

ARTIGO

Ano 3 - número 12

janeiro-março 2011

por Eugênio Bucci

A Agenda Certa (numa Hora Estranha e num Lugar Deslocado)

Lugar de fala. Eis aqui uma noção providencial para começarmos a entender o que vai mal com essa barulheira toda em torno dos marcos regulatórios para a comunicação social no Brasil. Há duas paredes humanas que se encaram, com ares de impaciência. As duas frentes se desafiam como quem troca xingamentos antes de partir para a batalha propriamente dita. De um lado, em assem-bleísmo inflamado, oradores invocam movimentos sociais e pregam a “democratização” dos meios de comunicação. Do outro, em nome dos interesses do setor, os porta-vozes alertam: essa conversa de “democratização” é apenas um biombo para esconder a vontade do poder de cercear a liberdade de imprensa. No meio disso, a Secom (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República) tenta liderar a formulação de um projeto de lei que dê conta do recado.

Como costuma acontecer nestas situações, os dois lados opostos estão errados – e mesmo o pretense mediador não se encontra lá em uma posição ideal. Vejamos. Os que pregam a “democratização” dos meios de comunicação e o “controle social da mídia” talvez não tenham se dado conta disso, mas abrigam, no interior de suas barricadas, agentes que querem, sim, controlar a formação da opinião pública. O pessoal da outra falange também erra, pois, apesar dos oportunistas autoritários, a regulação da radiodifusão e das telecomunicações é uma necessidade da democracia e do mercado brasileiros. Uma necessidade grave e que já está aí esperando solução há pelo menos quatro décadas. Portanto, há muita gente falando sem razão – em torno de um assunto que procede, que deveria constar no ponto mais alto da agenda democrática brasileira para o próximo período. Onde, então, está o problema? Como já foi dito, ele está no lugar de fala de quem fala. Chegaremos a isso logo mais. Antes, porém, examinemos por que a agenda é pertinente.

1. A radiodifusão no Brasil funciona praticamente à margem da lei. A expressão soará um tanto forte, dramática, mas é disso mesmo que se trata. O Código Brasileiro de Telecomunicações (instituído pela Lei no 4 117, de 27 de agosto de 1962, e, mais tarde, complementado e modificado pelo Decreto-lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967) não dá conta da complexidade tecnológica, social e econômica desse campo. Ele não lida suficientemente sequer com o advento das redes de emissoras. É um diploma legal anacrônico, defasado. Não obstante, é o que está em vigor. Desse modo, boa parte das práticas em curso nesse mercado não foram banhadas por normas legais. São práticas além da lei, por assim dizer.

2. A Constituição Federal de 1988 julgou por bem tocar no assunto. O capítulo V, da Comunicação Social, nos artigos 220 e seguintes, estabelece os parâmetros fundamentais para a radiodifusão, prevendo lei complementar que os regulasse. Desde então, nada foi feito. Essa legislação não chegou. Os vazios abertos a partir disso são inúmeros. Por exemplo: O § 5º do art. 220 afirma que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”, mas não fornece a métrica para que o cidadão saiba o que constitui monopólio ou oligopólio nesse mercado. Isso teria de vir de uma legislação infraconstitucional, e não veio. Se uma rede de TV domina 60% do bolo publicitário numa determinada região, isso é monopólio? Onde estão as balizas? Também por essas razões, quais sejam, as razões constitucionais, o Brasil precisa de uma legislação a respeito. Nesse ponto, estamos em desacordo com o que a nossa Constituição mandou fazer.

3. As relações entre os políticos e o comando das empresas de radiodifusão no Brasil são intensas, frequentes, profundas, muito mais do que promíscuas. E, se quiséssemos seguir os termos da Constituição, deveriam ser apenas inexistentes. A Constituição, em seu art. 54, procura impedir que senadores e deputados mantenham contratos com empresas concessionárias de serviço público (e as emissoras são exatamente isso: concessionárias de serviço público). Essa medida está lá pelo mesmo motivo de que, na legislação eleitoral, existe a proibição de que candidatos a postos eletivos mantenham programas de rádio e televisão durante o período eleitoral: o objetivo é evitar que a radiodifusão deixe de ser um serviço público (serviço para todos) e se converta em serviço particular (para benefício de poucos), a serviço da promoção de interesses particulares. E de que adianta? Para que serve o art. 54 da Constituição? Ele tem pouca serventia, além desta, que aqui se verifica: a de nos lembrar que as coisas não deveriam ser como têm sido. Qualquer um é capaz de apontar dezenas de deputados e senadores que são, mais do que próximos, acionistas, donos ou dirigentes velados de emissoras. E pouco se pode fazer quanto a isso. Discrepâncias assim só poderiam ser enfrentadas no bojo de uma discussão nacional para o estabelecimento de marcos regulatórios para o setor. Igrejas e negócios da radiodifusão.

4. Agora um fenômeno mais recente: o ingresso de Igrejas e organizações religiosas na esfera de decisão de redes nacionais de televisão e de rádio, a tal ponto que se tornou possível afirmar que a religião vem conduzindo, em alguns casos, os negócios da radiodifusão. Há emissoras – ou redes de emissoras – católicas e evangélicas, de vários matizes. Outra vez, isso contraria os fundamentos do Estado laico e da vida democrática – mas é o que vem se dando, com frequência cada vez maior. Outra vez, citemos a Constituição, agora em seu art. 19: “É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público”. Se o Estado não pode, em nenhum aspecto e sob nenhuma justificativa, deixar-se conduzir por interesses religiosos – exatamente para que todas as modalidades de fé recebam tratamento igual e tenham igualmente assegurados os seus direitos – será que a radiodifusão, definida pela Constituição como serviço público, poderia ser conduzida por esses mesmos interesses? A resposta é não, evidentemente. E, no entanto, assim é que tem sido. Não que os diversos cultos não possam ter canais de expressão nas emissoras brasileiras. Claro que podem. O que eles não podem é governar a

radiodi-fusão – os critérios de prestação desse serviço público, que é a radiodifusão, hão de ser públicos e laicos, ou o serviço não será mais público. Outra vez, enfim, o impasse nos remete para a necessidade de marcos legais claros.

5. Outro ponto crítico, bastante crítico, é a si-tuação das emissoras ditas públicas, ou estatais. Sob que regime elas deveriam funcionar? Elas podem veicular anúncios publicitários, concorrendo, assim, com emissoras comerciais? Podem veicular anúncios e ao mesmo tempo receber dotações orçamentárias do Poder Executivo? Nada disso é claro, nada está resolvido. A propósito, nem mesmo a definição do que é uma emissora pública existe na nossa legislação. Há, quando muito, visões discrepantes em corpos normativos distintos. A Constituição fala na “complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal” (art. 223), mas ninguém consegue explicar direito, com base na lei, o que diferencia sistema público do estatal. De novo, é preciso lei complementar que resolva a dúvida. 6. Outro fator a exigir a definição de marcos legais atualizados vem das transformações tecnológicas próprias da era digital. Como disciplinar as atividades que podem se sobrepor entre telefonia e radiodifusão, por exemplo? Qual o território de ação de cada um desses setores? O que fazer diante de um cenário que já revela a potencial superação das tecnologias da radiodifusão em proveito de outras que não padeçam das mesmas limitações de espectro? De que modo deve o Estado agir para regular esse novo horizonte? Regulação e o caso americano

Os seis pontos acima poderiam facilmente se desdobrar em 12 ou 36. As razões para que a agenda da regulação seja efetivamente adotada são numerosas e consistentes. E, o que é fundamental, nenhuma delas precisa ser contaminada pelos propósitos obscuros de alguns que querem controlar o debate público. Em nada a regulamentação e a regulação democrática desse setor, se de fato trabalhadas em bases democráticas, ameaçam a liberdade de expressão. Tanto isso é verdade que em todas as democracias que nos servem de referência esse setor funciona sob regulação, e nem por isso a liberdade de imprensa ou o direito à informação, nelas, encontram-se sitiados. Ao contrário: a regulação protege as garantias fundamentais. Basta ver o caso americano. A agência reguladora dos Estados Unidos, a FCC (Federal Communications Commission) foi criada há quase oitenta anos pelo Congresso. Nasceu em 1934, com a missão de impedir formas sutis ou ostensivas de monopólio nos meios de comunicação: no plano político, existe para garantir a pluralidade de vozes e, no plano econômico, a concorrência saudável entre as diversas empresas. As pessoas se perguntam por que, por exemplo, nos Estados Unidos, se firmaram três redes nacionais de televisão aberta (NBC, CBS e ABC). A resposta é muito simples: elas são três porque a lei, por meio da FCC, assim determinou. Na visão do regulador americano, se elas fossem apenas duas, ou mesmo uma, a concorrência não iria existir. Desse modo, nos EUA, o mercado realizou um projeto público. Hoje, naturalmente, a FCC promove, em seu interior, as adaptações que os tempos requerem, conforme as mudanças de padrão tecnológico. Nem por isso existem ameaças à liberdade nos EUA. Nem por isso a mesma agenda não deveria representar ameaças no Brasil. Mas acontece que, conforme o ângulo que adotemos para ver a questão, há ameaças por ali. Elas não são ameaças que inviabilizam a agenda. Aliás, a existência dessas ameaças deveria fazer com que os diversos agentes jogassem ainda mais peso no debate. Por isso mesmo, é preciso entendê-las um pouco mais de perto. De volta ao lugar de fala.

Essas ameaças não vêm da agenda propriamente dita, mas do lugar e do tempo em que ela é enunciada. Além dos erros passionais dos dois lados que se enfrentam, a Secom, a Secretaria de Comunicação Social, um ministério que tem sede no Palácio do Planalto, sendo parte integrante da Presidência da República, é um lugar que inspira, em muitos interlocutores de boa vontade, alguma cautela. As condições da Secom para ser a mediadora e fiadora desse percurso não são assim tão incontestáveis.

1. De início, não faz parte das atribuições legais da Secom atuar na condução das atividades de radiodifusão. Não lhe cabe nem mesmo o dever de formular projetos de lei para o setor. A regulação, em poucas palavras, não figura no escopo da Secom. Então, por que motivo ela vem liderando esse processo dentro do governo? Por que ela invadiu as competências do Ministério das Comunicações? Como sabemos, na administração pública, a autoridade deve ater-se àquilo que é seu dever – a autoridade pública não pode fazer o que lhe parece interessante, mas só pode fazer aquilo que a lei autoriza expressamente. Não que alguém da Secom esteja faltando com o seu dever, de modo algum. Não que alguém ali esteja agindo ao arrepio do ordenamento jurídico. Apenas causa desconforto, e é razoável que cause, o notável empenho desse órgão que, para além de suas competências originais, quer propor marcos regulatórios para o setor.

2. A Secom é, ela mesma, parte interessada, ou mais que interessada, parte dirigente, de uma grande empresa de radiodifusão, a EBC (Empresa Brasil de Comunicação), que põe no ar a TV Brasil e diversas outras emissoras de rádio e de TV, às vezes em rede, outras vezes, não. Criada pela Lei no 11 652, de 7 de abril de 2008, a EBC tem seu órgão superior de gestão no Conselho de Administração, cujo presidente é diretamente indicado pela Secom, ministério ao qual a empresa está vinculada funcionalmente. Portanto, a Secom mantém, dentro de seu âmbito, funções próprias de controle de uma empresa (estatal) de radiodifusão. Sendo parte interessada, deveria distanciar-se da regulação.

3. A Secom controla diretamente a verba publicitária do governo federal, o que faz dela, sozinha, um dos maiores anunciantes do mercado brasileiro. A carteira publicitária da Secom vai para os veículos comerciais, privados, o que gera outro potencial conflito de interesses. Como ela pode assegurar ao público que terá isenção na implantação do projeto que pretende elaborar se de sua vontade dependem os destinos de centenas de milhões de reais para essa ou aquela emissora? A administração dessa verba não poderia ser vista como um fator de pressão sobre as emissoras?

4. O quarto ponto de desconforto vem da principal atribuição da Secom. Ela cuida, por dever, da imagem do presidente da República. Cabem à Secom as funções de assessoria da imprensa da Presidência, bem como as funções de porta-voz. Representa a voz do presidente. Tendo em vista as exacerbações que marcaram as declarações do presidente contra a imprensa, durante a recente campanha eleitoral, não teria agora essa entrada da Secom no tema da regulação um caráter de intimidação? Outra vez, a dúvida procede. Registremos que, entre outras manifestações bem pouco amistosas, o presidente da República, em pessoa, no dia 20 de setembro, no Tocantins, chegou a impor condicionantes à liberdade de imprensa. Depois de afirmar que a liberdade é “sagrada”, emendou: “A liberdade de imprensa não significa que você possa inventar coisas o dia inteiro. [...] Significa que você tem a liberdade de informar corretamente a opinião pública, para fazer críticas políticas, e

não o que a gente assiste de vez em quando”. Qual o sentido dessa fala? Será que ela nos quer sugerir que apenas teriam direito à liberdade aqueles que informam “corretamente a opinião pública” – “corretamente”, aqui, segundo o juízo do chefe de Estado? Se for isso, estaríamos diante de uma visão restritiva da liberdade. Bem sabemos que Lula é um democrata e que não faz parte de sua biografia desferir atentados contra jornalistas. Ocorre que, com declarações infelizes como essa, ele acabou gerando desconfiança entre os jornalistas. Agora, com essa investida da Secom, essas desconfianças ganham novas colorações – nem sempre boas.

5. No dia 9 de novembro, uma terça-feira, o ministro da Secom, Franklin Martins, na defesa da necessidade da discussão sobre os marcos regulatórios, fez uma afirmação que, pelo emprego da palavra “enfrentamento”, inspirou ainda mais preocupação em vários observadores. Conclamando à pacificação e ao diálogo, ele disse uma frase que tinha uma ponta de intimidação: “Vamos nos desarmar, não da defesa dos interesses de cada grupo, é evidente, de cada setor, que continuarão a defender. Mas vamos nos desarmar entendendo, isso é muito concreto: nenhum setor, nenhum grupo tem o poder de interditar a discussão. A discussão está na mesa, está na agenda, ela terá de ser feita. Ela pode ser feita em clima de entendimento ou num clima de enfrentamento. Eu acho que é muito melhor fazer num clima de entendimento”. Com essas palavras, o ministro não descartou o “enfrentamento” e agravou a tensão. Com polidez, com diplomacia, ou sem nada disso, estaria ele chamando as empresas do setor para a disputa aberta? O tempo da fala

Agora, quanto ao tempo. Sobre isso, há dois aspectos a comentar. O primeiro diz respeito ao ambiente geral, que se viu de repente marcado pela aparição da figura dos Conselhos Estaduais de Comunicação, lida por muitos como um capítulo a mais na sucessão de atos pelos quais o poder fustiga os veículos de imprensa. O segundo se refere ao tempo do governo: por que preparar agora, nos estertores do governo Lula, um projeto que seria encaminhado ao Congresso, como muitas vezes deixou claro o ministro da Secom, apenas pelo futuro governo, de Dilma Rousseff? Vale a pena examinar melhor esses dois aspectos. Os conselhos estaduais, que constam há décadas das reivindicações das entidades de jornalistas e de movimentos sociais que atuam no setor da comunicação social, estão longe de ser um advento corriqueiro. O primeiro a aparecer foi o do Ceará (criado pela Assembleia Legislativa daquele estado, por meio do Projeto de Indicação no 72/2010), cujas características devem ser aqui destacadas. Em primeiro lugar, o conselho nasce como órgão integrante da Casa Civil, ou seja, é parte do Poder Executivo. Em síntese, embora conte com conselheiros que em tese representam a sociedade civil, estará abrigado no governo – o que contraria o princípio democrático segundo o qual não é indicado que o Poder Executivo interfira em debates que tenham por tema a imprensa. Além disso, as atribuições do conselho cearense incluem avaliações subjetivas do comportamento da imprensa, o que, potencialmente, pode conter, sim, alguma ameaça. Vejamos o artigo segundo do ato que cria o conselho cearense:

Art. 2º. Compete ao Conselho Estadual de Comunicação Social definir a política de comunicação do Estado do Ceará; realizar estudos, pareceres, recomendações, acompanhando o desempenho e a atuação dos meios de comunicação locais, particularmente aqueles de caráter público e estatal; e empreender outras ações, conforme solicitações que lhe forem encaminhadas por qualquer órgão dos três poderes do Estado

(Executivo, Legislativo e Judiciário) ou por qualquer entidade da sociedade, sempre visando à efetivação do direito à comunicação, garantindo a liberdade de manifestação de pensamento, criação, expressão e de livre circulação da informação. Cabe a pergunta: Será que é competência do Poder Executivo “acompanhar o desempenho e a atuação dos meios de comunicação”, assim, em aberto? Há mais:

O conselho terá a função de “monitorar, receber denúncias e encaminhar parecer aos órgãos competentes sobre abusos e violações de direitos humanos nos veículos de comunicação no estado do Ceará” (art. 3, inciso VIII). O que significa, nesse caso, “monitorar”? Teremos uma vigilância permanente, instalada no Executivo, da imprensa local? A que isso pode levar? A que tipo de cultura política? O inciso XXI do mesmo artigo deixa mais claro esse caráter de vigilância permanente. Ele dispõe que o conselho deverá: Exercer permanente vigilância quanto ao cumprimento da legislação e das normas que regulamentam a radiodifusão e as telecomunicações e sempre que necessário pedir esclarecimentos às Delegacias Regionais do Ministério das Comunicações (Minicom) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) sobre a situação das emissoras locais e os processos de outorga, renovação de concessão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, ao mesmo tempo formalizar denúncia junto a esses órgãos quando alguma emissora de rádio e/ou televisão desrespeitar a legislação pertinente. Mais perguntas: é competência dos estados a outorga e a concessão de canais de rádio e TV? Ou o Estado, nesse caso, vai hospedar um organismo de pressão sobre as emissoras? Isso é legítimo?

O inciso XI do mesmo art. 3 traz, ainda, uma incumbência que transforma o conselho num órgão de militância pela radiodifusão comunitária. Segundo esse inciso, o conselho terá a função de: Fomentar, por todas as suas instâncias e meios, a democratização da comunicação e da informação, estimulando a comunicação comunitária como instrumento potencializador e diversificador da comunicação social no Estado.

Aqui notamos com mais nitidez que se estabelece um sinal de igualdade entre “comunicação comunitária” e “democratização da comunicação e da informação”, o que constitui um prisma ideológico, de difícil sustentação na lógica da administração pública e do Estado laico e apartidário. Quando a lei insinua que uma forma de comunicação é mais “democrática” do que outra, estamos ingressando num terreno de subjetivismos traiçoeiros.

Foi por essas e outras razões que um observador independente e de grande sabedoria, como Alberto Dines, não deixou dúvidas sobre a caracterização que faz sobre o pipocar desses conselhos regionais (ao conselho do Ceará, seguiram-se vários outros, com pequenas diferenças de constituição). Escreveu o editor e fundador do Observatório da Imprensa, em seu artigo de 26 de outubro de 2010 (“Conselhos Estaduais não são para valer”): Inoportuna, extemporânea, irresponsável, contrária aos interesses que pretende defender, ilegal, ilegítima. E aloprada. Por mais necessária que seja a abertura do debate sobre a regulação dos meios de comunicação, a decisão da Assembleia Legislativa do Ceará – na terça-feira (19/10) – de criar um conselho estadual vinculado ao Executivo para acompanhar o desempenho da mídia é um delírio.

O debate é imperioso, impreterível, mas acionado desta maneira tacanha e truculenta vai transformar-se em retrocesso. Interessa apenas aos intransigentes das duas facções e não àqueles empenhados em criar condições para a efetiva modernização do nosso sistema midiático e sua convergência com o interesse público. Na reta final de uma das eleições mais acirradas e violentas desde a redemocratização, na qual governo e empresas de mídia substituíram-se aos candidatos e brutalizaram-se ostensivamente, rebaixando o país ao nível da Venezuela, a iniciativa cearense logo engrossada por outros três estados (Bahia, Alagoas e Piauí) tem toda a aparência de grosseira provocação. Não é para valer, esta é a sua perversidade. Por que correr com a definição do marco regulatório?

Como não é difícil notar, o tempo anda tumultuado demais para que se consiga a serenidade necessária para a discussão com qualidade de um tópico tão essencial para a ordem democrática. A iniciativa do governo deveria, para o bem da discussão, ter sido precedida de sinais e providências de garantia das liberdades plenas. Muitas vezes, infelizmente, vem se dando o oposto. Ninguém que se pautar pela boa vontade na democracia iria se opor à necessidade de que definamos, rapidamente, os marcos regulatórios da radiodifusão e de suas implicações nas tecnologias da era digital. Mais ainda: ninguém que aprecie a liberdade será contrário à mais ampla e disseminada discussão, na sociedade, da qualidade da imprensa. É preciso debatê-la, acompanhá-la e até mesmo monitorá-la, fiscalizá-la, vigiá-la. Mas, atenção, no âmbito da sociedade, não sob o manto do poder do Estado – muito menos no Poder Executivo. Por isso, o período em que a Secom vem tentando liderar a formulação dessa proposta no cenário nacional não é exatamente favorável e convidativo. O tema é urgente, sem dúvida, mas as condições prévias para o bom diálogo ainda faltam. É preciso cuidar delas, com presteza e decisão.

O que nos leva ao segundo aspecto do período presente, sobre o qual devemos ter atenção. A pergunta é muito simples: por que correr com a definição do marco regulatório num prazo tão exíguo, os dois meses finais de um governo de quatro anos? É mesmo possível que o ministro Franklin Martins consiga propor à sociedade um projeto de bom nível. É possível, também, que ele seja útil a debates futuros. O trabalho, de todo, não será exatamente perdido. O problema, agora, está nas condições de diálogo e na fecundidade que poderá ter esse documento. Se cuidarmos bem do diálogo e da segurança dos interlocutores quanto às suas justas expectativas, há uma boa possibilidade de que as conversas sejam mais produtivas, mais profícuas e menos traumáticas. Não é mais tempo de confrontos. Já é tempo de amadurecer.