em 1968, a Lei de Imprensa. Antes desta data, censores já compunham o cenário das redações, na maioria das vezes sem causar desconforto para donos de tevês, rádios, jornais e revistas. O novo modelo político e econômico criado no Brasil teria dificuldades para se consolidar caso não tivesse controlado os meios de comunicação, “[...] o que aconteceu tanto pela imposição da censura quanto, principalmente, pela adesão voluntária, por afinidade ideológica, do empresariado de comunicação ao regime militar” (RAMOS, 2007, p. 20).

Foi um período de paradoxos. No poder, a ditadura censurava cerceando qualquer iniciativa de livre expressão, além de matar jornalistas⁷. De outro lado investia em tecnologia como nunca antes. Um exemplo foi a chegada da TV em cores em 1972, cuja primeira transmissão ocorreu durante a Festa da Uva, no Rio Grande do Sul, terra do ditador/general Emílio Garrastazu Médici.

Através do satélite e das micro-ondas foi possível unir todo o país ao mesmo tempo. O pioneirismo advindo com o Jornal Nacional, em 1º de setembro de 1969, com a transmissão via satélite foi um marco. O investimento veio de um acordo entre a TV Globo do Rio de Janeiro e o grupo multinacional estadunidense *Time-Life* que financiou a modernização tecnológica da TV brasileira possibilitando o surgimento do padrão global. Foi mais um episódio na relação entre o dono da rede Globo, Roberto Marinho e a ditadura. A emissora dele, criada em 1965, logo se tornou a potência que perdura até a atualidade.

⁶ Em, Chatô o Rei do Brasil, cap. 29 (Companhia das Letras), Fernando Morais retrata a forma intempestiva e improvisada que foi ao ar a TV Tupi de São Paulo.

⁷ O diretor de jornalismo da TV Cultura de São Paulo, Vladimir Herzog foi uma das vítimas. Morreu dentro de uma cela do Dóí/Codi (polícia política), em 25/10/1975. Herzog foi preso acusado de ser filiado ao PCB e de praticar um jornalismo voltado para os problemas da comunidade, inspirado no modelo da BBC de Londres onde trabalhou.

O acordo gerou uma CPI que não deu em nada. Era proibida a participação de capital estrangeiro em empresa de telecomunicação, situação que mudou com a vigência da Emenda 36/2002, que alterou o artigo 222⁸, da atual Constituição.

Durante a ditadura militar, a liberdade de expressão foi tolhida impossibilitando manifestações culturais que redundassem na livre expressão de trabalhadores, intelectuais, artistas de oposição ao regime e principalmente no jornalismo. Censuradas, as emissoras de televisão se viram obrigadas a diminuir a importância do jornalismo em suas grades, caminhando para uma programação que avançava em termos tecnológicos, mas que se distanciava das realidades regionais e culturais.

O telejornalismo, sobretudo o praticado na Globo, líder de audiência, acabou se afastando da realidade brasileira. Despolitizada, a emissora encontrava nos programas de entretenimento atalho para se aproximar afetivamente de sua audiência. (REZENDE, 2000, p. 115).

5 GERAÇÕES DE DIREITOS

Na divisão clássica que os constitucionalistas fazem dos direitos fundamentais em três gerações, e mais recentemente até de uma quarta geração, a comunicação social é constantemente inserida no rol dos direitos. Os de primeira geração não possuem influência direta para a presente reflexão. São os direitos relativos à liberdade, ou seja, os direitos civis e políticos, filhos do Iluminismo do raiar do século XIX.

Os direitos de segunda geração, que se consolidaram ao longo do século XX, são os sociais, coletivos, econômicos, introduzidos no constitucionalismo dos estados sociais. A comunicação social, como aparato de poder tem ingerência maior no campo destes direitos, principalmente quando se trata de direitos coletivos, que podem ser reivindicados e exigidos em sociedades abertas e democráticas onde imperam as liberdades de expressão e de imprensa.

Nos direitos de terceira geração, a doutrina consolida a comunicação em seu rol. Bonavides (2007, p. 569) ao tratar do tema afirma que estudiosos incluem nesta categoria cinco direitos, a saber: desenvolvimento, paz, meio ambiente, patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação. Dentro deste elenco, percebe-se a interrelação de alguns direitos para consolidação de outros. Por exemplo: A comunicação social hodierna é elemento importante para a preservação do meio ambiente, quando entidades como o *Greenpeace*, realizam suas manifestações sempre cheias de simbolismos, nunca as fazem sem a ausência de câmeras de televisão.

Acerca dos direitos de quarta geração vale analisar a visão de Bonavides que insere também nesta geração o direito à informação, ao lado do direito à democracia e ao pluralismo. Afirma ele que a democracia de quarta geração há de ser uma democracia direta, materialmente possível graças aos avanços das tecnologias de comunicação, e legitimamente sustentável fruto da informação correta e à aberturas pluralistas do sistema (p. 571). Aborda a necessidade da comunicação para a consolidação dos direitos de quarta geração, mas também não poupa críticas ao mau uso da comunicação, a saber:

Há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo da exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiares aos monopólios

⁸ 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)

de poder. Tudo isso, obviamente, se a informação e o pluralismo vingarem por igual como direitos paralelos e coadjuvantes da democracia. (BONAVIDES, 2007, p. 571)

O artigo 221 da Constituição Federal, ao prever que a programação de televisão dê preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; ao buscar a promoção da cultura nacional e regional; a proteção de valores éticos da pessoa e da família está também a proteger os Direitos e Garantias Fundamentais inseridos no Título II do referido diploma e em outros artigos esparsos em seu corpo.

Dentre estes direitos, muitos ainda não saíram do papel, o que requer a ação do Poder Legislativo no cumprimento da sua regulamentação ou até mesmo do Judiciário que poderia ser provocado mediante Mandato de Injunção determinando o agir das autoridades constitucionalmente responsáveis pela regulamentação do artigo 221, III.

In A Era dos Direitos, Bobbio defende a ideia de que os direitos fundamentais se consolidam ao longo do processo histórico para depois serem aceitos como tais. É realidade que a televisão é um avanço do tecnológico do século XX, portanto ainda recente na cronologia da história. Considerando que a positividade das mudanças de uma sociedade leva algum tempo para tomar forma, é necessário mostrar que é hora de a sociedade brasileira ter como integrante de seus direitos e garantias fundamentais regulamentados, as previsões insculpidas no artigo 221, e em especial no inciso III.

Retornando a Bobbio, afirma ele que a intervenção do Estado na prestação de serviços só adquire corpo após certo desenvolvimento econômico e tecnológico:

São precisamente certas transformações sociais e certas inovações técnicas que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexequíveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido. Isso nos traz uma ulterior confirmação da sociabilidade, ou da não-naturalidade, desses direitos. (BOBBIO, 2004, p. 70).

Reforça esta visão buscando um exemplo no avanço tecnológico da comunicação social quando cita que a esfera de direitos e de liberdades foi se modificando e ampliando, possibilitando o surgimento de novas técnicas de difusão e de transmissão de ideias, para afirmar que “[...] a conexão entre mudança social e mudança na teoria e na prática dos direitos fundamentais sempre existiu.” (2004, p.71).

Sobre os direitos fundamentais, alguns estudiosos tais como Ingo Wolfgang Sarlet (2001), os dividem não propriamente em gerações, mas como de defesa e de prestação, na relação do Estado para com o cidadão. No segundo grupo, Sarlet enquadra os direitos que o indivíduo tem de receber do Estado meios materiais que resultem na efetivação e na manutenção dos direitos fundamentais. Neste sentido, observa-se a falta de postura ativa do Estado brasileiro ao não colocar à disposição da sociedade (e não só dos indivíduos) prestações de natureza material, nelas inserida a regulamentação do artigo 221, III da Constituição Federal, que se assim feita, poderia contribuir na efetivação de direitos e garantias fundamentais, dentre eles a ampliação da esfera público no tocante aos direitos culturais, artísticos e jornalísticos conforme principia a Lei Maior.

6 ESFERA PÚBLICA

Jürgen Habermas, em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1984), além de mostrar o uso da mídia pelas esferas de poder, clarifica também a importância exercida por ela nos

R. Fac. Dir. UFG, V. 33, n. 2, p. 60-73, jul. / dez. 2009

últimos três séculos para a consolidação da democracia no mundo ocidental, principalmente após a afirmação dos ideais iluministas de contestação ao Estado absolutista e tirânico e da consolidação da burguesia como classe predominante.

Se o *laissez-faire* foi importante para diminuir a ingerência e o ferrolho do Estado absolutista nos negócios privados e na preservação da individualidade e da intimidade do cidadão, hoje a omissão do Estado possibilita a transformação da mídia, em especial a televisão, em um instrumento da satisfação de interesses privados, de grupos políticos, religiosos e de estamentos, em prejuízo da possibilidade de expressão daqueles que compõe a esfera pública. É o que ocorre no Brasil.

Neste sentido é aplicável a distinção elaborada por Habermas (1984) entre os termos “publicidade” e publicidade como meio de identificação do verdadeiro papel exercido pela televisão brasileira na atualidade. O primeiro termo abrange o poder político e social, enquanto elemento de organização do Estado Democrático de Direito, no sentido de transparência, de fiscalização dos poderes constitucionais pela sociedade. É a própria esfera pública sendo exercitada.

Já a denominação publicidade, sem aspas, é definida como “[...] uma instância receptora na relação com a publicidade difundida de modo demonstrativo e manipulativo, sendo ela utilizada para pessoas instituições, bens de consumo e programas” (1984, p. 274).

Através de uma análise de programas das grandes redes de televisão, como por exemplo, do matinal, *Hoje em Dia*, da Rede Record, no ar desde 2005, comprova-se o predomínio da publicidade, sobre a “publicidade” quando os apresentadores, inclusive jornalistas, aproveitam uma contestável credibilidade junto ao público para vender produtos. No sítio da emissora o programa é apresentado da seguinte forma: “*Hoje em Dia associa a sensibilidade e o carisma de Ana Hickmann com a experiência e a credibilidade do jornalista Britto Jr. (WWW.rederecord.com.br)*”

Antes de Habermas, Walter Benjamin, *in* - A obra de arte na era da reprodutibilidade técnica (1996), escrita na sua primeira versão em 1935/36, portanto uma obra pretérita ao surgimento da televisão analisava a importância da massificação dos veículos de comunicação. Mostrava que no final do século XIX, em consequência da “[...] ampliação gigantesca da imprensa, colocando à disposição dos leitores uma quantidade cada vez maior de órgãos políticos, religiosos, científicos [...]” (p. 184), abriu-se a possibilidade da ampliação da esfera pública não só através da imprensa, mas também pelo cinema, fenômeno que foi analisado mais detalhadamente por ele. A televisão não foi objeto de estudo devido ao fato de ter sido inventada poucos anos antes da morte Benjamin.

Considerado um clássico da Escola de Frankfurt na análise dos meios de comunicação de massa, o texto - A indústria Cultural: O esclarecimento como mistificação das massas, (*in* Dialética do esclarecimento), foi escrito por Adorno e Horkheimer em 1944 e publicado pela primeira vez em 1947. Ainda que estivesse dando os primeiros passos, a televisão já existia, todavia foi citada apenas uma vez⁹, e de forma secundária e comparativa, omissão merecedora de críticas (MACHADO, 2005, p.18).

Mesmo que tenha falhado em não analisar a mídia emergente, não é difícil perceber a perenidade da obra, ao relacionar que os interesses dos meios de comunicação estão subordinados aos setores mais poderosos da indústria. Basta comprovar que os maiores grupos de comunicação de massa pertencem a grande conglomerados capitalistas.

São atuais as observações feitas por eles quando afirmam que os meios de comunicação de massa [...] não passam de um negócio [...] (p. 114); que os *mass media* levam [...] o espectador a não ter necessidade de nenhum pensamento próprio, o produto descreve toda reação

⁹ A tradução brasileira (Jorge Zahar Editor, 1985) contém 42 páginas.

[...] (p.128); ou de que [...] o prazer com a violência infringida ao personagem transforma-se em violência contra o espectador, a diversão em esforço[...] (p, 130); ou quando afirmam que divertir é sinônimo de não pensar, de esquecer o sofrimento próprio (p. 135). Chegam a inferir que na indústria cultural, o indivíduo é ilusório, é aniquilado devido a padronização da produção cultural que reduz o cidadão a um mero consumidor. (p, 145).

Utilizando como premissa a visão de Foucault¹⁰ de que o exercício do poder esta disseminado nas estruturas e microestruturas da sociedade, em hospitais, escolas, fábricas, universidades, igrejas etc, e de que o exercício de todas as formas de saber assegura também uma forma de poder, a televisão, também se insere nesta engrenagem como um agente político utilizado exatamente por que detém poder.

Mas este poder pode ser exercido de forma construtiva, libertadora no sentido de contribuir na elaboração do saber não dogmático e hermético, seria a prevalência da “publicidade” sobre a publicidade.

REFERÊNCIAS

- ADORNO Theodor W. & HORKHEIMER Max. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- BATISTA, Nilo. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. 2003. Disponível em: < www.bocc.ubi.pt>. Acesso em 20 de março de 2007.
- BENJAMIN, Walter. *Obras Escolhidas III*, Magia e Técnica, Arte e Política. São Paulo, Brasiliense, 1996.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. *Qual a lógica das políticas comunicação no Brasil?* São Paulo, Paulus, 2007.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Malheiros Editores, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 2004.
- _____. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília, Edunb, 1997.
- CARNELUTTI, Francesco. *As misérias do processo penal*. Rio de Janeiro, Conan, 1995.
- DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Malheiros Editores, 2007.
- DUARTE, Maria Carolina de Almeida. *Política criminal, criminologia e vitimologia: caminhos para um direito penal humanista. JusNavigandi*. Disponível em . <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>. Acesso em: 17 mai 2009.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. V. 1. São Paulo, Ed Globo, 2000.
- FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro, Editora Nauka, 2005.
- HABERMAS, Jurgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- LEON, Osvaldo. *Para uma agenda social em comunicação*. In MORAES, Dênis. (Org) Por uma outra comunicação. São Paulo, Record, 2005.
- LIMA, Venício A. *Comunicação e Política*. In DUARTE, Jorge (Org) Comunicação Pública – Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo, Atlas, 2007.
- LOPES, E. Celebidades de rádio e TV viram fenômeno eleitoral. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, página A-6, 16/11/2008.
- MACHADO, Arlindo. *A televisão levada a sério*. São Paulo, Ed. Senac, 2005.
- MCCHESENEY, Robert W. Mídia Global, neoliberalismo e imperialismo. In MORAES, Dênis. (Org) Por uma outra comunicação. São Paulo, Record, 2005.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo, Atlas, 2005.
- MORAES, Geórgia. *A tensão entre a liberdade de expressão e o direito a informação*. In RAMOS, Murilo César. *Políticas de Comunicação*. São Paulo: Paulus, 2007.
- PENÁ DE MOREAS, Guilherme. *Direito Constitucional*. Teoria da Constituição. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006.
- RAMOS, Murilo César. *Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de sociedade civil*. In RAMOS, Murilo César (Org) *Políticas de Comunicação*. São Paulo: Paulus, 2007.

¹⁰ Esta visão está explícita em *A verdade e as formas jurídicas*, onde Foucault cita como exemplo de poder exercido sobre “[...] os indivíduos em forma de vigilância individual e contínua, em forma de punição e controle”, o panoptismo, expressão criada por Jeremy Bentham.

REZENDE, Guilherme Jorge de. Telejornalismo no Brasil: Um perfil editorial. São Paulo, Summus, 2000.
SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais Na Constituição de 1988. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 1, 2001. Disponível em:< <http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 9 abr 2009.
THOMPSON, John. Mídia e Modernidade. Petrópolis, Vozes, 2001.
<www.rederecordo.com.br>. Acesso em 29 de nov. de 2008.
<www.senado.gov.br>. Acesso em 19 de set. de 2008.
<www.planalto.gov.br>. Acesso em 6 de dez. de 2008.

Artigo recebido em 12 de junho de 2009 e aceito em 21 de agosto de 2009.
