

Legislação sobre bancas de jornais e controle sobre a circulação de periódicos impressos: a capital fluminense, o capital político e o capital midiático de Chagas Freitas

Legislation relating to the newsstands and the control of the circulation of periodicals: the capital of the fluminense state, the political capital and the media capital of Chagas Freitas

Viktor Chagas

Professor do Departamento de Estudos Culturais e Mídia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre e doutorando em História, Política e Bens Culturais pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (Cpdoc) da Fundação Getulio Vargas (FGV), bacharel em Comunicação Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

viktor@midia.uff.br

RESUMO:

O objetivo deste estudo é compreender em que medida os dispositivos jurídicos que regem as bancas de jornais e revistas são capazes de influenciar na própria regulamentação da imprensa, e que disputas políticas estão envolvidas quando da promulgação desses atos. Como parte de um amplo esforço de pesquisa, este trabalho analisa legislações federais, estaduais e municipais, que versam sobre a regulação e licenciamento das bancas de jornais na cidade do Rio de Janeiro, no período entre 1958 e 1982, cobrindo, portanto, especialmente as ações de Chagas Freitas à frente do governo da Guanabara e do governo do Rio de Janeiro pós-fusão. Com base nesta experiência, é possível avaliar como a atuação de um político que é, ao mesmo tempo homem de imprensa, influencia e é influenciada pelo alcance da circulação e da distribuição de veículos de comunicação que publicizam seus “feitos”.

Palavras-chave: história política; políticas de comunicação; bancas de jornais.

SUMMARY:

The purpose of this study is to better understand to what degree the legal provisions that govern newsstands are capable of influencing the actual regulation of the press, and what political disputes are involved at the moment of enacting these laws. As part of a broad research effort, this work analyses the federal, state and municipal laws that relate to the regulation and licensing of the newsstands in the city of Rio de Janeiro in the period between 1958 and 1982 which, therefore, specifically covers the actions of Chagas Freitas at the head of the government of the former state of Guanabara and the government of Rio de Janeiro following their fusion. Based on this experience, it is possible to assess how the actions of a politician, who is also a man of the press, influences and is influenced by the ambit of the circulation and distribution of the vehicles of communication that publicise his “feats”.

Key words: political history; communication policies; newsstands

A definição do que é ser jornalista é, em muitos sentidos, tautológica. Basta lembrar da recente polêmica que se instaurou no país após a decisão do Supremo Tribunal Federal pela revogação do Decreto-lei nº 972/1969, que limitava a concessão do registro de jornalista a portadores do diploma superior na área¹. Some-se a isto a dificuldade natural do ordenamento jurídico de processar as etapas da atividade jornalística, de modo a ocupar-se de sua normatização. A legislação brasileira sobre imprensa, por exemplo, sugere desde sempre uma área cinza para a etapa de circulação, distribuição e venda de publicações impressas na sua conceituação sobre “empresa jornalística”. As leis de âmbito federal versam sobre empresas jornalísticas como aquelas que editam jornais, revistas ou outros periódicos²; mas, no momento que descrevem delitos e penalidades, o mero “expor à venda” determinadas publicações é citado como crime de abuso de liberdade de imprensa. Assim está disposto na legislação varguista mais branda de 1934 (Decreto nº 24.776), no Projeto de Lei de 1949³ que culminou na legislação de 1953 (Lei nº 2.083) e mesmo na Lei de Imprensa aprovada no período da ditadura militar (Lei nº 5.250/1967). Em todos esses casos, as bancas de jornais e revistas são consideradas uma espécie de apêndice das empresas jornalísticas.

No entanto, a exploração da concessão e o licenciamento para a operação de bancas é regulamentado de forma independente, geralmente, pelos estados e municípios. Dessa forma, a atividade dos jornalistas, duplamente regulada, é um dos focos privilegiados de disputa sobre o controle da liberdade de imprensa.

O objetivo deste artigo é analisar de que forma a legislação sobre bancas de jornais, em especial no estado e na cidade do Rio de Janeiro, tem sido território de confrontos entre grupos de interesses políticos divergentes. Notadamente na atuação de um político com íntima relação com os meios de comunicação, como era o caso de Antônio de Pádua Chagas Freitas, as bancas funcionavam como principal escoadouro de um ideário político estampado em jornais que eram “a própria imagem pública” do governo (FREIRE, 1999, p. 236). Regulá-las, portanto, equivalia a monitorar, senão a controlar, a penetração dos discursos favoráveis e contrários a determinados interesses. Por sua atuação à frente dos jornais *O Dia* e *A Notícia*, e pela relação propagandística que estes jornais estabeleciam junto às suas articulações políticas como deputado federal (1954-1970) e governador da Guanabara (1971-1975) e do Rio de Janeiro (1979-1983), Chagas Freitas oferece um quadro bastante evidente de como a atividade dos jornalistas influi no alcance da mídia impressa em diversas circunstâncias. Participando direta ou indiretamente da elaboração de legislações sobre as bancas, entre 1958 e 1982, o político marcou profundamente a categoria, a partir de seus próprios interesses.

Capital político e capital midiático

Pierre Bourdieu (2004), em sua definição conceitual sobre o capital simbólico, institui ao menos três vetores para sua composição: o capital humano (ou cultural), o capital social

e o capital econômico. O capital simbólico se desdobra em diversas espécies diferentes de exercício do poder, já que, como o capital econômico, está distribuído, em todas as suas formas, de maneira desigual na sociedade. Tais desequilíbrios de forças tendem a gerar uma série de formas de violência, a que Bourdieu classifica como poder simbólico, o qual implica necessariamente o reconhecimento desta desigualdade por opressores e oprimidos, isto é, pelos pares. Todo capital, portanto, se calca numa aposta pela legitimidade de determinados atores ou grupos no exercício de seu poder.

Assim, nos dizeres de Luís Felipe Miguel (2003, p. 121),

O capital político é, em grande medida, uma espécie de capital simbólico: o reconhecimento da legitimidade daquele indivíduo para agir na política. Ele baseia-se em porções de capital cultural (treinamento cognitivo para a ação política), capital social (redes de relações estabelecidas) e capital econômico (que dispõe do ócio necessário à prática política).

Este tema, aparentemente – e só aparentemente – inócuo, é central no argumento que pretendo empenhar nas páginas a seguir. A maneira como políticos interagem com os meios de comunicação de modo a criar “atalhos” (id.:ibid.) para sua carreira e “complicar” (id.:ibid.) o jogo político pode ser entendida como uma estratégia para ampliar a conversão de alguma espécie de capital midiático em capital político. O capital midiático, como aqui proponho, é, com efeito, mais uma forma de capital simbólico. Próprio do campo de atuação da mídia, este tipo de capital também é formado por vetores econômicos (relacionados ao peso de determinado meio ou determinado indivíduo no mercado publicitário ou à diversificação das atividades de determinada *holding* midiática); sociais (ligados à socialização do ator ou grupo de atores no meio, incluindo aspectos de concorrências e alianças políticas específicas); e humanos (representados, em última instância, pela influência de determinado meio ou indivíduo ante a opinião pública). A transformação do capital midiático em capital político, portanto, tem sido objeto de estudos dos mais diversos teóricos da Comunicação Política, incluindo aí em especial aqueles que se detêm sobre as análises eleitorais. Todavia o panorama de minha investigação levou-me curiosamente a outro caminho, ainda pouco explorado nestes trabalhos, embora já enunciado por Miguel (2003, p. 116), quando este evidencia que

a relação entre o campo da mídia e o campo da política está longe de ser de mão única. O campo político impõe resistências à interferência dos meios de comunicação e, ademais, também influencia-os. A relação entre os dois campos, para o que se propôs o nome de “simbiose tensionada”, obedece a um modelo complexo, que as simplificações correntes em boa parte da análise política não permitem entender.

Nesse sentido, busco aqui compreender de que forma o capital político pode ser utilizado para se converter em capital midiático, e dessa forma se realimentar. Pareceu-me claro, ao longo da pesquisa, que o poder político – especialmente aquele representado por um ator com poder de veto constituído (leia-se um ator investido de autoridade pública como

representante do Executivo ou do Legislativo) – é capaz de exercer sobre a imprensa uma função de controle (seja através do poder de influenciar sua agenda ou, mais diretamente, por meio de mecanismos de *enforcement*⁴). O ponto mais inovador desta perspectiva se refere à observação de que tal controle e pressão são exercidos não apenas sobre a regulação que versa a respeito da imprensa em si, mas também nas legislações sobre bancas de jornais e a atividade dos jornalistas. Neste artigo, pretendo abordar como atores e grupos políticos, em determinadas conjunturas, podem lançar mão de seu poder político para regular a liberdade de informação, através do caráter da circulação da imprensa.

Controle da circulação e penetração da imprensa através das bancas

Embora remontem, no Brasil, à segunda metade do século XIX, as bancas de jornais como hoje conhecemos foram largamente influenciadas pela legislação promulgada por Jânio Quadros, quando prefeito de São Paulo, entre 1953 e 1954 (Lei nº 4.447/1954). Na época, com a intenção de padronizar e modernizar os quiosques que vendiam impressos, a Prefeitura paulista desenvolveu modelos de metal, em substituição aos diferentes modelos de bancas de madeira que ocupavam a cidade. A partir disso e estendendo-se por todo o território nacional, as bancas passaram a constituir-se como parte integrante do mobiliário urbano das grandes cidades brasileiras.

No estado da Guanabara, as primeiras legislações a versar com precisão sobre a regulação das bancas datam do governo Lacerda (Decreto nº 989/1962 e Decreto nº 222/1964) e do governo Negrão de Lima (Decreto nº 450/1965, Lei nº 1.020/1966, decretos nºs 908/1967, 961/1967, 1.026/1968, 1.150/1968 e decretos “E” nºs 2.900/1969, 3.329/1969, 3.821/1970 e 4.128/1970). Tais regulamentações procuravam dispor sobre a instalação das bancas em logradouros públicos, sobre o caráter do licenciamento e o funcionamento das mesmas, ou ainda sobre as publicações passíveis de serem vendidas. Nesse sentido, chama de imediato a atenção a quantidade de decretos promulgados em vista de uma única lei, aprovada pela Assembleia Legislativa (Aleg). Justamente esta lei, de 19 de julho de 1966, é que servirá de parâmetro para que, já no período pós-fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, o então prefeito Marcos Tamoyo pudesse integrar à Consolidação de Posturas Municipais um regulamento específico sobre o licenciamento e funcionamento das bancas.

Em princípio, Chagas Freitas não teve participação direta nem na aprovação da Lei nº 1.020/1966, tampouco na confecção do Regulamento nº 6 das Consolidações de Posturas Municipais de 1976 e, na sequência, de 1978. Seu envolvimento, entretanto, transparece quando nos voltamos à trajetória do político, que, desde 1950 até 1983, operou, como um dos mais bem-sucedidos homens de imprensa do país, à frente de dois jornais populares, *O Dia* e *A Notícia*, este último em sociedade com o paulista Ademar de Barros.

Formado em Direito na mesma turma de outro eminente político guanabarrino e homem de imprensa – Carlos Lacerda –, Chagas Freitas iniciou a carreira de jornalista por volta de 1935, atuando no jornal *A Tarde* (SARMENTO, 1999a, p. 28). Em 1938, foi escalado pela chefia de reportagem do vespertino para realizar uma longa entrevista com Ademar de Barros, interventor federal no estado de São Paulo, e, a partir daí, os dois tornaram-se amigos e correligionários, primeiramente na UDN e mais adiante no PSP, quando Chagas convenceu Ademar a adquirir o jornal *A Notícia*, com o objetivo de torná-lo um instrumento de propaganda pessepista no Distrito Federal. Em poucos meses no comando das atividades do jornal, Chagas foi capaz de atrair novos anunciantes e aumentar a tiragem do veículo em 60 mil exemplares (ANUÁRIO BRASILEIRO DE IMPRENSA, 1949) para cerca de 100 mil (SARMENTO, 1999a, p. 37). Ainda em 1951, a partir de um projeto que aproveitava o parque gráfico e os equipamentos de impressão de *A Notícia*, Chagas concebeu um novo jornal, inteiramente seu, conquanto também de cunho explicitamente ademarista. *O Dia* circulou então pela cidade como a versão matutina de *A Notícia*, mas com um discurso ligeiramente diferente, “evitando referências a sindicatos, partidos e outras instâncias formais e institucionalizadas de representação” (SARMENTO, 1999a, pp. 37-38). Em 1953, a tiragem de *O Dia* já alcançava os 90 mil exemplares, e logo o jornal teria a maior circulação entre os periódicos do Distrito Federal. Em 1956, Chagas obteve o controle acionário da editora responsável por ambos os diários (ABREU et al., 2001, p. 1839). E, já a partir da década de 1960, a tiragem de *O Dia* ultrapassaria a casa dos 250 mil exemplares, e, nos anos seguintes – enquanto *A Notícia* via cair bruscamente suas vendas e teria sua circulação encerrada em 1979 –, chegaria aos 300 mil exemplares⁵. Com o passar dos anos, já no PSD e, em seguida, no MDB, durante o período de vigência do bipartidarismo, o político concentraria seus esforços no jornal criado por ele próprio, o que faria, inclusive, com que seus aliados passassem a ser reconhecidos como “o grupo de *O Dia*” (SARMENTO, 2008).

Utilizando *O Dia* como “cabo eleitoral” (MOTTA, 2000, p. 124) e plataforma para o lançamento e alardeamento das candidaturas de seu grupo político, Chagas Freitas loteava as manchetes e os espaços nas colunas do diário entre alianças e “afilhados”. Dessa forma, o jornal funcionou como instrumento de barganha e negociação, capaz de proporcionar a manutenção do poder político de Chagas Freitas mesmo quando este não estava à frente da máquina pública⁶.

Para garantir que *O Dia* seguisse sendo seu principal avalista político, Chagas precisava cuidar também de seu capital midiático, investindo sobremaneira nas redes de relação que o jornal procurava fortalecer⁷ e, ainda, ocupando-se da penetração de seu discurso junto às classes populares. Um dos postos mais importantes que ocupou, embora geralmente legado a segundo plano ante sua proeminência no cenário político, a presidência do Sindicato de Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas do Distrito Federal (e, logo após, da Guanabara)

foi determinante na construção da máquina chaguista. Quando se candidatou ao cargo, em 1956, seu objetivo era influir diretamente na rede de periódicos da Capital Federal.

Dessa forma, visava manter sua estrutura de divulgação política pelos diários e a exercer um maior poder de barganha frente a outros proprietários e editores. Por outro lado, na presidência do sindicato, poderia monitorar o esquema de distribuição de jornais na cidade, tornando ainda maior a penetração de O Dia e A Notícia (SARMENTO, 1999b, p. 59).

Como lembra Carlos Eduardo Sarmento, a liderança de Chagas Freitas, na condição de representante oficial dos proprietários de meios de comunicação da cidade, não era consensual. Mesmo assim, ele se aproximou de outros grandes nomes do empresariado, como Herbert Moses, Nascimento Brito (ibid.) e Roberto Marinho (GRAÇA, 2004), e foi capaz de manter-se estável na presidência do sindicato durante 14 anos⁸, até 1970, quando foi eleito pela Assembleia Legislativa governador da Guanabara. Além disso, aproximou-se também do Sindicato de Vendedores e Distribuidores de Jornais e Revistas, como parece demonstrar o Projeto de Lei (PL nº 4.596/1958) de sua autoria apresentado à Câmara, que procurava regular a aposentadoria da categoria, mas que acabou sendo arquivado ainda no mesmo ano.

Valendo-se de sua posição como presidente do Sindicato de Empresas Pro-prietárias de Jornais e Revistas da Guanabara, Chagas Freitas ainda proferiu na tribuna da Câmara um dos raros discursos de tom mais combativo, criticando a censura imposta por Lacerda às redações dos jornais cariocas. Assim, os papéis de deputado e “porta-voz oficial das empresas jornalísticas” (SARMENTO, 1999b, p. 81] não somente se alternavam como se construíam mutuamente. Na ocasião, Chagas manifestou-se contrário ao recolhimento das edições do jornal *Correio da Manhã*, que fazia oposição aberta ao Governo do Estado. Cinco anos após este episódio, o cenário político já era outro completamente distinto. Em 1966, o país já comportava dois anos da instauração do governo militar e o quadro partidário passava por uma grande reformulação após o Ato Institucional nº 2. No mês de julho, é aprovada na Aleg a Lei nº 1.020, que dispunha sobre a venda de publicações impressas, periódicas ou não. Com um texto aparentemente simples, que decretava o que era permitido vender nas bancas de jornais, a lei restringia o universo dos jornaleiros à comercialização de

- a) jornais, revistas, livros de bolso, publicações em fascículos, almanaques, guias e plantas da cidade e de turismo;
- c) álbuns de figurinhas [...]
- d) bilhetes de loteria, se explorada ou concedida pelo poder público;
- e) qualquer publicação periódica de sentido cultural, artístico ou científico (Lei nº 1.020/1966).

Esta lei, promulgada numa época em que se estabelecia a censura prévia nos órgãos de imprensa, antecedeu em cerca de seis meses a nova Lei de Imprensa, que, no âmbito da União,

equiparava mais uma vez os distribuidores e vendedores aos diretores, redatores-chefes, redatores, autores, e proprietários das oficinas impressoras na responsabilidade penal pela publicação ilícita ou clandestina. Ao que tudo indica, o objetivo da pioneira lei estadual de 1966 parece ter sido o de regular a atividade dos jornalheiros, no sentido de restringir a comercialização de materiais políticos e promocionais (panfletos e cupons de concurso, p. ex.)⁹.

Reeleito para a Câmara em novembro de 1966, Chagas, aparentemente, não teve qualquer influência na elaboração do projeto. O mesmo não se pode dizer do texto da Consolidação de Posturas Municipais de 1976, promulgada pelo então prefeito Marcos Tamoyo. Tamoyo chegaria à Prefeitura do Rio de Janeiro indicado pelo governador Faria Lima. Tendo sido presidente da Sursan e secretário de Obras Públicas de Lacerda, ele já tinha se apresentado como “virtual concorrente” de Chagas Freitas à sucessão da Guanabara, em 1970 (MOTTA, 2000, p. 119), e, agora, trazido por Golbery do Couto e Silva para junto do grupo de auxiliares de Faria Lima, despontava como um importante articulador político da Arena na capital do estado do Rio pós-fusão (SARMENTO, 2008, p. 216).

Fora do governo e impedido de fazer seu sucessor, Chagas também estava, naquele momento, afastado do MDB, por conta do revés sofrido na disputa com a corrente de Amaral Peixoto (FERREIRA, 1999, p. 169). Ainda assim, sua influência sobre a legislação municipal de 1976 é visível na importância que esta atribui ao Sindicato de Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas do Estado do Rio de Janeiro.

A primeira Consolidação de Posturas Municipais da capital, após a fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, incorporava uma série de novos regulamentos, entre eles, o de nº 6, referente ao licenciamento e funcionamento das bancas de jornais e revistas. Tal regulamento fazia menção, em seus dois primeiros artigos, à Lei de 1966, legada dos tempos da Guanabara, mas incorporava aos produtos passíveis de serem vendidos os “selos da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; cartões postais, fichas para telefones públicos; pequenos adesivos, de matéria plástica, contendo mensagens e figura de natureza cívica, cultural, educacional, desportiva, assistencial ou religiosa” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1976). Bastante detalhado, com quase dez páginas de extensão, e trazendo ainda os croquis dos modelos de banca permitidos pela Prefeitura, o Regulamento nº 6 previa que o pedido de autorização para exploração do serviço deveria ser dirigido ao Departamento de Fiscalização (hoje Coordenação de Licenciamento e Fiscalização) do município. O titular e seu parceiro na solicitação deveriam estar devidamente registrados no Sindicato dos Distribuidores e Vendedores de Jornais e Revistas do Rio de Janeiro, e a localização da banca deveria constar do pedido protocolado, para que então fosse submetido à avaliação dos critérios dos técnicos da Prefeitura. Dispondo sobre o uso do espaço urbano de domínio público, as dimensões e distâncias entre as bancas¹⁰, a tributação e a atividade dos jornalheiros, a lei ainda enquadra a pintura anual do quiosque, “na cor alumínio”, como requisito para que o titular obtenha a renovação da autorização. Entretanto, o dispositivo que

mais chama a atenção está inserido no artigo 11, que especifica os horários de funcionamento das bancas e outras condições. No parágrafo terceiro, o artigo afirma que é permitida a venda de todos os jornais e revistas do estado do Rio de Janeiro, e “obrigatória” a comercialização dos periódicos editados pelas empresas do Sindicato de Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas do Estado, “devendo elas serem arrumadas de modo a possibilitar a exposição, em primeiro plano, de todas essas publicações, cuja relação será fornecida pelo referido sindicato” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1976).

Ao atribuir ao Sindicato de Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas do Estado a responsabilidade por definir a relação de publicações que deveriam ser expostas nas bancas da cidade, a Prefeitura legitimava a penetração em todo o município da estrutura de poder midiático cultivada por Chagas Freitas, nos anos em que esteve à frente desta mesma instituição¹¹. O olhar atento sobre o regulamento municipal, lançado às vésperas das eleições para a Câmara dos Vereadores, nos aponta para o trabalho de negociação da base parlamentar chaguista a fim de firmar estes termos. Este movimento é mais claramente compreendido se acompanhado da análise das edições do jornal *O Dia*, no período entre 1974 e 1976, que mostra, ainda que discretamente, como o noticiário patrocinado por Chagas “passa a assimilar em suas páginas a presença de políticos fluminenses” (SARMENTO, 2008). Pois, a partir daquele momento, e no contexto da disputa com os partidários de Amaral Peixoto, o termômetro político chaguista indicava a importância da incorporação destas regiões fronteiriças e de interior aos limites de suas pautas jornalísticas. De acordo com Sarmento (2008, p. 184-5), a partir de 1974, Chagas Freitas

se favoreceu da expressiva penetração de seus jornais nas áreas contíguas à Guanabara na região do antigo estado do Rio. Com grandes índices de venda nas regiões da Baixada Fluminense, Itaguaí, Niterói e São Gonçalo, o *Dia* vinha superando a popularidade do tradicional *Luta Democrática*, jornal dirigido por Tenório Cavalcanti, como o principal canal de transmissão de informações para os setores populares do estado.

Vale lembrar que a penetração dos jornais de Chagas nas áreas do subúrbio carioca que faziam fronteira com os municípios da Baixada Fluminense era bastante grande. Como lembra Marieta de Moraes Ferreira (1999, p. 162), em virtude da “proximidade geográfica, e principalmente social”, os jornais de Chagas Freitas rotineiramente já abriam espaço para as demandas dos moradores das regiões dos subúrbios da Guanabara e da Baixada Fluminense, e ainda da região de Niterói e São Gonçalo – o chamado Grande Rio.

Tendo o MDB conquistado 15 das 21 cadeiras da Câmara dos Vereadores em 1976, das quais 11 eram candidaturas que pertenciam à corrente chaguista – portanto, uma expressiva vitória particular de Chagas –, as eleições parlamentares diretas de 1978 e as eleições indiretas ao Governo do Estado, além, é claro, da negociação que envolveria a candidatura amaralista a vaga de senador “biônico” pelo partido, passavam a ser o novo foco de disputa política. Em

1978, o Regulamento nº 6 da nova Consolidação de Posturas Municipais apenas ratificava, com uma mínima alteração no artigo 9 – sobre as distâncias entre as bancas em determinadas regiões administrativas da cidade –, a legislação anterior¹². Vale lembrar, contudo, que este é o momento em que, em outra esfera, outra batalha se prenunciava: a dos horários de propaganda eleitoral na televisão, meio preferido pelo Governo Federal para promover a chamada integração nacional (LATTMAN-WELTMAN, 2003). Embora instituído desde 1965 (Lei nº 4.737/1965), somente no fim da década de 1970 a medida ganharia amplitude¹³. Em 1979, há uma greve para a categoria dos jornalistas e, como resposta, é criada uma nova instância patronal, a Associação Nacional dos Jornais (ANJ), seguida da demissão de uma série de jornalistas das redações, em especial dos três principais jornais cariocas à época, *O Dia*, *O Globo* e o *Jornal do Brasil*. Com toda esta mudança de diretrizes, os jornais, e, conseqüentemente, as bancas, perdiam *status*, movimento que certamente foi considerado por Chagas Freitas ao concentrar esforços na liderança de *O Dia* e abandonar a impressão de *A Notícia*.

Novamente alçado ao governo de forma indireta, Chagas passaria a se concentrar na campanha por sua sucessão. O nome escolhido seria o de Miro Teixeira, deputado que mantinha uma coluna em *O Dia*, e que, muito em virtude da cobertura do jornal, havia sido o campeão de votos do estado nas eleições para a Câmara dos Deputados (cf. p. ex. SARMENTO, 2008). Chagas, no entanto, não previra o espantoso crescimento de Brizola na preferência do eleitorado nas últimas semanas que antecederam a disputa, em 1982. O comando da estratégia de campanha do MDB iniciou suas atividades tentando polarizar com a candidatura de Sandra Cavalcanti, pelo PTB, em vista de quem Miro poderia se caracterizar como mais à esquerda no espectro político. Logo, porém, as candidaturas de Moreira Franco (PDS), genro de Amaral Peixoto, e Leonel Brizola (PDT) passariam a ocupar o centro das atenções, legando a Miro uma posição incômoda de continuidade em relação às práticas clientelistas de Chagas, criticadas pelos demais candidatos.

Como de costume, o noticiário d'*O Dia* seguia sua linha popular e sensacionalista. A campanha pouco permeou seus editoriais até os últimos meses antes de novembro. Mas, na reta final, entre setembro e outubro, a coluna de Miro Teixeira ganhou destaque na segunda página do jornal e sua agenda eleitoral passou a ocupar as manchetes. As pesquisas eleitorais realizadas pela equipe de repórteres de *O Dia* – e criticadas por outros veículos e analistas por não oferecer fontes e métodos confiáveis – apontavam uma vitória esmagadora, com Miro chegando a mais de 60% dos votos¹⁴. Mas, internamente, a estratégia de campanha rachava, com a busca particular do candidato em se firmar como político mais à esquerda, apesar do lastro do Governo do Estado e da base chaguista que o apoiava. As discordâncias entre Chagas e Miro

terminaram por se tornar públicas em outubro. [...] Segundo fontes ligadas ao candidato, Miro deixaria de participar de inaugurações ao lado de Chagas, pois

defendia a “organização da sociedade” e por isso mesmo considerava que uma obra pública não deveria ser capitalizada eleitoralmente (FREIRE,, 1999, p. 240).

A briga particular entre “criador” e “criatura” fez com que a candidatura de Miro desocupasse as manchetes d’*O Dia*. A cisão transparece no próprio jornal. Nos primeiros dias de outubro, a primeira página de *O Dia* estampou seguidamente “Norte-RJ vibra com a presença de Miro”, “Miro leva multidões à praça”¹⁵. O dia 5 de outubro foi o primeiro em que não houve menção a Miro na capa do jornal e, já a partir do dia seguinte, o espaço que o candidato ocuparia seria o de uma brevíssima nota nos cantos da primeira página, sempre contextualizada com uma nota sobre a campanha de Moreira: “Miro percorre Bangu e faz comício-relâmpago; Moreira Franco visita Saara”; “Miro visita favelados; Moreira vai a municípios”¹⁶. E, em 24 de outubro, até mesmo o espaço de Sandra Cavalcanti na cobertura eleitoral do periódico era maior que a nota sobre Miro. Mas a situação a partir do dia 30 – último dia, de acordo com a lei eleitoral, para se divulgar resultados de pesquisa –, parece ir voltando ao normal, com Miro mantendo, mesmo em queda, o primeiro lugar nas intenções de voto computadas pelo jornal. Na última semana antes das eleições, Miro tinha novamente um grande destaque nas manchetes: “Consagração de Miro”, “Povo delira: Miro!”¹⁷.

Não se trata aqui de conjecturar por quais motivos Chagas teria marcado a linha editorial do jornal com idas e vindas na reta final de uma campanha tão crucial. Além, é claro, do preposto mais evidente – de acordo com alguns analistas, em razão do voto verticalizado¹⁸, a queda de Miro levaria ao fracasso da base parlamentar chaguista –, as mudanças de diretrizes n’*O Dia* apontam para negociações travadas no âmbito interno do partido e no comando da estratégia eleitoral do PMDB.

O que me interessa, em particular, é uma última articulação de Chagas no Governo do Estado, que, novamente, buscava regular a imprensa por meio das bancas de jornais. Assim é que a Lei nº 586, de 21 de outubro de 1982, anuncia que, a partir daquele momento, os meios de comunicação “terão a sua distribuição e venda disciplinadas por lei estadual, visando facilitar sua expansão na Região Metropolitana, em benefício do seu desenvolvimento econômico-social” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1982). Assumindo, portanto, uma função que desde a década de 1970 cabia ao município, Chagas preparava terreno para a publicação, 13 dias depois, da Lei nº 596/1982, que efetivamente dispunha sobre o licenciamento das bancas de jornais e revistas¹⁹.

Sem alterar substancialmente o acumulado das legislações municipais anteriores sobre o assunto, a Lei nº 596, proposta e aprovada por Chagas Freitas²⁰, estendia ao estado do Rio de Janeiro a obrigatoriedade de venda de todos os jornais e revistas editados pelas empresas ou entidades filiadas ao Sindicato de Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas. Ao fazer isto, o governador não apenas garantia maior eficácia na penetração de seu jornal no interior do estado, mas ainda restringia a exposição de veículos contrários aos seus interesses partidários. Além disso, outra novidade importante foi a adição do parágrafo 5º ao artigo

15, que descreve infrações puníveis com multas aos jornalheiros. Tal parágrafo institui que “Não será considerado infração qualquer dano sofrido pela banca por ação de terceiro” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1982b).

Para contextualizar o sentido destas linhas, é imprescindível recapitular os atentados ocorridos contra uma série de bancas em várias capitais do país, entre elas o Rio de Janeiro, entre abril e maio de 1980.

Quatro anos após a explosão de uma bomba no edifício-sede da ABI e um ano antes do atentado frustrado ao Riocentro, bancas do Rio, de São Paulo, Brasília, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte e Belém foram destruídas em ações terroristas. Os alvos geralmente eram jornalheiros que expunham publicações como *Hora do Povo*, *Movimento* e *Em Tempo* em lugar de destaque em suas bancas. Pouco ou quase nada era veiculado a respeito na imprensa tradicional: nas edições dos jornais *O Globo*, *Jornal do Brasil* e *Folha de S. Paulo*, de 30 de abril a 6 de maio de 1980, não é possível encontrar sequer uma rápida menção aos primeiros atentados em São Paulo – apenas na sequência e intensificação das ações de terrorismo é que os periódicos de fato passaram a acompanhar seus desdobramentos. Em contrapartida, na imprensa alternativa divulgava-se de pronto uma campanha em solidariedade aos jornalheiros:

No que diz respeito aos atentados contra a imprensa alternativa e os jornalheiros, toda uma série de medidas estão sendo tomadas para impedir que o terrorismo liquide com a imprensa popular. [...] Bancas já foram incendiadas ou ameaçadas em várias cidades do país, e o governo não tomou ainda nenhuma medida concreta. Os próprios jornalheiros é que se empenham para descobrir os culpados, como o caso agora em São Paulo [...] quando uma jornaleira, ameaçada descaradamente por um indivíduo no centro da cidade, anotou a placa do veículo e posteriormente deu queixa à polícia. (Cf EM TEMPO. Solidariedade aos jornalheiros. Ano 3, nº 111. 31/07–13/08/1980. São Paulo: Aparte, 1980).

Diante disso, a legislação de Chagas procurava desonerar o estado de qualquer responsabilidade diante dos atos de terrorismo de grupos radicais de direita.

À primeira vista, as medidas do governo estadual para regular e fiscalizar as bancas podem parecer pouco eficazes no intuito de controlar a distribuição das publicações no período imediatamente anterior às eleições de 1982. No entanto, a rede de capital político e midiático de Chagas Freitas, acumulada ao longo de mais de quarenta anos de atividade jornalística e empresarial, não pode ser ignorada; tanto que o desempenho do PMDB chaguista foi melhor justamente em municípios do interior fluminense, como as regiões do Vale do Paraíba, Norte e Serrana.

Mesmo, porém, controlando o processo de distribuição dos jornais cariocas em todo o estado com mãos de ferro, Chagas não foi capaz de reverter completamente a situação em seu favor. O homem de imprensa se despediria de seu império midiático logo após a queda política, no misterioso episódio de outubro de 1983, em que venderia o jornal a Ary

de Carvalho – atitude mais tarde contestada pela própria família de Chagas, que, após sua morte, entraria na Justiça para tentar reverter a negociação, alegando que o político já não tinha condições mentais para tomar tal decisão.

Em 1985, a Lei nº 908 promulgada pela Assembleia Legislativa na figura de seu presidente, o pedetista Eduardo Chuahy, revogava a Lei nº 596, e, um ano depois, o Decreto municipal nº 6.229, assinado pelo prefeito Saturnino Braga, restituiria a competência da legislação municipal ao texto do Regulamento nº 6, da Consolidação de Posturas Municipais de 1978, fazendo alterações pontuais nos parágrafos indicados. Assim, aparentemente se encerrava o período de domínio de Chagas Freitas sobre as diferentes etapas do processual jornalístico – domínio este que influía e reverberava no quadro político da época. O regulamento de 1978, contudo, preservava muito de sua influência pessoal, e as legislações posteriores (cf. p. ex. Decreto nº 11.380/1992) ainda voltariam a incorporar algumas de suas diretrizes, como o artigo que desresponsabilizava o estado por danos infligidos às bancas.

Os sucessos políticos de Chagas Freitas em muito se explicam não por outro motivo que a penetração de seus jornais e o controle rígido exercido por este à frente da estrutura de imprensa que ele próprio capitaneava. A legislação sobre distribuição e comércio de jornais e revistas obviamente aparece aqui como coadjuvante deste enredo. Contudo, desatrelar o capital midiático de Chagas Freitas – isto é, a estrutura social, laços e redes de contato que o sustentavam enquanto ator importante no cenário de imprensa do país – de seu equivalente capital político é não considerar que o ideário propagado por seus jornais alicerçou não apenas sua candidatura mas todo um cenário político que lhe foi favorável. Ainda que, aparentemente, à sua revelia, as bancas de jornais constituam não a ponta mas o meio deste processo de disputas políticas, figurando, entre político e veículos de imprensa, como gargalo capaz de compor vetores de influência e penetração no discurso eleitoral.

Sob esta perspectiva, ainda que feita a ressalva de que, na prática cotidiana de operação das bancas muitas das regulações do poder público não são cumpridas à risca, creio ter apontado para a importância de se acompanhar este tipo de legislação de modo a contextualizá-la com os interesses políticos dominantes. Como gargalo para a penetração da mídia impressa, os processos de distribuição e venda de jornais e revistas são vulneráveis em muitos sentidos à atuação disfarçada e contundente de políticos. A área cinza que enuvia as etapas de circulação, distribuição e consumo de produtos jornalísticos merece ainda especial atenção dos pesquisadores envolvidos no estudo de questões referentes à penetração de veículos de mídia impressa e à própria liberdade de imprensa.

Notas

1 - O STF decidiu pela revogação do decreto em julho de 2009. Em 30 de novembro de 2011, o Senado Federal aprovou em primeira instância proposta de emenda constitucional que restabelece a exigência do diploma para o exercício da profissão; até a votação em segunda instância, contudo, a matéria permanece em suspenso. Enquanto isso, o entendimento da profissão volta a estar, como noutros países, atrelado à definição de “empresa jornalística”. E, nesse caso, torna-se ainda mais recursivo: é jornalista quem tem vínculo com uma empresa jornalística. Percorrida toda a extensão da conceituação jurídica, o que se nota é que não há uma clareza sobre os limites e o exercício da profissão.

2 - Cf. a, também recentemente revogada pelo STF, Lei de Imprensa. Segundo a lei, embora não se enquadrem como empresas jornalísticas, equiparam-se a elas, para fins de responsabilidade civil e penal, empresas que exploram serviços de radiodifusão, empresas cinematográficas e ainda agências de notícia.

3 - Cf. ANUÁRIO BRASILEIRO DE IMPRENSA, op. cit., 1949. pp. 76-90.

4 - No jargão da teoria política, os mecanismos de *enforcement* são regulamentações de controle que preveem sanções e retaliação no caso de determinado preposto ser violado. Tal conceito encontra aplicação mais clara nas legislações de concessões públicas, por exemplo, para a radiodifusão.

5 - ABREU, 2001, p. 2380. Cf. tb. SIQUEIRA, 2002, p. 132: “Comentava-se, na época, que Chagas Freitas teria propositadamente desvalorizado o título [A Notícia], se precavendo contra uma eventual vitória na Justiça dos herdeiros de Ademar”.

6 - Em 1975, Chagas sofreu um duplo afastamento com o projeto de fusão da Guanabara e do Rio de Janeiro em um único estado: ele não só foi obrigado a deixar de lado seu plano de sucessão no governo estadual, por conta da nomeação de Faria Lima como interventor federal, como também precisaria dividir o espaço do MDB carioca com as lideranças do MDB fluminense, em especial, com a figura de Amaral Peixoto. Por conta desse revés, optou por afastar-se do MDB, partido para o qual ele voltaria dois anos depois, a tempo de ser escolhido candidato às eleições indiretas para governador em 1978 (cf. SARMENTO, 2008; cf. tb. FERREIRA, 1999).

7 - É importante notar esta via de mão dupla, pois que o jornal de Chagas Freitas, notabilizado pelo tom condescendente com o governo militar, aproveitava-se também do bom relacionamento do político emedebista com os generais, almirantes e brigadeiros para obter em primeira mão informações sobre o que aconteceria no dia seguinte (cf. depoimento de Paulo Duque apud FERREIRA, 1999, p. 171).

8 - Além disso, consta ainda do *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* (ABREU, 2001, p. 2380) uma breve menção dando conta de que Chagas teria

sido um dos diretores da Sociedade Interamericana de Imprensa, organização que congrega lideranças do meio jornalístico das Américas e é normalmente presidida por uma junta de diretores. Não há, contudo, informação sobre o período em que o político ocupou este cargo.

9 - A proibição explícita a panfletos e cupons promocionais no texto da lei é ainda mais curiosa se posta diante das legislações subsequentes, que, como veremos, passarão a permitir a venda de adesivos com “motivos cívicos”.

10 - No Rio de Janeiro, as dimensões das bancas não podem exceder os 16m². Em São Paulo, a Lei Tenorinho, de autoria do vereador Luís Tenório de Lima, aprovada em 1986 (Lei estadual nº 10.072/1986), autoriza desde então a instalação de bancas de até 30m². A distância entre as bancas, na cidade do Rio, varia de acordo com o período da legislação entre 100m e 400m, “devendo a distância mencionada ser observada até mesmo em logradouros diferentes, quando será medida passando pelas esquinas respectivas” (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1982).

11 - Dada a influência exercida por Chagas no período em que esteve à frente do sindicato e posteriormente, quando deixou o cargo, o jornalista Alberto Dines (1997) o classifica como “presidente vitalício do sindicato patronal de jornais”.

12 - Apesar de representar uma pequena alteração à lei de 1976, é o Regulamento de 1978 que passaria a ser utilizado como referência legislativa em âmbito municipal. Mais adiante, revogadas as leis estaduais promulgadas por Chagas Freitas, é a Lei de 1978 que é tomada como modelo no *caput* das legislações municipais de 1986, 1992, 1994, 1996, 1998 e 2003.

13 - Vale lembrar que, nos primeiros anos do regime militar (1964-1965), apenas cerca de 10% dos domicílios brasileiros possuíam televisor. Aproximadamente duas décadas depois, mais ou menos 75% das residências já eram dotadas de aparelhos de televisão. (Cf. LATTMAN-WELTMAN, 2003, p. 140).

14 - Cf. O DIA, 03/10/1982.

15 - Cf. O DIA, 02/10/1982, 03/10/1982.

16 - Cf. O DIA, 06/10/1982, 11/10/1982.

17 - Cf. O DIA, 11/11/1982 e 13/11/1982.

18 - A exemplo do horário político, o mecanismo de vinculação partidária que vigorou nas eleições de 1982 já estava previsto no Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737/1965). Dadas as condições do pleito, como primeiro após o período de vigência do bipartidarismo e das eleições indiretas para o Executivo estadual, sua adoção ganhou novo sentido, apontando para a intenção da União em reforçar suas candidaturas para os governos por meio da base clientelista que concorria pelo PDS ao Legislativo.

19 - A Lei nº 586 possui somente três parágrafos e apenas prenuncia a nova lei na sequência. Provavelmente feita às pressas, dado o calor do momento eleitoral, a Lei nº 596, de 3 de novembro, conserva em diversos trechos sua denominação de “regulamento”, indicando que foi adaptada do texto original da Consolidação de Posturas de 1978. Vale

ressaltar, por menos conclusivo que seja, que a Lei nº 596 é publicada justamente no período em que Miro voltaria a estampar as capas de *O Dia*.

20 - A autoria do projeto de lei é atribuída ao “Poder Executivo”.

Referências

1.1 Legislação

BRASIL. *Lei nº 5.250*, de 09 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5/5/2009.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 4.596*, de 17 de setembro de 1958. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 11/7/2009.

GOVERNO DO ESTADO DA GUANABARA. *Lei nº 1.020*, de 19 de julho de 1966. Guanabara: Diário Oficial da Guanabara, ano VII, nº 139, de 26/7/1966.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 586*, de 21 de outubro de 1982[a]. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/5/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 596*, de 03 de novembro de 1982[b]. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/5/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 696*, de 24 de novembro de 1982[c]. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/5/2009.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 908*, de 31 de outubro de 1985. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 5/5/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Consolidação de Posturas Municipais (1976)*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Fazenda, 1976.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 1.601*, de 21 de junho de 1978. *Consolidação de Posturas Municipais (1978)*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Fazenda, 1978.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 6.229*, de 24 de outubro de 1986. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/pgm/>>. Acesso em: 5/5/2009.

PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO. *Lei nº 4.447*, de 09 de janeiro de 1954. Disponível em: <<http://www.sindjorsp.org.br/>>. Acesso em: 5/5/2009.

1.2 Jornais

Em Tempo. São Paulo: abril-maio de 1980.

O Dia. Rio de Janeiro: 1979-1983.

O Globo. Rio de Janeiro: abril-maio de 1980.

1.3 Obras Gerais

ABREU, Alzira Alves de (org.); et alii. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2001. pp. 2376-2381.

_____. *A modernização da imprensa (1970-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE IMPRENSA: Revista Publicidade & Negócios. Ano IX, OUTUBRO DE 1949. *Leis de imprensa no Brasil*. Rio de Janeiro: Associação Comercial, 1949.

DINES, Alberto. O Rei está morto, viva o Rei: notas sobre O Dia, Ary de Carvalho e Chagas Freitas. IN: *Observatório de Imprensa*, ano 14, nº 033. 5 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br>>. Acesso em: 11/7/2009.

FERREIRA, Marieta de Moraes. A fusão: chaguismo x amaralismo. IN: SARMENTO, C. (org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: FGV/Alerj, 1999. (Perfil político.) pp. 167-193.

FREIRE, Américo. O governador do estado do Rio de Janeiro. IN: SARMENTO, C. (org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: FGV/Alerj, 1999. (Perfil político.)

GRAÇA, Milton Coelho da. O Dia em crise: reportagem-livro em busca de um autor. IN: *Observatório de Imprensa*. Originalmente publicado em *Comunique-se*. 16 de junho de 2004. Disponível em:

<<http://www.observatoriodaimprensa.com.br>>. Acesso em: 11/7/2009.

HALL, Stuart. Codificação/Decodificação. IN: HALL, Stuart. *Da diáspora. identidades e mediações culturais*. Liv Sovik (org.). Belo Horizonte: UFMG, 2003.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Mídia e transição democrática: a (des)institucionalização do pan-óptico no Brasil. IN: _____; ABREU, A.; KORNIS, M. *Mídia e política no Brasil: jornalismo e ficção*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

MOTTA, Marly Silva da. Rumo ao governo da Guanabara. In: SARMENTO, C. (org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: FGV/Alerj, 1999. (Perfil político.)

_____. *Saudades da Guanabara: o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-1975)*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

_____. Frente e verso da política carioca: o lacerdismo e o chaguismo. IN: *Cpdoc*, Estante virtual. Cpdoc, FGV. Disponível em:

<<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: 11/7/2009.

SARMENTO, Carlos Eduardo. Conhecendo o caminho. IN: _____ (org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: FGV/Alerj, 1999a. (Perfil político.)

_____. O deputado federal. IN: _____ (org.). *Chagas Freitas*. Rio de Janeiro: FGV/Alerj, 1999b. (Perfil político.)

_____. *O espelho partido da metrópole: Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-1983): liderança, voto e estruturas clientelistas*. Rio de Janeiro: Folha Seca/Faperj, 2008.

SIQUEIRA, Carla Vieira de. *"Sexo, crime e sindicato": sensacionalismo e populismo nos jornais Última Hora, O Dia e Luta Democrática durante o segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: Departamento de História (PUC-RIO), 2002. (Tese de doutorado.)

Enviado em 15/01/2012

