



Brasília | ano 53 | nº 209  
janeiro/março – 2016

# Censura e liberdade de expressão na Assembleia Constituinte (1987-1988)

LUCAS BORGES DE CARVALHO

**Resumo:** O artigo analisa os debates a respeito da censura e da liberdade de expressão durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988. Com esse intuito, argumento que os constituintes se dividiram em três grupos principais: os ultraliberais, os conservadores-moralistas e os progressistas, cada um defendendo posições distintas a respeito de temas como a regulação do rádio e da TV e o controle sobre espetáculos e diversões públicas. Ao final, prevaleceu uma posição de compromisso, ou seja, o texto constitucional incorporou demandas dos mais diversos grupos sociais e nenhum deles se sagrou vencedor ou hegemônico.

**Palavras-chave:** Censura. Liberdade de expressão. Assembleia Constituinte. Regulação dos meios de comunicação. Democracia.

## Introdução

Durante a ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985), como decorrência direta da censura estatal, a imprensa e as expressões culturais foram submetidas a todo tipo de arbitrariedade. A repressão atingia, especialmente, os veículos de comunicação que não se alinhavam às exigências impostas pela defesa da “segurança nacional” ou, ainda, qualquer obra artística que atentasse contra os padrões de decência e de “moral e bons costumes” então vigentes.

De um ponto de vista estritamente político, a censura se constituiu como um mecanismo essencial para a sustentação do regime autoritário, capaz de minar dissidências, impedir a discussão e a crítica públicas sobre temas sensíveis e, em última análise, assegurar a unicidade do discurso oficial. Por outro lado, sob uma perspectiva moral, a repressão se justificava como um instrumento de proteção aos cidadãos, à família

Recebido em 25/5/15  
Aprovado em 8/9/15

e aos pilares fundamentais da sociedade cristã ocidental, em face dos “inimigos”, representados pelos agentes do comunismo internacional, os quais, entre outras estratégias, poderiam se valer dos meios de comunicação para dirigir a opinião pública e subverter valores tradicionais.

Esse tipo de justificativa estava expressa, por exemplo, no preâmbulo do Decreto-Lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970, uma das principais normas que regulavam a censura estatal. Nesse sentido, a norma teria por objetivo “proteger a família”, preservando os seus valores éticos e a formação “sadia e digna da mocidade”, o que seria necessário diante de publicações e canais de televisão que “estimulam a licença, insinuem o amor livre e ameaçam destruir os valores morais da sociedade brasileira”, em obediência a “um plano subversivo, que põe em risco a segurança nacional”. Ou, ainda, nas palavras do então Ministro da Justiça, Alfredo Buzaid (1970, p. 17), a censura visaria “banir do mercado as publicações obscenas que aviltam e degradam a juventude”, além de impedir “que os agentes do comunismo internacional se servissem do rádio e da televisão para exercer [...] influência subliminar no seio das famílias”.

Certamente, nos dias de hoje, seria insustentável qualquer medida estatal que se amparasse nesse tipo de justificativa. Os tempos são outros e os mais de vinte anos de vivência democrática e estabilidade institucional nos permitem ver o passado autoritário com distância suficiente para identificar os excessos próprios de uma visão de mundo ultrapassada. Não obstante, é certo também que, ainda hoje, há muitos embates e incertezas que circundam as relações entre regulação estatal, meios de comunicação e liberdade de expressão. E é natural que assim seja, porque a democracia é um processo histórico em permanente construção, sujeito a avanços e retrocessos.

Marco relevante desse processo foi a Assembleia Constituinte (1987-1988), período no qual foram firmados os princípios fundamentais que orientaram a transição democrática e que, atualmente, servem de base ao modelo constitucional em vigor. Daí a importância de revisitar os debates e as concepções defendidas pelos constituintes a respeito da censura e da liberdade de expressão, tendo em vista não só o interesse histórico propriamente dito, mas também, e principalmente, conferir luz às atuais controvérsias em torno do assunto.

Considerando esse pano de fundo, neste trabalho, pretendo demonstrar que, apesar de um relativo consenso em torno da necessidade de mudança, não estava claro na Constituinte o que, efetivamente, deveria ser feito com a censura. Para alguns, ela deveria ser extinta apenas parcialmente, ante a necessidade de manter algum tipo de controle sobre os meios de comunicação, notadamente sobre a TV, dada a facilidade de seu acesso por crianças. Em outro extremo, situavam-se aqueles que

defendiam o fim completo da repressão estatal, sustentando que caberia à própria sociedade (seja por meio de conselhos comunitários, seja pela autorregulação do mercado) definir os padrões e limites a serem observados.

Ao final, conforme veremos, prevaleceu uma posição de compromisso, de modo que, longe de refletir a hegemonia de uma dada posição política, o texto promulgado em outubro de 1988 incorporou demandas dos mais diversos grupos sociais. Não se trata, portanto, de uma Constituição de “vencidos e vencedores”, mas sim de uma Carta de princípios que, ao mesmo tempo que se abre às disputas futuras – muitas das quais ainda em curso –, também as orienta, ao delimitar um núcleo democrático comum, sobre o qual deve se erigir toda e qualquer interpretação constitucional.

O artigo está dividido em duas partes. Na primeira, analiso os debates concernentes à elaboração do novo modelo de regulação sobre o rádio e a TV, tendo por foco o embate entre as diversas concepções em torno da censura e da liberdade de expressão. Seguindo na mesma linha, discuto, na segunda parte, as diversas propostas apresentadas a respeito do controle de espetáculos e diversões públicas, as quais, em conjunto, levaram à formação da atual “classificação indicativa”.

## 1. O Conselho de Comunicação Social e as concessões de rádio e TV

Os trabalhos da Constituinte foram instaurados no dia 1º de fevereiro de 1987, obedecendo à convocação efetuada pela Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Uma parte dos integrantes da Assembleia havia sido eleita em 1982 e outra, no pleito realizado em novembro de 1986. Os desafios para a elaboração do texto constitu-

cional eram gigantescos, seja pela necessidade de firmar, em curto espaço de tempo, acordos entre posições políticas divergentes, seja por razões de cunho institucional, como o fato de que os constituintes respondiam também pela deliberação ordinária do Congresso Nacional no período, seja, ainda, pela ausência de um texto preliminar que orientasse as discussões.<sup>1</sup>

Finda a fase inicial de definição dos procedimentos de deliberação, os constituintes se dividiram em 24 subcomissões temáticas, entre as quais a Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação – Subcomissão VIII-B, à qual competia elaborar um texto preliminar a respeito do novo modelo constitucional de regulação dos meios de comunicação. Em seguida, esse texto seria submetido à Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia – Comissão VIII, na qual um novo relatório seria elaborado e encaminhado para a Comissão de Sistematização, responsável pela formatação final da Constituição, que seria, por fim, encaminhada à votação do plenário da Assembleia.<sup>2</sup>

Composta por 21 membros titulares – dos quais ao menos nove integravam o chamado

<sup>1</sup> Para uma visão geral sobre o processo de elaboração da Constituição de 1988, ver Nassar (2013), Reis (2014, p. 149-166), bem como os relatos dos constituintes Nelson Jobim (2004) e Bernardo Cabral (2009).

<sup>2</sup> Conforme sintetiza Adriano Pilatti, “[...] a elaboração constitucional devia começar pelas 24 subcomissões temáticas, que entregariam seus anteprojetos a 8 comissões temáticas e estas, seus anteprojetos à Comissão de Sistematização, que por sua vez entregaria ao Plenário da ANC o Projeto de Constituição. Cada uma das comissões deveria ser integrada por 63 titulares e 63 suplentes e dividir-se em 3 subcomissões. A Comissão de Sistematização deveria ser integrada por 49 titulares, 49 suplentes, mais os 8 presidentes das comissões e os 32 relatores das subcomissões e comissões. Caberia aos líderes partidários indicar os membros de cada comissão e subcomissão, cuja composição deveria respeitar, tanto quanto possível, o critério da proporcionalidade partidária. Cada constituinte seria titular de uma comissão e, nela, de uma subcomissão, e suplente de outra. Em cada comissão e subcomissão, seriam eleitos, em escrutínio secreto, um presidente – que designaria o relator – e dois vice-presidentes” (PILATTI, 2008, p. 57).

“grupo das comunicações”<sup>3</sup> –, a Subcomissão VIII-B foi instalada no dia 7 de abril de 1987, ocasião na qual foi eleito, seguindo-se um prévio acordo firmado entre os líderes das bancadas majoritárias, o seu presidente, o constituinte Arolde de Oliveira, do PFL, que, por sua vez, designou a relatora, a constituinte Cristina Tavares, do PMDB (PILATTI, 2008, p. 64-66).

Em seu primeiro discurso, a relatora já previa os desafios postos à Subcomissão VIII-B, ressaltando que seria necessário coragem “para debater assuntos quase tabus neste País”, entre os quais incluía a definição de como deveriam ser “concedidos os novos canais de rádio e televisão”. Em seguida, acentuava o conflito instaurado entre o *lobby* dos “poderosos interesses” das grandes empresas e aqueles que pleiteavam a “democratização dos meios de comunicação de massa” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 2-3).

De modo geral, pode-se dizer que, efetivamente, as forças políticas representadas na Subcomissão se dividiram entre esses dois campos. De um lado, a *posição ultraliberal*, sustentada por aqueles que identificavam liberdade de expressão e livre iniciativa, vendo no segundo princípio um pressuposto essencial para a garantia do primeiro. Por isso, recusando qualquer forma de censura, opunham-se à instituição do Conselho Nacional de Comunicação, órgão colegiado que deteria competência para fiscalizar e conceder as outorgas dos serviços de rádio e TV. De outro, a *posição progressista*, adotada por aqueles que defendiam a criação do Conselho como um mecanismo imprescindível para ampliar a participação social nos procedimentos de outorga, bem como para instituir limitações à livre iniciativa, visando a corrigir os desvios provenientes da submissão dos meios de comunicação a imperativos econômicos.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Segundo Venício Lima (2011, p. 62), faziam parte desse grupo os seguintes constituintes membros da Subcomissão VIII-B, todos vinculados, direta ou indiretamente, a emissoras de rádio ou televisão: Rita Furtado (PFL-RO), esposa de Rômulo Furtado, secretário-geral do Ministério das Comunicações por dezesseis anos, durante os governos Geisel, Figueiredo e Sarney, “[...] Arolde de Oliveira (PFL-RJ – TV-Rio) [...], Arnold Fioravante (PDS-SP – Rede Capital de Comunicações); Fausto Rocha (PFL-SP – Sistema Silvio Santos); José Carlos Martinez, agora não mais no PDS-PR, mas no PMD-PR (Organizações OEME, TV Carimã-RS); José Elias (PTB-MS – TV Mato Grosso); Mendes Ribeiro (PMDB-RS – RBS-Rede Brasil Sul de Comunicações); Paulo Marques (PFL-PE – TV Tropical-PE), além do irmão [Ángelo Magalhães, PFL-BA] e do filho [membro suplente da Subcomissão VIII-B, Luís Eduardo Magalhães, PFL-BA] do Ministro das Comunicações [Antônio Carlos Magalhães, PFL-BA] [...]”. Para uma avaliação do perfil desses e de outros constituintes, ver Gilberto e Oliveira (1989). De acordo com o levantamento de Paulino Motter (1994, p. 98), a bancada dos concessionários de rádio e TV reunia, no total, 146 parlamentares, o equivalente a 26,1% dos 559 constituintes.

<sup>4</sup> É possível identificar, ainda, uma terceira força política, de caráter *conservador-moralista*, que se notabilizava pela defesa da censura, ainda que não nos mesmos termos da ditadura militar. A principal demanda era a instituição de mecanismos de controle sobre os espetáculos e as diversões públicas, conforme veremos, com mais detalhes, na segunda parte deste trabalho.

Nesse sentido, representando os pleitos da “democratização dos meios de comunicação de massa”, o constituinte Olívio Dutra (PT-RS), já na terceira reunião da Subcomissão VIII-B, realizada no dia 21/4/1987, defendeu a proposta de se criar um Conselho Nacional dos Meios de Comunicação, retirando do Ministério das Comunicações a prerrogativa de deliberar sobre as concessões de rádio e TV. Aliado a isso, o constituinte sustentou que as concessionárias deveriam ser entidades sem fins lucrativos, cujo controle deveria ser atribuído a “comissões internas das quais participem não apenas os representantes das empresas [...], mas seus empregados e comunidade” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 20).

Em outra reunião, no dia 29/4/1987, o parlamentar deixou expressa a sua concepção sobre a liberdade de imprensa, afastando a identificação desta com o princípio da livre iniciativa:

A liberdade de imprensa não é exclusivamente a liberdade de quem detém os meios de comunicação. É também a liberdade e o direito de quem recebe a informação de retorno. Essa questão é uma via de duas mãos. Não vamos confundir liberdade de imprensa com mera liberdade do empresário (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 81).

Tais concepções, defendidas também por outros constituintes,<sup>5</sup> refletiam uma proposta mais ampla, elaborada pelo conjunto de entidades que compunham a Frente Nacional de Lutas por Políticas Democráticas de Comunicação (ROCHA, 1989, p. 367-369). A apresentação dessas propostas na Subcomissão VIII-B foi efetuada, de forma mais detalhada, pela Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ, conforme exposição feita por seu presidente, Armando Rollemberg, em audiência pública realizada no dia 28/4/1987.

Na ocasião, o jornalista dirigiu fortes críticas à “situação de descalabro” das concessões de rádio e TV, entregues “para pagamento de barganhas políticas, sem qualquer tipo de critério, [...] a grupos ou facções políticas que defendem interesses muito bem definidos e que quase nunca são os interesses gerais da sociedade”. Criticou, ainda, a concentração da propriedade dos meios de comunicação, bem como a redução da liberdade de imprensa à liberdade de os empresários defenderem os seus próprios pontos de vista (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 57-59).

A proposta da FENAJ se assentava em duas premissas básicas: (i) a informação é um bem público, que não pode ficar submetido a fins comer-

---

<sup>5</sup>Notadamente Carlos Alberto Caó, do PDT, e alguns parlamentares do PMDB, como Cristina Tavares, Pompeu de Souza e Joaci Góis.

ciais; e (ii) o acesso e o controle sobre os meios de comunicação devem ser democratizados, de forma a garantir a participação e a adequada representatividade dos diversos segmentos sociais. Com base nessas premissas, a FENAJ sugeria a instituição de um Conselho Nacional de Comunicação, que ficaria responsável pelas outorgas do serviço. Além disso, a proposta previa que somente entidades sem fins lucrativos operassem o serviço de radiodifusão e, ainda, que fossem instituídos conselhos editoriais nos veículos de comunicação<sup>6</sup> (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 57).

Entre os constituintes que se opunham a essas propostas, vale mencionar um dos integrantes do “grupo das comunicações”, o deputado Mendes Ribeiro, do PMDB. Segundo expôs o parlamentar na sessão realizada no dia 29/4/1987, as concessões de radiodifusão não poderiam “ficar ao arbítrio de uma só figura”, o que justificaria a inclusão do Poder Legislativo nos procedimentos de outorga e do Poder Judiciário nos processos de cassação, que deveriam ficar submetidos à sentença judicial. Além disso, ressaltava não acreditar “em liberdade de imprensa sem liberdade de empresa” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 80).

O pronunciamento do constituinte ecoava as propostas e os argumentos apresentados, de maneira mais elaborada, por representantes da Associação Nacional dos Jornais – ANJ, da Associação Brasileira dos Editores de Revistas – ANER e da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT, que também participaram de audiências públicas na Subcomissão e, segundo relata Daniel Herz, tiveram

forte atuação nos bastidores da Assembleia Constituinte.<sup>7</sup>

De acordo com o representante da ANJ, José Antônio do Nascimento Brito, que participou da reunião do dia 28/4/1987, a Constituição deveria prever a “abolição completa de qualquer tipo de censura”, afastando-se todas as normas que, “em nome da segurança do Estado e da moralidade pública, submetem a liberdade de expressão a limites ou ressalvas”. Para tanto, seria fundamental garantir a livre iniciativa e fortalecer a publicidade, elementos essenciais para viabilizar a livre circulação de informações (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 52-53). Em suas palavras,

Muitas vezes as pessoas confundem publicidade com a possibilidade de pressão sobre os meios de comunicação, quando para a ANJ a publicidade é um elemento fundamental para o sistema democrático, não só publicidade como elemento de informação. [...] Na verdade, sem preconceito, a ANJ pode afirmar que a publicidade fez mais, principalmente nas sociedades ocidentais, pela democratização da cultura que todos os discursos culturais juntos (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 53).

Quanto ao arranjo institucional do setor, a ANJ era contra a criação de qualquer instância com competência para controlar os meios de comunicação. Em alternativa, sugeria que o próprio Congresso Nacional desempenhasse

<sup>6</sup>Proposição similar foi defendida por Antônio Tauturgo, representante da Federação Nacional dos Radialistas – FNR, em audiência pública realizada no dia seguinte. Ver ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 74-75.

<sup>7</sup>“(…) milhares de contatos com parlamentares foram conduzidos pelos três ‘lobbies’ [da ANER, da ANJ] e da ABERT]. Dezenas de jantares e coquetéis promovidos por esses ‘lobistas’ deliciaram expressivas lideranças. E muitos ‘mimos, de fino trato’ foram distribuídos a diversos parlamentares. A ABERT chegou a recrutar seus agentes na esquerda, tomando como advogado, por exemplo, o ex-deputado paulista Flavio Bierrenbach [PMDB-SP, 1983-1986], que usava suas prerrogativas de ex-parlamentar para penetrar em reuniões ‘privativas de constituintes’ (HERZ, 19--., p. 6).

esse papel, dada a sua ampla representatividade. Por fim, a ANJ apresentou sugestão de que a Constituição vedasse o estabelecimento de monopólios, públicos ou privados, no âmbito dos meios de comunicação (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 53).

Na mesma linha, e também no dia 28/4/1987, a ANER, representada pelo empresário Roberto Civita, da Editora Abril, posicionou-se contra qualquer mecanismo de controle sobre a liberdade de imprensa, ressaltando, ainda, a interdependência entre livre iniciativa, democracia e imprensa livre:

É sempre oportuno lembrar que boa parte do vasto leque de veículos de comunicação existente é sustentada pela propaganda comercial. Não hesitemos em proclamar: sem a livre iniciativa e a concorrência comercial não haveria a constante renovação e a multiplicidade de vozes tão fundamentais para a existência de uma sociedade aberta, pluralista e democrática (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 60).

No dia seguinte, a ABERT, representada por seu vice-presidente, Fernando Ernesto Corrêa, defendeu a liberdade de expressão, apontando a sua incompatibilidade com qualquer forma de censura ou de monopólio, fosse ele estatal ou privado. Em seguida, em harmonia com o exposto pela ANJ e pela ANER, sustentou que a liberdade de iniciativa teria sido o princípio responsável por assegurar, na televisão brasileira, “uma variedade de opções incrível”, o que comprovaria a tese de que, “se há um país em que não há monopólio na televisão, [esse país] é o Brasil” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 78-79).

Por fim, afirmando ter “muito medo” e não ver “representatividade” no Conselho de Comunicação Social, defendeu que as concessões fossem efetuadas por ato do Poder Executivo, *ad referendum* do Congresso Nacional – “porque ninguém representa melhor a sociedade do que o Congresso”. Já as cassações de outorga deveriam ficar condicionadas à expedição de ordem judicial (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 82-83).

Terminada a fase de audiências públicas, a constituinte Cristina Tavares apresentou seu relatório, na 13ª reunião da Subcomissão VIII-B, no dia 13/5/1987. Afastando os principais argumentos das entidades empresariais, a parlamentar considerou que, com o fim de assegurar o funcionamento democrático dos meios de comunicação de massa, a Constituição deveria reconhecer que “a liberdade de informar tem sua contrapartida na liberdade de ser informado”. Daí a necessidade de subordinar o exercício da “liberdade de iniciativa empresarial” ao atendimento de determinados “objetivos sociais” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 153).



De forma mais concreta, a proposta estabelecia que “a informação é um bem social e um direito fundamental da pessoa humana”, instituindo, ainda, dois “instrumentos de ação social sobre os meios de comunicação”: (i) o Conselho Nacional de Comunicação, composto por representantes do Estado e da sociedade civil, com competência para regular o setor de comunicação, incluindo a prerrogativa de outorgar e renovar, *ad referendum* do Congresso Nacional, as concessões de rádio e TV; e (ii) os Conselhos Editoriais, compostos por empresários e trabalhadores, a serem formados em caráter permanente em todas as empresas jornalísticas, conforme estabelecido em lei (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 153-154).

O relatório assegurava, ainda, a liberdade de manifestação do pensamento, vedando a instituição de qualquer tipo de restrição por parte do Estado e prevendo que a suspensão ou a cassação de concessões de radiodifusão somente poderiam ser determinadas por “sentença fundada em infração definida em lei”. Na mesma linha, em relação às diversões e aos espetáculos públicos, a atuação estatal deveria se limitar a informar o público sobre conteúdos, faixas etárias e horários adequados de exibição.

De outro lado, a proposta vedava a concentração da propriedade dos meios de comunicação e, embora permitisse a exploração do serviço pela iniciativa privada, assegurava que as concessões de rádio e TV deveriam ser, prioritariamente, destinadas a entidades sem fins lucrativos. Por fim, instituiu o chamado “direito de antena”, ao garantir a partidos políticos, bem como a organizações sindicais, profissionais e populares, “a utilização gratuita da imprensa, do rádio e da televisão, segundo critérios a serem definidos por lei” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 154).

Após a apresentação de inúmeras emendas pelos membros da Subcomissão, a relatora apresentou, no dia 21/5/1987, uma nova versão do relatório. De modo geral, o substitutivo mantinha o núcleo da proposta original, salvo quanto ao direito de antena, doravante limitado ao acesso gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 185-186).

Tanto os Conselhos Editoriais quanto o Conselho Nacional de Comunicação foram preservados. O segundo, porém, passou a contar com competências mais restritas, quando comparadas com a primeira versão. Assim, por exemplo, se, na primeira versão, o Conselho detinha competência para “*promover* licitações públicas para concessão de frequência de canais” e “*decidir e fixar* as tarifas cobradas aos concessionários”, no substitutivo, a competência passou a ser, respectivamente, de “*supervisionar* as licitações públicas” e de “*estabelecer critérios* para a fixação de tarifas”. Ademais, em ambos os casos, as decisões do Conselho ficariam condicionadas a referendo do Congresso Nacional. Da mesma forma, a competência original do Conselho de “*estabelecer* políticas nacionais de comunicação” foi mitigada para “*propor ao Congresso Nacional* políticas nacionais de comunicação” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 185).

Tais alterações, certamente, faziam parte do esforço da parlamentar para diminuir as resistências ao seu relatório. O ponto principal de discórdia era a criação do Conselho Nacional de Comunicação e dos Conselhos Editoriais, além de aspectos mais gerais, como a expressa subordinação da livre iniciativa a objetivos sociais e a consagração do princípio de que a informação deveria ser tratada como um bem social.

Após muitas discussões sobre o formato adequado de votação, decidiu-se que, inicial-

mente, seria votada, em bloco, a versão original do relatório. Em seguida, seriam votadas as emendas consolidadas pela relatora e os destaques porventura apresentados pelos parlamentares. Assim, no dia 21/5/1987, por 11 votos a 10, a Subcomissão aprovou o corpo do relatório original, “sem prejuízo das emendas e sem prejuízo dos destaques”, conforme ressaltou o Presidente Arolde de Oliveira na ocasião<sup>8</sup> (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 196).

O fiel da balança, na apertada maioria obtida pelos “progressistas”, foi o constituinte Antônio Brito, do PMDB, que era suplente da Subcomissão VIII-B. No entanto, esse equilíbrio de forças foi revisto logo em seguida, no curso da mesma sessão, quando o titular, constituinte Onofre Corrêa, reassumiu as suas funções.<sup>9</sup>

Segundo relatos de alguns constituintes e notícias publicadas à época, o parlamentar atendia a uma determinação do Ministro das

---

<sup>8</sup> Votaram pela aprovação do relatório: Aloísio Vasconcelos (PMDB), Antonio Gaspar (PMDB), Carlos Alberto Caó (PDT), Cristina Tavares (PMDB), Fernando Cunha (PMDB), Joaci Góes (PMDB), Koyu Iha (PMDB), Olívio Dutra (PT), Pompeu de Souza (PMDB), Roberto Vital (PMDB) e Antônio Brito (PMDB). Em sentido contrário, votaram os seguintes parlamentares: Ângelo Magalhães (PFL), Arnold Fioravante (PDS), Arolde de Oliveira (PFL), Fausto Rocha (PFL), Francisco Diógenes (PDS), José Carlos Martinez (PMDB), José Elias (PTB), Mendes Ribeiro (PMDB), Paulo Marques (PFL) e Rita Furtado (PFL). Como se pode observar, votaram contra o relatório os nove constituintes do “grupo das comunicações”, além do deputado Francisco Diógenes. De acordo com Gilberto e Oliveira (1989, p. 112), Diógenes é “empresário ligado à área rural e representante da Volkswagen no Acre. Ligou-se ao Centrão e é assumidamente de direita, com discurso anticomunista, além de integrado ao esquema da UDR, rebelando-se contra todas as iniciativas que visam diminuir a influência do capital estrangeiro na economia brasileira”.

<sup>9</sup> A relatora chegou a suscitar questão de ordem, alegando, com base em uma norma regimental, que, iniciada a votação, não seria admissível a substituição do suplente. Após muita discussão, o requerimento foi afastado por 11 votos a 10, viabilizando-se, assim, o retorno do constituinte Onofre Corrêa (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 205-207). Por se tratar de questão procedimental, a votação não era nominal, não sendo possível identificar os votos. Ver Pilatti (2008, p. 89).

Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, de que deveria votar contra a criação do Conselho Nacional de Comunicação. Também foi alvo de pressão semelhante o constituinte Aloísio Vasconcelos, do PMDB, que havia votado a favor do relatório original.<sup>10</sup>

Assim é que, em mais uma sessão tumultuada, da qual se retiraram oito constituintes, inclusive a relatora, a Subcomissão VIII-B excluiu de seu relatório final o Conselho de Comunicação, acatando emenda apresentada pelo deputado José Carlos Martinez. A emenda foi aprovada com doze votos, sendo dez dos parlamentares que haviam votado contra o relatório original mais os dois votos de Onofre Corrêa e Aloísio Vasconcelos (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 227-231).

Também foram aprovadas emendas que suprimiam o artigo que instituía os Conselhos Editoriais, além das normas relativas ao direito de antena e à classificação de espetáculos. Da mesma forma, foi excluída a referência aos objetivos sociais – tais como o “desenvolvimento da nação” e a “independência política e cultural do povo brasileiro” – aos quais ficariam sub-

---

<sup>10</sup> Conforme destacou a *Folha de São Paulo*, no dia 23/5/1987: “O deputado Aloísio Vasconcelos (PMDB-MG) disse a jornalistas que foi pressionado pelo governador de Minas Gerais, Newton Cardoso, para votar contra a criação do Conselho. Vasconcelos disse que o governador lhe telefonou às 5h da manhã afirmando que o futuro político dele (Vasconcelos) dependia do voto contra o Conselho. A relatora Cristina Tavares disse que o deputado Onofre Corrêa (PMDB-MA) lhe ‘confidenciou’ estar ‘dividido entre a lealdade que devia ao ministro [da Ciência e Tecnologia] Renato Archer e o medo de Antônio Carlos Magalhães’” (SUBCOMISSÃO, 1987). O mesmo jornal informou, poucos dias depois, que a pressão sobre Onofre Corrêa envolvia a concessão de um canal de TV na cidade de Imperatriz (PLANALTO, 1987). Já segundo Paulino Motter (1994, p. 94), Onofre Corrêa teria sido contemplado com três concessões de rádio. Gilberto e Oliveira (1989, p. 210), por sua vez, relatam que Onofre era “conhecido pela fama de ‘gazeteiro’ entre os seus próprios companheiros de partido, porque na fase das subcomissões foi necessária uma grande mobilização do ministro Antônio Carlos Magalhães para localizá-lo e trazê-lo ao plenário a tempo de votar contra a criação do Conselho de Comunicação Social”.

metidos os meios de comunicação, segundo a proposta da relatora (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 232-234).

A redação final é a seguinte, consolidada com base nos textos constantes das atas da Subcomissão, excluídos os artigos que tratam dos serviços de telecomunicações e a parte relativa à política de ciência e tecnologia:

#### DA COMUNICAÇÃO

Art. 9º A informação é um bem social e um direito fundamental da pessoa humana. Todo cidadão tem direito, sem restrições de qualquer natureza, à liberdade de receber e transmitir informações, ideias e opiniões, por quaisquer meios e veículos de comunicação.

Parágrafo único. Cabe aos órgãos do Estado a obrigação de informar e atender aos pedidos de informação dos veículos de comunicação social em todos os assuntos de interesse público.

Art. 10. É assegurado aos meios de comunicação o amplo exercício do pluralismo ideológico e cultural.

Art. 11. A publicação de veículos impressos de comunicação não depende de qualquer licença de autoridade.

[...]

Art. 13. Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir qualquer ameaça, qualquer embaraço à plena liberdade jornalística em veículo de informação social.

Art. 14. A radiodifusão e demais meios de expressão e comunicação e os bens e serviços relacionados com a liberdade de expressão e comunicação não podem ser objeto de monopólio e oligopólio nem direta ou indiretamente por parte de empresas privadas.

Art. 15. A propriedade de empresas jornalísticas e de radiodifusão é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, e somente a estes caberá a responsabilidade principalmente pela sua administração e orientação intelectual.

Parágrafo único. Não será admitida a participação acionária de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas ou de radiodifusão, a não ser no caso de partidos políticos e de sociedade de capital exclusivamente nacional, o qual não poderá exceder a 30% e que só poderá se efetivar através de ações sem direito a voto e não conversíveis.

Art. 16. Compete à União, *ad referendum* do Congresso Nacional, outorgar concessões, autorizações ou permissões de serviços de radiodifusão sonora de sons e imagens.

Parágrafo único. As concessões ou permissões serão por 15 anos e só poderão ser suspensas, não renovadas ou cassadas por sentença fundada do Poder Judiciário.

Art. 17. É livre qualquer manifestação de pensamento sem que dependa de censura, respondendo cada um nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. Toda matéria não assinada será de responsabilidade do órgão que a divulgar. É assegurado o direito de resposta. Não será tolerada propaganda de guerra, ou procedimento que atente contra as instituições, ou a preconceitos de raça e de classe (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a).<sup>11</sup>

Diante de tais modificações, pode-se dizer que o relatório aprovado pela Subcomissão VIII-B refletia uma concepção ultraliberal, de acordo com a qual nenhuma forma de restrição ou controle poderia ser imposta sobre a liberdade de expressão. Dessa maneira, acolhendo-se os argumentos das entidades empresariais, eram reforçados os vínculos dessa liberdade com o princípio da livre iniciativa, na medida

<sup>11</sup> Opto pela versão consolidada nas atas de votação, tendo em vista que o relatório oficial contém alguns erros, constatados pelos próprios constituintes no início dos debates na Comissão VIII. A diferença entre as duas versões se encontra, basicamente, na disposição dos artigos e na omissão, na versão oficial, do art. 13, citado acima. Esse artigo foi aprovado pela Subcomissão VIII-B, ao acatar emenda apresentada pelo constituinte Pompeu de Sousa, sendo excluído do relatório final por equívoco.

em que se ampliavam, exponencialmente, as garantias dos concessionários privados – com a participação do Legislativo nos procedimentos de concessão, a definição constitucional do prazo de quinze anos para as outorgas e a necessidade de sentença judicial para determinar a sua não renovação ou cassação –, em detrimento da instituição de controles democráticos, praticamente inexistentes na proposta, exceção feita à norma do art. 14, que impedia a concentração de mercado no setor.

Diante disso, o desafio posto aos setores progressistas era, justamente, na etapa seguinte, na Comissão VIII, tentar resgatar as propostas derrubadas na Subcomissão VIII-B. Foi o que procurou fazer o relator da Comissão VIII, o constituinte Arthur da Távola (PMDB-RJ), ao incluir, em seu substitutivo, apresentado no dia 9/6/1987, os seguintes princípios: (i) uso democrático e função predominantemente cultural dos meios de comunicação; (ii) extinção da censura, ressalvada a possibilidade de o Estado classificar espetáculos e diversões públicas quanto ao horário e à faixa etária; (iii) definição da comunicação como um direito e da informação como um bem social; e (iv) submissão da liberdade dos meios de comunicação a objetivos sociais, tais como a eliminação das desigualdades e injustiças e o respeito ao pluralismo ideológico (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 166-177).

O relatório vedava, ainda, a formação de monopólios ou oligopólios e assegurava o “direito de antena” aos partidos políticos. E estabelecia que a lei deveria prever mecanismos de proteção às pessoas em face de agressões decorrentes da “promoção, nos meios de comunicação, da violência e outros aspectos nocivos à saúde e à ética pública” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 180).

Em substituição à proposta dos Conselhos Editoriais, o relatório previa que a “organização” do exercício da liberdade de imprensa deveria ser efetuada pelas “empresas e entidades de comunicação”, contando “com a participação de seus profissionais”. Já no que concerne ao Conselho de Comunicação, retomava-se a proposta original da constituinte Cristina Tavares, salvo quanto à definição de sua composição e competências, que eram remetidas para a legislação ordinária. O substitutivo inovava ainda ao prever a autonomia do Conselho e instituir o princípio da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de radiodifusão.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> A redação do artigo é a seguinte: “Art. 44. O Conselho Nacional de Comunicação, com a atribuição de estabelecer, fiscalizar e supervisionar políticas nacionais de comunicação nas áreas de radiodifusão e de outros meios eletrônicos, observará os seguintes princípios: I – Complementaridade dos sistemas públicos, privado e estatal, na concessão e exploração dos serviços de radiodifusão; II – Prioridade a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas na exploração dos serviços concedidos; III – Promoção da cultura nacional em suas distintas manifestações, assegurada a regionalização da produ-

Vale registrar, por fim, que a principal alteração em relação às propostas anteriores decorria da exclusão de garantias importantes para os concessionários privados. Nesse sentido, o relatório não fixava prazo de duração das concessões, nem mencionava a participação do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, respectivamente, nos procedimentos de concessão e de cassação das outorgas. Surgia, assim, um modelo que era mais flexível ou menos “engessado” por disposições constitucionais e, por consequência, permitia que as maiorias futuras pudessem moldar as feições do serviço de acordo com o contexto e o momento histórico.

Poucos dias depois, na sessão de 12/6/1987, acolhendo emendas apresentadas pelos integrantes da comissão, o relator apresentou alterações na proposta original. O substitutivo estabelecia que a competência para a outorga das concessões de radiodifusão ficaria a cargo do Poder Executivo, *ad referendum* do Congresso Nacional, ouvido o Conselho Nacional de Comunicação. O relator ressaltou o seu entendimento pessoal contrário a essa proposta, mencionando que apenas a incorporava com o fim de buscar o consenso na Comissão.<sup>13</sup>

---

ção cultural nos meios de comunicação e na publicidade; IV – Pluralidade e descentralização, vedada a concentração da propriedade dos meios de comunicação. Parágrafo único. A lei disporá sobre a instituição, composição, competência, autonomia, vinculação administrativa e recursos necessários ao funcionamento do Conselho Nacional de Comunicação” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 178-179).

<sup>13</sup>Disse o relator: “senti que a ideia dos Srs. Constituintes é fazê-lo [as decisões do Conselho de Comunicação] passar pelo Congresso, *ad referendum* no Congresso. Não gosto dessa forma e digo o porquê [...]. Um Congresso que já tem uma presença muito grande de pessoas ligadas ao setor, o qual passaria a ser o centro decisório; e essas pessoas ligadas ao setor, que detêm na mão uma máquina muito grande, não só tratariam de se eleger, como também ampliariam o espectro da sua influência nas eleições, impossibilitando à classe política um acesso equânime no período eleitoral, gerando uma facilidade eleitoral que os demais segmentos da política não possuem” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 211).

O novo relatório, todavia, estava longe de obter a aceitação dos constituintes. Por um lado, os setores progressistas viam na atribuição de competências ao Poder Executivo uma inaceitável chancela constitucional ao *status quo*, tal como ressaltou a constituinte Cristina Tavares, dirigindo-se ao relator:

Mas no art. 43, V. Ex.<sup>a</sup> determina, no seu relatório, o *status quo*, apenas como um açúcar-cande, *ad referendum* do Congresso Nacional. [...] ou seja, vamos consolidar a situação atual que é insuportável para a democracia, [...] que é o instrumento que o Ministro das Comunicações tem usado nesta Comissão para corromper, que é o instrumento que sempre foi utilizado pelo Poder Executivo de pressão e de corrupção sobre o Congresso Nacional. De forma que, nobre constituinte, a mim me parece extremamente grave essa concessão que está sendo feita, [...] uma concessão ao arbítrio, uma concessão ao autoritarismo, uma concessão inaceitável para todos os que, durante esses anos todos, lutaram por política democrática de comunicação. Vou apresentar um destaque, e digo a V. Ex.<sup>a</sup> e aos ilustres membros desta Comissão que, com o meu voto, este parecer não passará nessas circunstâncias. (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 213).

De outro lado, a manutenção do Conselho Nacional de Comunicação e das demais normas que, na prática, impunham restrições ao princípio da livre iniciativa desagradava aos partidários do ultraliberalismo. Ao final, como estes detinham ampla maioria na comissão, ambas as versões do relatório foram rejeitadas por 37 votos a 26, nos dias 12/6/1987 e 13/6/1987, respectivamente (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987b, p. 244; 253).

A essa votação, seguiu-se uma infundável discussão a respeito de como deveria proceder a Comissão VIII, isto é, (i) se deveria ser efetuada mais uma votação para as emendas e os

destaques ou (ii) se estes estariam prejudicados diante da rejeição do substitutivo. A primeira alternativa era defendida pelo bloco conservador, que pretendia, na votação das emendas, aprovar as suas propostas, àquela altura já consolidadas em um substitutivo informal, conhecido como “substitutivo da maioria”.<sup>14</sup> Por sua vez, os progressistas defendiam que fosse concedido, imediatamente, prazo para que o relator elaborasse um novo substitutivo, a ser submetido à Comissão.

A sessão chegou a ser suspensa, a pedido de alguns constituintes, que tentavam costurar um acordo de última hora. Reaberta a reunião sem que se chegasse a um consenso, os progressistas, minoria na Comissão, mantiveram a estratégia de perpetuar as discussões e, dessa forma, obstruir a votação sobre as emendas e impedir a aprovação das propostas ultraliberais, encabeçadas pela maioria.

Foi assim que, decorrido o prazo previsto nas normas internas da Assembleia Constituinte, a Comissão VIII encerrou os seus trabalhos no início da madrugada do dia 15/6/1987, sendo a única das comissões temáticas a não aprovar um anteprojeto. Esse documento seria, informalmente, substituído pelo 2º substitutivo do relator e pelo “substitutivo da maioria”, ambos encaminhados pelo Presidente Marcondes Gadelha para a Comissão de Sistematização. (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j; PILATTI, 2008, p. 140-142; BIGLIAZZI, 2007, p. 37-38).

Enfim, pode-se dizer que, se, por um lado, os setores progressistas amargaram a rejeição do relatório do constituinte Artur da Távola,

<sup>14</sup>De acordo com Adriano Pilatti (2008, p. 142-143), o “substitutivo da maioria”, como era denominado pelos conservadores, “eliminava o Conselho Nacional de Comunicação e mantinha o controle do Congresso Nacional sobre as concessões de rádio e televisão”, bem como “exigia decisão judicial fundamentada para a suspensão, a cassação e a não renovação das concessões de rádio e televisão”.

por outro, a maioria conservadora não conseguiu – tal como havia feito, com êxito, na Subcomissão VIII-B – aprovar um documento que espelhasse as suas concepções. Como bem pontua Adriano Pilatti:

Às vésperas do início da fase de maior concentração dos trabalhos constituintes, a dos trabalhos da Comissão de Sistematização, o término das fases de descentralização revelava que o bloco progressista dispunha de recursos para, em circunstâncias favoráveis, vetar propostas do bloco conservador e que este, mesmo com maioria de dois terços, nem sempre dispunha da força propositiva que os números pareciam lhe garantir para aprovar suas propostas (PILATTI, 2008, p. 145).

O embate entre essas duas forças políticas também pautou as discussões na Comissão de Sistematização.<sup>15</sup> O primeiro anteprojeto apresentado pelo relator, o constituinte Bernardo Cabral, em junho de 1987, tomou por base os dois substitutivos encaminhados – porém não aprovados, conforme referido acima – pela Comissão VIII (PILATTI, 2008, p. 149).

No que concerne às concessões de radiodifusão, o primeiro anteprojeto seguia o 2º substitutivo do relator da Comissão VIII, ao estabelecer que as outorgas constituiriam matéria de competência do Poder Executivo, *ad referendum* do Congresso Nacional e ouvido

<sup>15</sup>O procedimento previsto para os debates na Comissão de Sistematização era o seguinte: “o relator apresentaria, em dez dias, o Anteprojeto que reuniria as matérias aprovadas nas Comissões; publicado o texto, nos cinco dias seguintes qualquer constituinte poderia apresentar emendas de adequação e, a partir daí, o relator teria mais cinco dias para apresentar Projeto de Constituição; aprovado preliminarmente pela Comissão de Sistematização em dez dias, o Projeto entraria em discussão no Plenário da ANC durante 40 dias, sendo que nos 30 primeiros dias poderiam ser apresentadas emendas de mérito, inclusive populares; encerrada a quarentena, a Comissão de Sistematização teria mais 25 dias para apreciar as emendas e devolver o Projeto ao Plenário, para votação em dois turnos” (PILATTI, 2008, p. 148).

o Conselho Nacional de Comunicação, órgão que seria criado por lei. Caberia, também, à lei – e não mais ao Conselho – a definição das políticas de comunicação, observados os mesmos princípios que constavam do substitutivo do relator da Comissão VIII, tais como complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal, preferência a finalidades educativas, culturais e informativas e promoção da cultura nacional (PILATTI, 2008, p. 151).

As sucessivas revisões do anteprojeto apresentadas pelo relator – em especial, os substitutivos que ficaram conhecidos como “Cabral 1” e “Cabral 2” – continham algumas poucas variações em torno desses mesmos princípios, mas com um sentido muito claro de consagrar as propostas dos setores ultraliberais. Assim, em todas as versões, foi reproduzida a divisão de competências entre Poder Executivo e Poder Legislativo quanto à concessão e à renovação das outorgas, além de se consolidar o esvaziamento do Conselho Nacional de Comunicação – até se chegar ao formato, que seria definitivo, de “órgão auxiliar do Congresso Nacional”.

De outro lado, ampliavam-se as garantias das emissoras. O projeto “Cabral 1” resgatou as normas referentes ao prazo de duração das concessões e à necessidade de ordem judicial para determinar o seu cancelamento, tal como já previa o relatório aprovado na Subcomissão VIII-B. A essas regras, o projeto “Cabral 2” acrescentou mais uma garantia, segundo a qual a não renovação das outorgas dependeria de “manifestação expressa da maioria absoluta do Congresso Nacional”.<sup>16</sup>

Diante do teor dessas propostas, não é difícil compreender por que, na sessão do dia 14

---

<sup>16</sup>No livro *A gênese do texto da Constituição de 1988*, publicado pelo Senado Federal, podem-se consultar todas as versões e substitutivos apresentados entre a Comissão de Sistematização e a redação promulgada em 5/10/1988. Ver Lima, Passos e Nicola (2013, p. 347-352).

de novembro de 1987, pouco antes de se iniciar a análise dos destaques relativos às concessões de radiodifusão, a maioria conservadora impediu o prosseguimento da votação, valendo-se de uma manobra regimental que permitiu suspender a reunião.<sup>17</sup> Como aquele era o último dia para a deliberação sobre os destaques, estes foram considerados prejudicados, restando aprovado, assim, o substitutivo “Cabral 2”. Conforme esclarece Adriano Pilatti,

A obstrução conservadora impediu qualquer deliberação sobre os capítulos relativos à comunicação, ao meio ambiente, aos índios e outros temas polêmicos. [...] Com isso, contribuíram para assegurar a manutenção dos capítulos do *Cabral 2* cujos destaques não puderam ser votados. [...] De acordo com os protestos e lamentos dos progressistas, subsequentes à proclamação do resultado, o grande objetivo da tática obstrucionista teria sido mesmo evitar a votação de destaques sobre concessões de rádio e TV e telecomunicações (PILATTI, 2008, p. 189).

Mais uma vez, reproduzindo-se os embates polarizados ocorridos na Subcomissão VIII-B e na Comissão VIII, foram obstruídos o debate e a deliberação sobre o capítulo das comunicações, o que também viria a ocorrer nas votações em plenário, quando a versão final da Constituição, no que concerne às concessões de rádio e TV, seria aprovada sem grandes discussões, mantidos os pontos principais já consagrados pela Comissão de Sistematização (PILATTI, 2008, p. 229-310).

---

<sup>17</sup>O requerimento, assinado por 64 membros da Comissão e apresentado pelo constituinte Nilson Gibson (PMDB-PE), solicitava o encerramento da reunião “rigorosamente às 20:00h para permitir aos integrantes desta Comissão tempo para repouso e reflexão, uma vez que estamos às vésperas da votação do Título IX que exigirá de todos nós um grande esforço [...]” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987c, p. 374).

## 2. O controle estatal sobre as diversões e os espetáculos públicos

Ao lado das concessões de rádio e TV, também eram muitas as divergências dos constituintes em torno do controle sobre as diversões e os espetáculos públicos. Se, por um lado, não havia qualquer espaço para a defesa da censura política à imprensa, de outro, parecia haver um relativo consenso de que algum tipo de controle sobre as diversões públicas deveria ser previsto na nova Constituição, especialmente em relação aos programas de TV.<sup>18</sup>

Não obstante, dados os rumos democráticos que, desde o início, nortearam os trabalhos, não se poderia reproduzir o modelo autoritário da ditadura militar. Algum grau de mudança era, portanto, necessário, o que, na prática, significava limitar o âmbito de interferência do Estado, promovendo a autonomia e as liberdades individuais. E foi aí, então, que se instalou a controvérsia: a censura deveria ser meramente classificatória ou deveria haver algum controle mais impositivo por parte das instituições estatais? E a televisão, mereceria alguma restrição especial? A quem caberia exercer a classificação dos espetáculos? À polícia, à própria sociedade civil ou, ainda, aos órgãos ligados à cultura e à educação?

Diante dessas perguntas, podemos identificar três posições diferentes na Assembleia Constituinte, conforme já destacado no tópico anterior: (i) a *posição ultraliberal*, que defendia a eliminação completa da interferência estatal no campo da comunicação social e das diversões públicas; (ii) a *posição progressista*, que pleiteava a instituição de um serviço de classificação de espetáculos, sem caráter de censura, exercido por órgãos públicos vinculados à cultura e à educação ou por conselhos comunitários; e (iii) a *posição conservadora-moralista*, que via como imprescindível a manutenção da censura classificatória, inclusive como parte integrante das atividades policiais, vindo nesta um mecanismo necessário para a proteção da moral pública.

---

<sup>18</sup> Como destacou o constituinte Sólton Borges dos Reis (PTB-SP), na reunião de 5/5/1987, da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes: “quanto à censura no plano teatral, cinema, jornais, isto não está em cogitação, porque não cabe o debate. O debate cabe, apenas, em relação à televisão. Esta é a dúvida. Vamos admitir, só para argumentar, que a televisão pusesse no vídeo o sexo explícito. [...] A consagração da droga, por exemplo, uma família, em casa, desligaria a televisão ou haveria um Conselho de Ética que disciplinaria isto? Só para argumentar, porque, se não há nenhum controle, tudo se pode admitir. [...] Não há nenhum Constituinte, muito menos nesta Subcomissão, que vá defender a censura, mas temos que refletir, esgotar esse assunto, [...]”. Pouco depois, na mesma reunião, a constituinte Márcia Kubitschek (PMDB-DF) assim se referiu à questão: “eu também acho que existe um consenso de que a censura deva ser absolutamente abolida. Existe uma dúvida no espírito de certos Constituintes em relação à televisão. Gostaria de ver a televisão ajudando um pouco mais a cultura [...]” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 262 e 302).



Na fase inicial da Constituinte, a discussão sobre a censura classificatória se deu, ao menos, em quatro Subcomissões: (i) a Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais – Subcomissão I-C; (ii) a Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança – Subcomissão IV-B; (iii) a Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes – Subcomissão VIII-A; e (iv) a Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação – Subcomissão VIII-B.

Na Subcomissão I-C, a primeira versão do relatório apresentado pelo constituinte Darcy Pozza (PDS-RS) assegurava a liberdade de manifestação do pensamento, com a ressalva de que “as diversões e espetáculos públicos ficam sujeitos às leis de proteção da sociedade”. Com isso, o relator acatava proposta apresentada pela Associação Nacional dos Censores Federais em audiência pública realizada no dia 4 de maio de 1987. Na ocasião, o Sr. Arésio Teixeira Peixoto, representante da associação, sustentou a necessidade de tutela dos menores pelo Estado, haja vista que, em relação aos espetáculos públicos, “a família nem sempre tem condições de estabelecer todo esse controle” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987d, p. 134).

O fato curioso é que o dispositivo inserido no relatório desagradava não só aos progressistas, mas também aos conservadores. Para os primeiros, a redação proposta abria uma brecha para a manutenção da censura. Já para o segundo grupo, o relatório pecava por não identificar, de forma mais precisa, a atuação estatal no campo das diversões públicas.

Assim, representantes de ambas as posições procuraram alterar a proposta original do relator mediante a apresentação de emendas. Do lado progressista, o constituinte José Genoíno (PT-SP) propôs a supressão do dispositivo acima referido, visto que, segundo afirmou, submeter as diversões e os espetáculos públicos às “leis de proteção da sociedade”

seria uma forma de, na prática, negar a liberdade de manifestação do pensamento. Por seu turno, o constituinte Eliel Rodrigues (PMDB-PA) – que se autoprotelava um “intransigente defensor da censura” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987d, p. 148) – pretendia aperfeiçoar a proposta, esclarecendo que, no que concerne às diversões públicas, não seriam permitidas “exteriorizações nocivas à formação do menor ou que desrespeitem os valores familiares, religiosos, éticos e os bons costumes” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987d, p. 267-268).

Postas em votação no dia 23/5/1987, ambas as propostas foram rejeitadas pela Subcomissão I-C: a primeira, com onze votos contrários e sete favoráveis; e a segunda, com nove votos contrários, sete favoráveis e duas abstenções. Não obstante, logo em seguida, na mesma reunião, seria aprovada emenda aditiva proposta pelo constituinte José Genoíno. Com doze votos favoráveis, três contrários e uma abstenção, a redação aprovada instituiu o “serviço classificatório indicativo para os espetáculos públicos e programas de telecomunicações, visando aos espectadores de menor idade”, deixando claro, ainda, que “esse serviço não terá o caráter de censura e não poderá implicar a proibição ou corte do espetáculo ou do programa” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987d, p. 267-270).

Ao final, o anteprojeto da Subcomissão I-C consagrou um texto conciliatório, que não refletia uma concepção fechada ou uma única posição em torno do assunto. Daí terem sido acatadas tanto a submissão das diversões públicas “às leis de proteção da sociedade”, como também a instituição de um “serviço classificatório”, que não teria “caráter de censura”.

Esse tom conciliador não se repetiria nas demais Subcomissões que se debruçaram sobre o tema. Assim, o relatório da Subcomissão

IV-B, elaborado pelo constituinte Ricardo Fiúza (PFL-PE), previa, no art. 19, inciso IV, a competência da Polícia Federal para “exercer a classificação e controle de diversões públicas, segundo dispuser a lei” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 201).

Ao se referir à “classificação” e ao “controle” das diversões públicas pela polícia, o relatório incorporava proposta apresentada pelo então Diretor-Geral da Polícia Federal, Romeu Tuma. Com efeito, em audiência pública realizada no dia 6/5/1987 na Subcomissão IV-B, a autoridade sustentou que a censura de diversões públicas deveria ser exercida por dois órgãos, ambos de natureza policial: uma divisão de classificação, destinada apenas a fixar as faixas etárias para o teatro, o cinema e os demais espetáculos pagos; e uma divisão responsável pela “censura restritiva” do rádio e da TV, que teria por objetivo evitar a “desagregação familiar” e proteger o cidadão dos conteúdos transmitidos por esses meios de comunicação (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 174).

Desse modo, além de permanecer como uma atividade de natureza policial, a censura seria mantida para o rádio e a TV, sendo “abrandada” apenas quanto aos espetáculos pagos. A continuidade era, em suma, a tônica dessa proposta, que expressava o desejo de alguns segmentos sociais de que fosse mantido o controle estatal sobre as diversões públicas, em particular sobre a TV, visando à preservação da moral e dos bons costumes.<sup>19</sup>

Proposta distinta foi aprovada pela Subcomissão VIII-A. Com efeito, o relatório apresentado pelo constituinte João Calmon (PMDB-ES) previa, em sua versão inicial, que a classificação indicativa seria exercida por cada comunidade, sem a presença do Estado.<sup>20</sup> Tal dispositivo, no entanto, foi alterado após a aprovação de emenda da constituinte Marcia Kubitschek (PMDB-DF), incorporada ao relatório final da Subcomissão VIII-A, nos seguintes termos:

Art. 23. São livres a circulação e a divulgação de obras culturais, respeitados os direitos humanos e esta Constituição.

---

<sup>19</sup> O constituinte José Genoíno (PT-SP) apresentou, na reunião de 23/5/1987, uma emenda ao relatório, com o objetivo de suprimir o inciso IV do art. 19. Segundo afirmou, a expressão “controle de diversões públicas” poderia permitir a imposição da censura, negando o seu sentido classificatório. De outro lado, argumentou que o serviço classificatório não poderia ser tratado como atividade policial, devendo ser atribuído ao Ministério da Cultura ou da Educação. Posta em votação, a emenda foi rejeitada por treze votos a dois (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987e, p. 225-226).

<sup>20</sup> Era o que estabelecia o art. 25 do relatório: “Art. 25. São livres a circulação e divulgação de obras culturais, respeitados os direitos humanos e esta Constituição. Parágrafo único. A lei disporá sobre o respeito a cada comunidade, que, sem a presença do Estado, classificará as obras, inclusive os espetáculos de diversões públicas e as programações das empresas de telecomunicação”. Ver ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 551.

§ 1º Não haverá censura de qualquer espécie sobre livros, jornais, revistas e outros periódicos, cinema, peças teatrais e qualquer tipo de espetáculo cultural ou diversões públicas.

§ 2º Lei especial disporá sobre o respeito a cada comunidade e criará um Conselho de Ética, composto por membros da sociedade e vinculado ao Ministério da Cultura, para classificar apenas a literatura tipicamente infantil e acompanhar as programações das empresas de telecomunicações (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 566).

Vale registrar que a aprovação da emenda foi defendida pelo constituinte Florestan Fernandes (PT-SP), para quem era imprescindível a inclusão de um artigo na Constituição “que derrubasse de uma vez por todas a censura”. Dessa forma, a intenção era deixar claro que “a censura não é policial. A censura deve ser meramente indicativa e deve estar nas mãos dos agentes culturais da comunidade” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 551-552).

Esse ponto de vista foi contraditado logo em seguida por Antônio de Jesus (PMDB-GO). De acordo com o constituinte, a emenda deveria ser rejeitada porque “a liberdade pode levar a uma libertinagem”, sendo necessário “um pouco de moral” a fim de evitar que “a cultura, no bom sentido, não venha tomar um descaminho” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 552).

Assim, embora restrita à classificação da “literatura tipicamente infantil” e ao “acompanhamento” da programação da TV, a proposta de instituição de um “Conselho de Ética” – aprovada pela Subcomissão VIII-A no dia 23/5/1987, por uma ampla maioria de 13 votos contra 4 – refletia a posição de setores progressistas. Para estes, a Constituição deveria prever a classificação de espetáculos públicos, porém

com a condição de que ela fosse efetuada com a participação dos próprios cidadãos.

Dessa forma, em sentido diametralmente oposto ao texto aprovado pela Subcomissão IV-B, o relatório da Subcomissão VIII-A tanto recusava a natureza policial das atividades de classificação, como também deixava expresso o intuito de abolir toda e qualquer forma de censura. Como bem ressaltou o Sr. Luiz Paixão, representante do Sindicato dos Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões de Minas Gerais, ao defender a criação dos Conselhos de Ética na reunião de 5/5/1987 da Subcomissão VIII-A:

Oficialmente, a censura surgiu no Estado Novo, através da criação do DIP, e até hoje a censura tem tido uma participação, uma atuação extremamente policiaesca. É exatamente essa questão que estamos querendo modificar, transformar a censura policial num Conselho de Ética civil, de fortalecimento da sociedade civil. Ou seja, que não tenhamos mais que correr da censura, como tivemos de fazer no período mais obscuro da nossa história, e possamos definir o que queremos ver e não o que o Estado nos permite assistir. Nós, sociedade, temos que ter o direito de escolha. Nada mais além disso que pedimos (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987f, p. 262).

Finalmente, no relatório aprovado pela Subcomissão VIII-B, conforme já ressaltado, prevaleceu a posição ultraliberal. Dessa maneira, na mesma votação em que foi rejeitada a criação do Conselho Nacional de Comunicação, foi também excluído o artigo do relatório elaborado pela constituinte Cristina Tavares (PMDB-PE) que previa a classificação de espetáculos e diversões públicas. O dispositivo rejeitado pela Subcomissão VIII-B – aliás, muito similar ao que seria consagrado na redação final da Constituição – possuía o seguinte teor:

Art. 18. A liberdade de manifestação do pensamento e de criação e expressão pela arte, sob qualquer forma, processo ou veiculação, não sofrerá nenhuma restrição do Estado, a qualquer título.

[...]

§ 2º A ação do Estado em relação às diversões e espetáculos públicos limitar-se-á à informação ao público sobre a sua natureza, conteúdo e faixas etárias, horários e locais em que sua apresentação se mostre inadequada.<sup>21</sup>

Em substituição a esse artigo, foi aprovada, por doze votos a dois, na sessão de 21/5/1987, emenda apresentada pelo constituinte Mendes Ribeiro (PMDB-RS), cujo conteúdo era o seguinte:

Art. 17. É livre qualquer manifestação de pensamento sem que dependa de censura, respondendo cada um nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. Toda matéria não assinada será de responsabilidade do órgão que a divulgar. É assegurado o direito de resposta. Não será tolerada propaganda de guerra, ou procedimento que atente contra as instituições, ou a preconceitos de raça e de classe.

Ao excluir por completo qualquer previsão constitucional de classificação de espetáculos, o texto aprovado atendia aos interesses dos empresários do setor de radiodifusão, os quais eram contrários a qualquer forma de interferência estatal sobre a programação da TV. Não obstante, é importante ressaltar que o relatório ia além até mesmo da proposta apresentada pela ANJ, segundo a qual deveria ser instituído um “sistema de recomendações de espetáculos públicos por faixa etária”.<sup>22</sup>

Em resumo, na fase das Subcomissões, foram aprovadas três propostas distintas relativas à classificação de espetáculos, refletindo as três forças que se confrontaram na Assembleia Constituinte: (i) a proposta ultraliberal da Subcomissão VIII-B de excluir da Constituição qualquer referência à regulação das diversões públicas; (ii) a proposta moralista-conservadora da Subcomissão IV-B de manter a censura como atividade de natureza policial, reproduzindo os fundamentos constantes da legislação em vigor na ditadura militar; e (iii) a proposta progressista, acatada pela Subcomissão VIII-A, de instituir um sistema de acompa-

---

<sup>21</sup> A redação era a mesma tanto na versão original do relatório quanto na de seu substitutivo. Ver, respectivamente, ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 154 e 186.

<sup>22</sup> O artigo sugerido pela ANJ tinha o seguinte teor: “o Estado de nenhuma forma, direta ou indiretamente, exercerá censura, devendo, apenas, estabelecer um sistema de recomendações de espetáculos públicos por faixa etária” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 54).

nhamento da programação da TV por Conselhos de Ética comunitários. Por fim, o relatório aprovado pela Subcomissão I-C era fruto de uma junção – pouco consistente – das propostas conservadoras e progressistas.

Na fase seguinte, das Comissões Temáticas, não se veriam grandes alterações nesse quadro, permanecendo sem resolução e até mesmo, em alguns casos, acentuando-se o confronto entre as três posições. Dessa forma, a Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (Comissão I) manteve a maior parte do texto aprovado pela Subcomissão I-C, ampliando, no entanto, o seu viés conservador. Confira-se a redação:

Art. 3º São direitos e liberdades individuais invioláveis:

[...]

XIV – A livre escolha individual de espetáculo público e de programas de rádio e televisão.

a) as diversões e espetáculos públicos, incluídos os programas de televisão e rádio, ficam sujeitos às leis de proteção da sociedade, que não terão caráter de censura;

b) para a orientação de todos, especialmente em relação ao menor, haverá serviço público de classificação e recomendação;

c) é vedada a supressão, ainda que parcial, de espetáculo ou programa, ressalvados os de incitamento à violência e defesa de discriminações de qualquer natureza (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987i, p. 7-10).

Como se pode perceber, o relatório contemplou mudanças sutis, porém relevantes, na definição do sentido constitucional da classificação de espetáculos. Assim, na alínea *b*, esse serviço foi estendido “para a orientação de todos”, não se limitando apenas à proteção dos “espectadores menores de idade”, conforme

constava da versão aprovada pela Subcomissão I-C. Já na alínea *c*, foi incluída expressa autorização para a realização de cortes pela censura nos casos de “incitamento à violência e defesa de discriminações de qualquer natureza”.

Com essa redação, portanto, estavam assegurados e mantidos os pilares básicos da censura classificatória, em especial a indistinção do tratamento conferido a crianças e adultos e a possibilidade de imposição de cortes nas obras analisadas pelos agentes estatais, tudo em nome das “leis de proteção da sociedade”. O viés conservador era amenizado tão somente pela expressão “não terão caráter de censura”, prevista na alínea *a* – que chegou a ser objeto de emenda supressiva, não acatada pela Comissão I<sup>23</sup> –, e pela ausência de vinculação expressa do “serviço de classificação” à polícia federal.

Neste último caso, a “omissão” seria suprida pelo relatório aprovado pela Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (Comissão IV), que manteve o teor do anteprojeto da Subcomissão IV-B, apenas renumerando o artigo.<sup>24</sup> No dia 13/6/1987, foi rejeitada, mais uma vez, emenda supressiva apresentada pelo constituinte José Genoíno (PT-SP); dessa feita, no entanto, em uma vo-

<sup>23</sup> A emenda, que tinha por objetivo excluir a frase “que não terão caráter de censura” do relatório da Comissão I, foi apresentada pelo constituinte José Fernandes (PDT-AM). Segundo argumentou o parlamentar, “com este dispositivo, estamos abolindo definitivamente a censura. E acredito que determinados tipos de espetáculos, notadamente os de televisão, devem ter algum tipo de controle, porque a partir daí há a liberação total, irresponsável, do problema referente à tutela de determinadas pessoas que devem receber a proteção do Estado antes que possam discernir por si mesmas”. A emenda foi rejeitada na reunião do dia 12/6/1987, com vinte e quatro votos contrários e quinze favoráveis (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987k, p. 142).

<sup>24</sup> Art. 33. A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, é destinada a: [...] IV - exercer a classificação e controle de diversões públicas, segundo dispor a lei” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987h).

tação apertada, de vinte e cinco contra vinte e quatro votos, o que refletia a ausência de consenso e a polarização em torno do assunto (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987g, p. 91-92).

Por fim, a Comissão VIII, tal como já analisado no tópico anterior, foi a única que não aprovou um anteprojeto, não tendo, portanto, deliberado oficialmente sobre a matéria. É importante considerar, no entanto, que os dois documentos encaminhados à Comissão de Sistematização, quais sejam, o “substitutivo da maioria” e o segundo substitutivo apresentado pelo relator, o constituinte Arthur da Távola (PMDB-RJ), continham proposições similares quanto à classificação de espetáculos. Em ambos os casos, estava prevista a competência do Estado para indicar horário e faixa etária a serem observados pela programação da TV, além da criação, por lei, de Conselhos de Ética, o que refletia, assim, propostas apresentadas nas Subcomissões VIII-A e VIII-B.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> O segundo substitutivo do relator possuía a seguinte redação: “Art. 21. É assegurada a liberdade de criação, expressão, produção, circulação e difusão da arte, da ciência e da cultura. § 1º Não haverá censura de qualquer espécie sobre livros, jornais e revistas, e outros periódicos, filmes, vídeos, peças teatrais e outras formas de expressão e espetáculo cultural. § 2º A ação do Estado, em relação às diversões e espetáculos, destinar-se-á a informar o público sobre a natureza, o conteúdo e adequação da faixa etária; e, em relação à programação de telecomunicações, a indicação do horário e faixa etária. § 3º A lei disporá sobre a criação de conselhos de ética vinculados aos órgãos de política cultural dos Poderes Executivo e Legislativo dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, compostos por membros da sociedade, com competência para informar sobre a natureza e o conteúdo dos espetáculos de diversões, visando à proteção da família, do menor e dos valores da sociedade.” O “substitutivo da maioria”, por sua vez, diferia da proposta do relator apenas quanto à redação do § 3º, no qual era detalhado o funcionamento do Conselho de Ética: “[...] § 3º Os programas de televisão, salvo jornalísticos, serão submetidos ao ‘Conselho de Ética’. a) os integrantes do ‘Conselho de Ética’ serão eleitos pelo Congresso Nacional e atuarão em relação aos programas de televisão que atinjam mais de um Estado da Federação; b) quando atingirem apenas a um Estado, esses Programas serão submetidos ao ‘Conselho de Ética’ cujos integrantes serão eleitos pela respectiva Assembleia Legislativa” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987j, p. 38 e 17).

Assim, apesar da não aprovação de um relatório final pela Comissão VIII, os dois documentos em questão – que refletiam a posição, respectivamente, da maioria e da minoria de seus integrantes – indicavam a convergência de propósitos quanto à necessidade de previsão de algum mecanismo de controle sobre espetáculos e diversões públicas. Com isso, perdia força a posição ultraliberal, conforme consagrada pelo relatório da Subcomissão VIII-B, abrindo-se espaço para a construção de uma proposta de consenso, ainda que limitada à noção, um tanto vaga, de “classificação de espetáculos”.

Essa tendência minimalista se veria reforçada na Comissão de Sistematização. Já no primeiro anteprojeto apresentado pelo relator, Bernardo Cabral, em junho de 1987, seriam excluídas as polêmicas propostas de instituição de Conselhos de Ética e de caracterização da censura como atividade de natureza policial, que estavam no cerne, respectivamente, das posições progressista e conservador-moralista.

Não obstante, o anteprojeto reproduzia o texto aprovado pela Comissão I, assegurando, por um lado, o direito à “livre escolha individual de espetáculo público e de programas de rádio e televisão” e, de outro, ressaltando a sua sujeição “às leis de proteção da sociedade” e à possibilidade de imposição de cortes nos casos de “incitamento à violência” ou de “discriminações de qualquer natureza”. A mesma redação seria reproduzida no segundo anteprojeto, de julho de 1987. Tal proposta de redação somente seria revista nos dois últimos substitutivos, os já mencionados “Cabral 1” (agosto/1987) e “Cabral 2” (setembro/1987), nos quais havia apenas a referência à competência da União para “exercer a classificação de diversões públicas”, sem qualquer outra disposição sobre o assunto.

Daquele momento em diante, portanto, prevaleceu o princípio abstrato de que caberia ao Poder Público exercer a classificação de espetáculos e diversões públicas, sem qualquer caráter de censura, o qual seria, com mais algumas adequações e acréscimos na fase de votação em plenário, consagrado pela Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

## Conclusão

O advento da Constituição de 1988 trouxe novos horizontes às políticas de comunicação social. Foram instituídas normas que, efetivamente, poderiam levar a uma renovação democrática do modelo então vigente. A esse respeito, vale mencionar a abolição expressa da censura e o fortalecimento da liberdade de expressão, direito que, doravante, somente poderia ser limitado nas hipóteses previstas na própria Constituição (art. 220). Também com o objetivo de impedir qualquer forma de arbítrio estatal, foram previstas duas garantias importantes à prestação dos serviços de rádio e TV: (i) inclusão do Poder Legislativo no processo de outorga e de renovação das concessões; e (ii) instituição de uma cláusula de reserva jurisdicional no que concerne ao cancelamento das outorgas (art. 223, § 2º a 4º).

A Constituição trouxe, ainda, limitações à exploração econômica do setor de comunicação social. Desse modo, o princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal deveria guiar o processo de outorga de novas concessões, que também deveriam atentar para a vedação de formação de monopólios ou oligopólios (art. 223, *caput* e § 5º). Por outro lado, foram instituídos princípios a serem observados na programação das emissoras, entre os quais a preferência a finalidades educativas e culturais, o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, a promoção da cultura nacional e regional, o estímulo à produção independente e a regionalização da produção (art. 221). Finalmente, apesar da rejeição de dispositivos similares pela Subcomissão VIII-B e pela Comissão VIII, o texto constitucional previu a instituição, por lei, de meios que viabilizassem a defesa da pessoa e da família em face da programação veiculada pela TV, além de consagrar a possibilidade de regulação sobre as diversões e espetáculos públicos, inclusive quanto à definição de “locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada” (art. 220, § 3º, I e II).

Reunidos, esses dispositivos constitucionais compunham o cerne de um novo modelo de regulação estatal, que se demonstrava compatível com a democracia e a liberdade de expressão, na medida em que tinha

por fim primordial garantir e promover o pluralismo político e social no âmbito dos meios de comunicação de massa.

O ponto a ser ressaltado é o de que, longe da hegemonia de um grupo sobre outro, a Constituição de 1988 incorporou pautas das três forças que se confrontaram na Assembleia Constituinte, refletindo concepções diversas a respeito da liberdade de expressão. Como argumenta Renato Lessa:

À vitória da inércia somou-se, entre muitos, a sensação de que nada de ‘progressista’ ou inovador poderia resultar de uma Constituinte Congressional, uma forma institucional que se apresentava como represamento da vontade constituinte extraparlamentar. No entanto, tal expectativa frustrou-se de modo rotundo. O Brasil que emergiu do texto constitucional de 1988 não pode ser entendido à luz da inércia institucional que se seguiu a 1985. Há algo no desenho da Constituição que nos convida a pensar em processos nos quais as consequências dizem muito mais que suas causas. Entre a forma da Constituinte e seu resultado substantivo resultou um *non sequitur* preciso: o desenho final do texto não replica simplesmente a aritmética da assimetria entre ‘conservadores’ (majoritários) e ‘progressistas’ (minoritários). Algo de qualitativamente significativo ocorreu no processo (LESSA, 2008, p. xii).

Sob outra perspectiva, seguindo Michel Rosenfeld, podemos sustentar que, no que se refere ao novo modelo democrático de comunicação social, encontramos na Constituição de 1988 muito mais uma “ausência” do que uma “presença”, ou seja, “encontramos um hiato, um vazio, no lugar em que buscamos uma fonte última de legitimidade e autoridade para a ordem constitucional” (ROSENFELD, 2003, p. 26).

Isso ocorre porque nenhuma das três posições que se confrontaram na Assembleia Constituinte pode ser considerada, integralmente, vencedora ou perdedora. Nas palavras da constituinte Cristina Tavares, proferidas na reunião da Subcomissão VIII-B, de 12/6/1987, “*esta não é uma Constituição de vencidos e vencedores*” (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987a, p. 237). Ou, ainda, conforme Oscar Vilhena Vieira, “não houve na Assembleia uma decisão que desse prevalência aos interesses de um único grupo hegemônico, sendo isso indício da natureza compromissória do texto. Onde todos ganham ninguém prevalece” (VIEIRA, 2013b, p. 36).

A riqueza do processo constituinte reside, justamente, no fato de que a Constituição é sempre um algo a mais, isto é, um resultado qualitativamente superior, que transcende os estritos termos daquilo a que se propunham ou do que pretendiam instituir os responsáveis por sua elaboração. E essa é, sem dúvida, uma marca distintiva da Constituição de 1988: o seu “compromisso maximizador”, o qual “garantiu que todos



os setores que foram capazes de se articular no processo constituinte tivessem satisfeita ao menos parcela de seus interesses” (VIEIRA, 2013a, p. 18).

Decorre daí, por outro lado, a complexidade desse processo, haja vista que, em razão desse “hiato” ou desse “compromisso maximizador”, diante dos quais não há a consagração de uma concepção única e fechada a respeito de um determinado assunto, a aplicação e a reconstrução concreta do sentido da Constituição permanecem “abertas às diferentes interpretações; e isso, no mais das vezes, significa estarem abertas às interpretações conflitantes que pareçam igualmente defensáveis” (ROSENFELD, 2003, p. 18-19). Ou, nas palavras de Oscar Vieira:

[...] ao adotar uma estratégia de incorporação de diversos interesses sociais, a Constituição alcançou um grau de lealdade constitucional desconhecido na história brasileira. A sua incompletude, por sua vez, convoca os atores políticos para uma interminável disputa sobre o sentido da Constituição, reforçando a sua centralidade não como norma acabada, mas como eixo ou agenda sob a qual a política se realiza (VIEIRA, 2013a, p. 22).

Compreende-se, assim, por que o embate entre as três forças políticas presentes na Assembleia Constituinte, isto é, os ultraliberais, os conservadores-moralistas e os progressistas, tenha se protraído no tempo, dirigindo todo o processo de materialização do sentido constitucional das políticas de comunicação, da classificação indicativa e, de forma mais geral, das relações entre regulação estatal, liberdade de expressão e meios de comunicação.

O desafio atual parece ser exatamente o de assegurar o respeito aos parâmetros democráticos firmados pela Constituição. Por um lado, isso demanda respeitar o devido processo legal, a estabilidade institucional e, de forma mais ampla, o princípio da liberdade de expressão, evitando-se qualquer forma de retomada da censura. Por outro lado, o processo constituinte traz, em si mesmo, uma lição essencial, que é a da busca de consensos ou, ao menos, de soluções de compromisso, as quais devem refletir as diversas posições em disputa e, ao mesmo tempo, avançar em um sentido qualitativamente superior. Afinal, como mostram os debates travados na Assembleia Constituinte, o progresso e o diálogo são duas faces de uma mesma moeda.

## Sobre o autor

Lucas Borges de Carvalho é doutor em Direito (Universidade de Brasília – UnB, Brasília, DF, Brasil); mestre em Direito (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, SC, Brasil); e procurador federal (Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, Brasil).  
Email: lucasbcavalho@gmail.com

## Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>26</sup>

CENSORSHIP AND FREEDOM OF EXPRESSION IN THE BRAZILIAN CONSTITUENT ASSEMBLY (1987-1988).

ABSTRACT: The article analyzes the debates on censorship and freedom of expression during the Brazilian Constituent Assembly (1987-1988). For that purpose, I argue that the constituents were divided into three main groups: ultra-liberal, moral conservatism and progressive, each supporting different positions on issues such as broadcasting regulation and the control of public shows and entertainment. In the end, a position of commitment has prevailed, in the sense that the Constitution incorporated demands of a wide range of social groups and none of these became winner or hegemonic.

KEYWORDS: CENSORSHIP. FREEDOM OF EXPRESSION. BRAZILIAN CONSTITUENT ASSEMBLY. MEDIA REGULATION. DEMOCRACY.

## Referências

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, Brasília. *Ata: subcomissão da ciência e tecnologia e da comunicação*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987a.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, Brasília. *Ata: comissão da família, da educação, cultura e esportes, da ciência e tecnologia e da comunicação*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1987b.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, Brasília. *Ata: Comissão de Sistematização*. Brasília: Diário da assembleia constituinte (Suplemento “C”), 14 nov. 1987c.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, Brasília. *Ata: subcomissão dos direitos e garantias individuais*. Brasília, 1987d.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, Brasília. *Ata: subcomissão da defesa do estado, da sociedade e de sua segurança*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1987e.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, Brasília. *Ata: subcomissão da educação, cultura e esportes*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1987f.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, Brasília. *Ata: comissão da organização eleitoral, partidária e garantia das instituições*. Brasília, 1987g.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, Brasília. *Anteprojeto da comissão da organização eleitoral, partidária e garantia das instituições*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1987h.

---

<sup>26</sup> Sem revisão do editor.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, Brasília. *Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1987i.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, Brasília. *Ofício n. 00036-GP/87*. Comissão da família, da educação, cultura e esportes, da ciência e tecnologia e da comunicação. Brasília, 1987j.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, Brasília. *Ata: comissão da soberania e dos direitos e garantias do homem e da mulher*. Brasília, 1987k.

BIGLIAZZI, Renato. *A Constituição domada: democracia e o conselho de comunicação social*. 2007. 86 f. Dissertação (Mestrado em Direito)–Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970. Dispõe sobre a execução do artigo 153, § 8º, parte final, da Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, 26 jan. 1970.

BUZAID, Alfredo. *Em defesa da moral e dos bons costumes*. Brasília: [Dep. de Impr. Nacional], 1970. 42 p.

CABRAL, José Bernardo. Os 20 anos da Constituição Federal de 1988: avanços e retrocessos. In: SOUZA NETO, Cláudio; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

GILBERTO, João; OLIVEIRA, Antônio Carlos Nantes de. *A nova constituição: avaliação do texto e do perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

HERZ, Daniel Koslowsky. *Constituinte: montada uma bomba contra a democracia*. [S.l.], [19--]. Disponível em: <http://www.danielherz.com.br/node/308>. Acesso em: 14 out. 2015.

JOBIM, Nelson. A Constituinte vista por dentro: vicissitudes, superação e efetividade de uma história real. In: SAMPAIO, José Adércio (Coord.). *15 anos de Constituição: história e vicissitudes*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 9-17.

LESSA, Renato. Apresentação. In: PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. xi-xiii.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilene; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2013.

LIMA, Venício Artur de. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2011, p. 51-66.

MOTTER, Paulino. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. *Comunicação & Política*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 89-116, 1994.

NASSAR, Paulo André. Construção do compromisso maximizador: análise do processo constituinte e das características da Constituição de 1988. In: VIEIRA, Oscar. et al (Org.). *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013. p. 25-34. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10959/Resiliencia\\_constitucional.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10959/Resiliencia_constitucional.pdf?sequence=3&isAllowed=y)>. Acesso em: 15 out. 2015.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PLANALTO já começa a usar o 'jogo bruto'. *Folha de São Paulo*, 26 maio 1987, p. A-6.

REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

ROCHA, José Carlos. A comunicação e a nova ordem constitucional. In: CIDADÃO constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 367-375.

ROSENFELD, Michel. *A identidade do sujeito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SUBCOMISSÃO rejeita proposta que cria conselho de comunicação. *Folha de São Paulo*, 23 maio 1987, p. A-7.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. In: \_\_\_\_\_ et al (Org.). *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013a. p. 18-24.

\_\_\_\_\_. Compromisso maximizador e sistema político consensual. In: \_\_\_\_\_ et al (Org.). *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013b. p. 35-40.