

## **Reestruturação do sistema e controle público**

Murilo César Ramos

As palavras iniciais são de agradecimento pelo convite para estar nesta plenária do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. São já mais de 25 anos de envolvimento com as lutas pela democratização da comunicação no Brasil, e é sempre uma emoção singular participar das atividades do FNDC.

Emoção que, neste ano de 2008, é ainda maior, pois esta é a primeira plenária de que participo sem as presenças de dois amigos queridos, com quem vivi alguns dos momentos mais marcantes da minha vida: Daniel Herz e Carlos Eduardo Zanatta. Às suas memórias dedico esta intervenção, pois sem a companhia deles jamais teria conseguido articular muitas, talvez a maioria das idéias que consegui ter no campo, acadêmico e prático das políticas de comunicação.

Mas, há ainda outra memória que desejo homenagear neste início de intervenção. A de Paulo Alberto Monteiro de Barros, o ex-deputado federal constituinte, ex-senador da República, que o Brasil conhecia como Artur da Távola.

Com ele convivi pouco, dele jamais fui próximo. Nos conhecíamos, não obstante; estivemos juntos em reuniões e debates ao longo dos anos, e espero ter dele merecido o respeito que lhe dedicava.

E é o difícil, mas fundamental, trabalho constituinte de Artur da Távola, na redação do que viria a ser o Capítulo da Comunicação Social da Constituição Federal, que me dá a inspiração para iniciar esta intervenção na XIV Plenária do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, sobre o tema Reestruturação do Sistema e Controle Público.

Meu ponto de partida é o Artigo 223, de nossa Constituição:

*Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.*

Diz a norma constitucional, portanto, que nosso sistema de radiodifusão sonora e de sons e imagens deve ser complementar, entre entes privados, públicos e estatais.

Na ocasião da escritura do texto constitucional, e mesmo algum tempo depois, até parecia para muitos de nós que o Artigo 223 era inovador, porque trazia para o lado do estatal e do privado um sistema público de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Havia, porém, embutida na formulação do Artigo 223 uma armadilha normativa que nos escapou durante muito tempo, em grande parte por conta da difícil luta que fora levar para a Constituição Federal um capítulo inteiro dedicado à Comunicação Social. Luta tão difícil que provocou a estranha condição de ter sido a área da Comunicação Social a única a não conseguir encaminhar para a Comissão de Sistematização um relatório final.

Por mais que, na Comissão de Sistematização, Artur da Távola tenha liderado um grande esforço de conciliação entre as teses do relatório original da deputada Cristina Tavares – que tinha o apoio do movimento pela democratização da comunicação -, e

a tese de que a comunicação social não deveria ter tratamento constitucional algum, exceto pelas tradicionais referências genéricas à liberdade de expressão e de imprensa - apoiada pelo empresariado da radiodifusão -, o texto constitucional resultante foi uma colcha de retalhos, eivada de problemas conceituais e de formulação jurídica jamais corrigidos.

Um desses problemas está no Artigo 223.

Historicamente, a radiodifusão desenvolveu-se nas sociedades economicamente capitalistas e politicamente liberais a partir de dois modelos institucionais centrais:

a) o que chamo de modelo 'CBS-FCC-PBS', com raiz nos Estados Unidos, e que é a matriz do modelo brasileiro;

e

b) o que chamo de modelo 'BBC-ITV', com raiz na Grã-Bretanha.

O que une esses dois modelos é a centralidade do Estado, desde sua concepção até sua gestão nos dias de hoje.

Centralidade que se expressou no modelo britânico pela noção clássica de serviço público, ou seja, o Estado britânico chamou para si a responsabilidade pela exploração direta do serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, por meio de uma empresa pública, a British Broadcasting Corporation, mantida por uma taxa paga pela sociedade britânica, com fortes características culturais e educativas, sem finalidades lucrativas e sem propaganda comercial. Ao mesmo tempo, o Estado britânico estabeleceu um contraponto à BCC, a Independent Television, com as mesmas características culturais e educativas, mas aberta à exploração comercial por agentes privados, sem perder, entretanto, a característica de serviço público regulado.

E esta é outra característica fundamental do modelo: a forte regulação estatal, hoje a cargo do Office of Communications (Ofcom), mas que, ao longo do tempo, compreendeu diferentes e complementares organismos reguladores, como a Broadcasting Standards Commission, a Independent Television Commission, a Radio Communication Agency e a Radio Authority.

Quanto ao modelo estado-unidense, que chamei de modelo 'CBS-FCC-PBS', diferentemente do britânico, ele não nasceu, em consonância com o tipo de Estado liberal hegemônico naquele país, conformado pela idéia de serviço público. Aberto à exploração privada, a Columbia Broadcasting System (CBS) foi a primeira grande rede de rádio e, depois, também de televisão, sob controle privado, a se estabelecer, mas debaixo de forte regulação estatal. Primeiro, nos anos 1920, pela Federal Radio Commission e, depois, nos anos 1930, pela Federal Communications Commission (FCC), existente até os dias de hoje. Mais ainda, a licença atribuída pelo órgão regulador para exploração dos serviços de rádio e televisão, se não era de um serviço público nos moldes existentes no modelo jurídico britânico, e europeu em geral, atribuía ao licenciado a condição de 'trustee', ou seja, de um fiduciário, de um representante do público, e só sob essa condição ele poderia explorar comercialmente o serviço. Condição regulada e fiscalizada pela FCC. E, ainda mais, nos anos 1960 o Estado, nos Estados Unidos, se atribuiu a responsabilidade de gerar uma empresa pública, a Corporation for Public Broadcasting (CPB), responsável pela coordenação, e financiamento, com recursos do Tesouro, de uma cooperativa de emissoras independentes, até então ditas educativas e culturais, mas que passaram a se chamar, em seu conjunto, Public Broadcasting Service (PBS). No caso do rádio, o equivalente ao PBS, gerado sob a mesma lógica não comercial, foi o National Public Radio (NPR).

O que, então, esses dois modelos, basilares, nos ensinam, à luz do que diz a nossa Constituição Federal, sobre complementaridades entre sistemas estatais, públicos e privados?

Do meu ponto de vista, eles nos ensinam que, nem nos Estados Unidos, nem na Grã-Bretanha, existe um sistema privado de rádio e televisão. O pilar daqueles dois modelos é o conceito de sistema público, nascido do Estado e pelo Estado mantido e/ou regulado, mediante normas claramente definidas, implementadas por organismos regulatórios autônomos. A licença para exploração, por entes privados, com finalidades comerciais, de serviços de rádio e televisão, não é uma licença que os exime de serem publicamente controlados pelo Estado, por meio de instituições regulatórias dotadas de consideráveis graus de autonomia. Autonomia que não as desestatiza, mas as imunizam, na medida do possível, contra interferências indevidas pelos eventuais ocupantes dos cargos de governo, e contra interferências igualmente indevidas por interesses privados.

No Brasil, a idéia, inscrita na Constituição, de sistemas complementares, estatal, público e privado, separa equivocadamente o público do estatal, como se um pudesse existir sem o outro, além de induzir a uma confusão conceitual entre Estado e governo, como se aquele pudesse se reduzir a este. Ainda mais, a idéia inscrita na Constituição isola o privado do estatal e do público, como se aquele pudesse existir sem a licença e o controle regulatórios destes.

O caso brasileiro é ainda mais singular, na comparação com os dois modelos liberais paradigmáticos que trouxe para discussão hoje, na medida em que, no Brasil, existe a figura do concessionário e permissionário de serviço público, em moldes muito semelhantes ao europeu. Mas um concessionário ou permissionário juridicamente anômalo, porque, ao impor à sociedade brasileira, um funcionamento privado, com todas as liberalidades que esse funcionamento assegura, impõe ao mesmo tempo ao Estado brasileiro a obrigação de juridicamente protegê-lo, como um concessionário e permissionário de serviço público.

O radiodifusor no Brasil, escudado em uma interpretação que o Artigo 223 parece

permitir, assegurou para si todos os direitos de um concessionário ou permissionário de serviço público, em especial o direito de uma segurança jurídica invulgar.

Vejam os que mais diz o Artigo 223:

*§ 2º - A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.*

*§ 3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.*

*§ 4º - O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.*

*§ 5º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.*

E ainda temos o Artigo 224:

*Art. 224. Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei.*

Nenhum outro concessionário ou permissionário tem no Brasil tamanha proteção jurídica. Segurança constitucional, que torna as outorgas na prática eternas, sem qualquer contrapartida contratual, ou, pior, regulatória ou fiscalizatória. O que deveria ter sido um órgão regulador para a radiodifusão foi transformado em um débil, virtualmente inócuo, órgão auxiliar do Congresso Nacional.

Está aí, em suma, o que vejo como o maior desafio normativo hoje, quando nos propomos a debater a reestruturação do sistema de radiodifusão no Brasil e o seu controle público: submeter esse sistema aos mesmos moldes normativos dos países

que os radiodifusores privados, eles próprios, consideram modelares, mas modelares apenas, e de forma farisaica, quando lhes interessa ressaltar eventuais e, em geral, extremas liberdades de mercado - os Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

Moldes normativos que assegurem a prevalência do público sobre o privado na exploração dos serviços de rádio e televisão, o que, no caso brasileiro, exige duas medidas simples de política setorial: a plena utilização do instituto do serviço público para as concessões e permissões de rádio e televisão, e o estabelecimento de um organismo regulatório autônomo.

Simples, é claro, na sua essência jurídica, mas difíceis na sua complexidade política.

Aos 61 anos de idade não tenho mais o direito de me iludir, mas espero viver ainda muitos anos, não só para curtir os netos que já começaram a chegar, mas para ensinar a eles que nunca devemos abrir mão, não importa o tamanho dos obstáculos, do direito de espernear.

Ou, dito de forma mais academicamente canônica, citando Antonio Gramsci, o autor que jamais deixo de lembrar nessas horas, por ser aquele que sempre mais me inspirou: mesmo sendo um pessimista no pensamento, não deixo de ser um otimista na ação.

Brasília, 16 de maio de 2008.