
Sistema Tripartite de Radiodifusão: A Ausência de Regulação Legal Mantém Sem Efetividade o Princípio Constitucional da Complementaridade¹

Deborah Cunha TEODORO²
Carlo José NAPOLITANO³

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, SP

RESUMO

O artigo analisa uma das lacunas que inviabilizam a regulação da radiodifusão no Brasil. Ao tratar da outorga para a exploração da radiodifusão, a Constituição de 1988 prescreveu a divisão em sistemas privado, público e estatal, os quais ainda se encontram pendentes de regulamentação legal. Até o momento, pode-se dizer que o sistema estatal refere-se ao espaço de comunicação reservado àqueles que exercem o poder do Estado, enquanto os sistemas privado e público não deveriam ser controlados por atores estatais, como políticos titulares de mandato eletivo, para não gerar conflito de interesses e salvaguardar a todos o acesso ao direito à comunicação. O trabalho, fruto de revisão bibliográfica e análise documental, conclui que a anomia do setor é uma das causas para distorções do sistema, como é o caso do controle de emissoras por políticos titulares de mandato eletivo.

Palavras-chave: comunicação; direito à comunicação; princípio da complementaridade; radiodifusão; sistema tripartite.

INTRODUÇÃO

Ao tratar da competência da União para a outorga e renovação de concessões, permissões e autorizações destinadas à exploração do serviço público de radiodifusão no país, a Constituição da República Federativa de 1988 prevê, no Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo V, Da Comunicação Social, artigo 223, *caput*, o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal, os quais ainda se encontram pendentes de regulamentação, o que dificulta o controle e a fiscalização do setor.

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XVIII Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 41º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestre e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação - FAAC/Unesp, email: deborahteorodo@hotmail.com.

³ Orientador do doutorado. Professor do Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da FAAC/Unesp, email: carlonapolitano@faac.unesp.br.

O modelo adotado pelo Brasil para a organização dos serviços de radiodifusão combina elementos dos sistemas normativos europeu e norte-americano, que consideram o rádio e a televisão um serviço público de titularidade estatal (conforme artigo 21, XII, a, da CF/88), o qual deve ser viabilizado pela gestão estatal e delegação à iniciativa privada. A transferência e a renovação da titularidade de exploração do serviço somente podem ocorrer por meio de concessão, permissão e autorização, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

A forma como, atualmente, encontram-se regulamentados os serviços públicos de rádio e televisão não diferencia os conceitos intrínsecos ao princípio constitucional da complementaridade dos sistemas de radiodifusão, que precisam ser organizados pelo legislador, para que possam ser prestados pelos poderes estatais, sociedade civil e iniciativa privada, nem estabelece regimes jurídicos diferentes. Obedecer à normatividade constitucional considera que os serviços de rádio e televisão devem ser classificados como serviço público privativo do Estado (sistema de radiodifusão estatal), serviço público não privativo (sistema de radiodifusão público) e atividade econômica em sentido estrito (sistema de radiodifusão privado), salienta Priolli (2008).

A previsão constitucional de complementaridade entre os setores privado, público e estatal implica em harmonia e colaboração entre as estruturas de comunicação social, visando ao equilíbrio apropriado desse campo com funções diferenciadas, porém, complementares, evitando-se distorções arbitrárias no processo de comunicação social e representando a ausência de hierarquia entre os três sistemas.

O princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal da radiodifusão nada mais é do que uma manifestação particular do princípio do pluralismo no campo da comunicação social, em prol da estruturação policêntrica do sistema de radiodifusão, em favor da diversidade das fontes de informação e da multiplicidade de conteúdos audiovisuais a serem disponibilizados para o público. Por isso, os serviços de radiodifusão constituem atividades que devem ser compartilhadas entre o Estado, a sociedade e o mercado. Dessa forma, a interpretação de aludida norma constitucional deve se dar consoante o princípio do pluralismo nos âmbitos quantitativo (pluralidade de estruturas organizacionais comunicativas ou, em outros termos, pluralidade **dos** meios) e qualitativo (pluralidade de conteúdo audiovisual diverso ou pluralidade **nos** meios de comunicação), uma vez que tal norma tem por função a oferta equilibrada de

produções audiovisuais nos setores privado, público e estatal, cabendo ao Estado adotar normas e procedimentos para cumprir tal tarefa.

Para embasar a discussão, este artigo está dividido em três seções, sendo a primeira destinada a contextualizar a ausência de regulamentação das comunicações no país, a segunda, abordando a origem e o significado do princípio da complementaridade que dá margem a tantas interpretações, principalmente, no campo jurídico, e a terceira, abarcando o notório conflito de interesses gerado pela possibilidade de parlamentares, sócios ou associados de canais de rádio e televisão outorgarem e renovarem as próprias concessões. A metodologia utilizada para a produção do presente trabalho contou com pesquisa bibliográfica e documental, concluindo que a anomia do setor é uma das causas para distorções do sistema, como é o caso do controle de emissoras de radiodifusão por políticos detentores de mandato eletivo.

FALTA REGULACÃO LEGAL PARA A RADIODIFUSÃO BRASILEIRA

Por se tratar de um meio de comunicação escasso, com grande poder de influência sobre o público, e devido às fortes barreiras de entrada e permanência no mercado, em razão do alto investimento necessário para a produção e transmissão de conteúdos audiovisuais, a radiodifusão exige regulamentação, uma vez que não há espaço no espectro eletromagnético, nem condições financeiras para a veiculação de conteúdo ou a possibilidade de controle de um canal por todos que assim desejem, diferentemente do que ocorre com a mídia impressa e a internet.

Conforme Lima (2011, p. 28), as comunicações têm dimensões próprias, o que exige regulamentação legal específica, entretanto, no Brasil, predomina a “*no law*”, a anomia (ausência de regulação), a despeito da previsão constitucional para essa regulação, sendo que a regulamentação geral sempre esteve centralizada no Poder Executivo. Assim, o grande desafio é regular o mercado da comunicação de massa numa sociedade em que a informação é uma mercadoria apropriada por empresas privadas portadoras de interesses políticos, preservando o potencial democrático da mídia e impedindo abusos de poder da própria mídia.

Visando à funcionalidade integrada do sistema de comunicação social, a regulamentação estabelecida pelo artigo 223 da CF definiu o sistema estatal como o espaço de comunicação no sistema de radiodifusão reservado a quem exerce o poder do

Estado. Logo, os canais de radiodifusão nos sistemas privado e público não poderiam ser controlados por atores estatais, como políticos titulares de mandato eletivo, sob pena de desrespeitarem a distinção constitucional entre os três sistemas e excederem o espaço concedido pela Constituição para o exercício da radiodifusão. Essa divisão visa proteger a autonomia da imprensa no rádio e na televisão, para que o Estado e os titulares de seus poderes não exerçam interferência na produção e veiculação de conteúdos que não sejam próprios do espaço que lhes é reservado no espectro, por meio do sistema estatal.

Dessa forma, Araújo (2013, p. 10) ressalta que o artigo 223 da CF constitui um limite objetivo à atuação do Estado e dos políticos titulares de mandato eletivo, bem como a sua participação direta ou indireta, nas funções de sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de radiodifusão, viola os artigos 220 e 223 e o regime constitucional da comunicação social, preceitos fundamentais da Constituição. Essa conclusão encontra respaldo na primeira decisão fundamental sobre a radiodifusão (BVerfGE 12, 205) do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, para quem o direito constitucional à liberdade de expressão confere proteção objetiva à autonomia da imprensa e o controle direto ou indireto da imprensa pelo Estado ou por parte dele infringe essa garantia. A jurisprudência do Tribunal alemão reconhece que a radiodifusão é um meio de comunicação indispensável, capaz de exercer grande influência sobre a população, através do jornalismo e demais programas audiovisuais. Por isso, o Tribunal afirma que a liberdade institucional para a radiodifusão é tão importante quanto para a imprensa.

A jurisprudência alemã enfatiza que o controle direto ou indireto de uma emissora pública ou privada de radiodifusão pelo Estado ou por um titular do poder estatal viola o direito constitucional à liberdade de expressão. Para assegurar o exercício de tal direito, podem exercer a radiodifusão as pessoas jurídicas de direito público com autonomia perante o Estado (sistema público) e as pessoas jurídicas de direito privado (sistema privado), garantindo-se a ambas um sistema que represente a pluralidade de vozes existente na sociedade.

Também contemplado pela Constituição Brasileira de 1988, o princípio fundamental do pluralismo aplicado à comunicação social assegura a pluralidade das fontes de informação nos âmbitos quantitativo, atinente à quantidade de estruturas organizacionais comunicativas, e qualitativo, referente à diversidade de conteúdo

audiovisual disponibilizada ao público, em um país proclamado como Estado Democrático de Direito em garantia da livre formação da opinião pública.

Conforme asseveram Belan e Napolitano (2011, p. 87), “Se de fato o sistema tripartite fosse colocado em prática seria um grande passo para se assegurar a pluralidade dos meios e do fluxo de informações”, já que o conceito de complementaridade introduzido no texto constitucional brasileiro pretendia corrigir o desequilíbrio histórico existente entre os sistemas, tendo em vista a hegemonia do sistema privado, que não cumpre as normas constitucionais.

Contudo, ao criar a complementaridade dos sistemas, a CF concedeu um instrumento que ainda está pendente de efetividade no Estado. Note-se que “máxima efetividade” configura outro princípio constitucional, no sentido de concretização das suas normas. Afinal, a Constituição deve ser interpretada de modo que possa ser efetivamente aplicada e, conforme Silva (2007, p. 82-83), a norma contida no artigo 223, *caput*, da CF/1988, poderia ser considerada de eficácia limitada e aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, uma vez que não possui em seu texto todos os elementos que garantam sua aplicabilidade, caracterizando uma norma incompleta, de aplicabilidade mediata, futura, dependente de manifestação do poder regulamentador.

Corroborando aludida teoria, Scorsim (2007) retrata que o princípio da complementaridade exige a fixação de critérios que facilitem o acesso prioritário às frequências do espaço eletromagnético pelos setores público e estatal. As frequências disponíveis para outorga devem ser, preferencialmente, destinadas aos setores estatal e público, responsáveis, respectivamente, pela prestação de serviços públicos privativos e não privativos do Estado, justamente porque, em relação a esses setores, há mais exigências em favor dos interesses públicos e das obrigações constitucionais, além de ser uma maneira de corrigir a distorção em favor da hegemonia da radiodifusão privada. Trata-se de uma medida de planejamento administrativo da gestão do espaço eletromagnético, voltada ao equilíbrio entre os sistemas e amparada pela noção de regulação, para a correção das oportunidades comunicativas no interior do setor da comunicação social.

A atribuição prioritária de frequências aos setores público e estatal, todavia, não se limita à correção das falhas estruturais e/ou conjunturais do sistema de radiodifusão privado, o que configuraria um paradigma liberal, já que sua função persiste mesmo quando o sistema comercial, hipoteticamente, funciona bem. Considerado importante

mecanismo de garantia dos direitos fundamentais, o regime de serviço público de rádio e televisão alcança bens não-econômicos, que necessitam de difusão perante o público, consistindo em uma das formas de realização de direitos como liberdade de expressão, artística e de informação, inclusive jornalística, culturais, à educação e à comunicação social, dentre outros.

O sistema estatal abre mais espaço para a realização do direito dos cidadãos à informação de caráter institucional, o que implica na possibilidade de criação e manutenção de canais de televisão para atender essa obrigação do Estado. Já o sistema de radiodifusão pública possibilita a concretização dos direitos à educação e cultura, através das televisões educativas, e o exercício direto das liberdades de expressão e de comunicação social pelos próprios cidadãos, por meio das televisões comunitárias, sendo tal sistema adequado para a realização dos direitos sociais relacionados à educação e cultura. O sistema privado possibilita às emissoras de televisão maior autonomia para a execução de aludidos direitos, devido a sua liberdade de programação.

O eixo de estruturação dos três sistemas de radiodifusão consiste na liberdade de comunicação. Contemplado no capítulo constitucional dedicado à Comunicação Social, os sistemas de comunicação de massa atuam como mecanismos de realização das liberdades comunicativas asseguradas aos cidadãos e à sociedade, servindo tanto à autodeterminação individual quanto à autodeterminação democrática do povo brasileiro.

Para tentar sanar aludida ausência de regulamentação, Silva (2007, p. 166) ensina que há dois instrumentos de eficácia constitucional: a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e a iniciativa popular.

A ADO, prevista no artigo 103, §2º, da CF/1988, é um instrumento específico do controle de constitucionalidade concentrado para combater omissões normativas que inviabilizem o exercício de direitos, configurando-se em mera ciência ao Poder Legislativo quanto à necessidade de elaboração de uma norma, podendo ser ineficaz, se a inércia do Legislativo perdurar.

No intuito de atacar essas omissões legislativas foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF) três ADOs (ADO 9, 10 e 11), todas elas requerendo a regulação do capítulo da Comunicação Social, no intuito de inviabilizar os monopólios e oligopólios existentes, democratizando-se os meios de comunicação. As ações continuam em tramitação no STF.

Já a iniciativa popular, prescrita no artigo 61, §2º, da CF/1988, é um instituto de direito constitucional processual voltado a garantir a participação política do cidadão no seio da administração estatal, podendo ser considerada uma forma de realização da democracia direta, uma vez que atua no sentido de estimular a atividade dos legisladores.

Em 2012, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) lançou a campanha “Para expressar a liberdade”, cujo site oficial encontra-se hospedado no domínio <http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/>, que visa à coleta de 1,4 milhão de assinaturas com o escopo de sustentar a proposição de um projeto de lei de iniciativa popular, perante a Câmara dos Deputados, para a regulação das comunicações no país. Dentre os princípios e objetivos do novo marco regulatório, destaca-se “garantir a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de comunicação”. Todavia, Rothberg, Napolitano e Stroppa (2016, p. 87) alertam que, no ritmo em que se encontra a coleta de assinaturas, apenas em 2023 haverá a quantidade exigida constitucionalmente para a consecução da medida.

Diante do exposto, depreende-se que a anomia no setor da comunicação social decorre da inércia dos três Poderes da República que estão em mora com as suas atribuições constitucionais. Na seção seguinte, serão abordados assuntos relacionados ao princípio da complementaridade dos sistemas.

PRINCÍPIO DA COMPLEMENTARIDADE DOS SISTEMAS PRIVADO, PÚBLICO E ESTATAL: ORIGEM E SIGNIFICADO

As normas relativas à regulação das comunicações que apresentam potencial democratizador, presentes no texto constitucional, mesmo sem serem regulamentadas legalmente, ferem interesses tradicionais dominantes no setor, razão pela qual permanecem à mercê de múltiplas interpretações, algumas delas com sentido completamente contrário à ideia que as originou. Entre elas, figura o “princípio da complementaridade”, introduzido no capítulo da Comunicação Social da Constituição Federal de 1988 pelo senador e constituinte Artur da Távola, relator da matéria. A prescrição de aludido dispositivo representava a busca por um equilíbrio nas concessões, o que estaria em consonância com o pressuposto da democratização dos meios de comunicação e, conseqüentemente, com a outorga dos canais.

Também relator do Título VIII, Da Ordem Social, Capítulo III, Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I, Da Educação, da CF/1988, Artur da Távola relembra que as empresas privadas de educação, tanto as qualificadas quanto as comerciais, assim como as religiosas, exerciam grande pressão sobre os constituintes, uma vez que todas elas se encontravam, até então, unificadas pela insígnia da “educação privada”, sendo consideradas como “tubarões do ensino”. Diante desta situação, os constituintes responsáveis pela seção da Educação criaram a ideia da instituição pública, desde que sem fins lucrativos, comunitária e filantrópica, que não seria necessariamente estatal, na verdade, uma ficção jurídica. Dessa forma, foi introduzida, no artigo 213 do texto constitucional, a ideia de um ente público que não representasse necessariamente o Estado, mas sim, o que houvesse de possivelmente organizado na sociedade.

Assim, foi criada a figura da entidade pública, ao lado das entidades estatal e privada, conceito instituído para a seção da Educação do capítulo da Educação, da Cultura e do Desporto, que se estendeu para o capítulo da Comunicação Social da CF/1988, ensejando o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal para a prestação dos serviços de radiodifusão.

Da mesma forma que, conforme Távola apud Lima (2011, p. 97), para o conceito de escola pública foi criado “algo que escapasse ao exclusivo conceito de escola estatal como definição de escola pública”, para o conceito de radiodifusão pública foi criado algo que escapasse ao exclusivo conceito de radiodifusão estatal como definição de radiodifusão pública. Portanto, segundo o constituinte relator desta concepção, a radiodifusão pública abarcaria as emissoras de rádio e televisão sem fins lucrativos, comunitárias e filantrópicas, não estatais, que representassem o que houvesse de possivelmente organizado na sociedade. Entretanto, embora o constituinte Nelson Aguiar solicitasse que a figura jurídica do sistema público fosse positivado na CF/1988, tal preocupação não teve ressonância na redação final do capítulo da comunicação social (AGUIAR, 1987, p. 179, apud CARVALHO, 2009, p. 95), permanecendo uma lacuna conceitual em relação aos termos.

Carvalho (2009, p. 58) expõe que falta clareza normativa para explicitar se o sistema público previsto no princípio da complementaridade integra as obrigações do Estado ou se esse é responsável exclusivamente pelo sistema intitulado estatal, sendo o sistema público parte das obrigações de terceiros, sendo que essas podem ser entendidas como quaisquer iniciativas privadas, inclusive, as sem fins lucrativos, que também

constituem o sistema público. Tentar concatenar as normatizações para o serviço público e a previsão do artigo 223 acarreta uma série de questões obscuras que dá margens a diversas interpretações, as quais, se não delimitadas, podem ser usadas a favor dos interesses privados de determinados grupos econômicos, já que os legisladores brasileiros, muitas vezes, são comprometidos com a radiodifusão.

Ao elucidar a origem do “princípio da complementaridade”, o relator dos capítulos da Educação, do Desporto e da Cultura, bem como da Comunicação Social, da Constituição Federal de 1988, Artur da Távola, esclarece que o constituinte agiu com a intenção de distinguir o estatal do público ao redigir tais matérias constitucionais. No caso específico da radiodifusão, a ideia era fazer com que os três sistemas tivessem uma convivência harmônica, com prioridade de atendimento ao interesse público, sendo um deles controlado pelo Estado (estatal), o outro pela iniciativa privada (privado) e o outro pelo público (público). Portanto, nos âmbitos constitucionais da educação e da comunicação social, estendendo-se, posteriormente, aos orçamentos participativos municipais, sistemas público e estatal possuem conotações diferentes e assim devem ser tratados e interpretados.

Seguindo o pensamento introduzido por Távola na Constituição, Rothberg e Siqueira (2005, p. 131-142) explicam que os setores clássicos da radiodifusão brasileira são o privado e o estatal, sendo o termo estatal utilizado para designar as emissoras de televisão gerenciadas por um ente federativo ou uma entidade, pública ou privada, por ele criada, enquanto os termos público e emissores públicos estão associados à ideia de um setor público não-estatal de televisão e de emissores de TV, criados por cidadãos, independentemente do poder público. Os autores tratam das modalidades de serviços de televisão, classificando os sujeitos em emissores privados, estatais e públicos, assim como figuram, constitucionalmente, os sistemas.

A finalidade básica do sistema estatal é a comunicação institucional do poder público e a operação das televisões educativas, sendo que os entes federativos autorizados podem prestar diretamente os serviços de televisão, mediante a atuação da administração pública direta ou indireta, por meio de fundações ou empresas estatais, enquanto os estados e municípios dependem de autorização administrativa da União. A empresa estatal encontra-se submetida à forma de sociedade anônima de capital fechado, o qual é representado por ações ordinárias nominativas, sendo 51% delas pertencentes à União. Já as TVs educativas foram modeladas como entidades estatais

criadas pela União e pelos Estados, com forte intervenção governamental, em sua maioria sob a forma de fundações ou autarquias.

Ressalta-se que, embora as TVs educativas, entre as quais, as universitárias, aproximem-se, por conta de suas produções e programação, do conceito de emissoras públicas, há aquelas provenientes de universidades federais e estaduais, as quais estão adstritas à administração pública, por meio da *longa manus* do Estado, o que lhes confere a condição de estatais. No caso, a natureza jurídica da emissora, que é subjacente à administração pública indireta, prevalece sobre a característica do conteúdo por ela veiculado, fazendo com que seja conceituada como parte do sistema estatal.

Em contrapartida, a EBC (Empresa Brasil de Comunicação), apesar de ter sido constituída como empresa pública, conforme artigo 5º da Lei n.º 11.652, de 7 de abril de 2008, apresenta características formais e contedísticas que a assemelham, na prática, a uma emissora estatal. O artigo 19 da lei que a criou dispõe que as nomeações do diretor-presidente e do diretor-geral da empresa competem à Presidência da República, o que dificulta a autonomia, prevista no artigo 2º, inciso VIII, da mesma lei, que ratificaria a separação entre os poderes público e estatal de comunicação previstos na CF.

Portanto, na forma da lei, a EBC não se configura como o que as democracias chamam de emissora pública, visto que, nesta, o executivo-chefe é escolhido por um conselho de representantes da sociedade, enquanto, nas estatais, quem escolhe o dirigente é o governo. Além de ter a natureza jurídica de uma estatal, a Empresa Brasil de Comunicação é encarregada de operar, produzir e veicular comunicação governamental, conforme lhe incumbe o artigo 8.º da Lei nº 11.652/2008, e se reporta diretamente à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), cuja finalidade é cuidar da imagem do governo federal, o que não atende aos requisitos conceituais de uma emissora pública. Para Bucci (2011), “a EBC continua abrigando duas vocações antípodas: fazer comunicação pública, a exemplo da BBC inglesa ou da PBS americana, e prestar serviços de proselitismo governista ao Planalto, na linha da Voz do Brasil”.

Públicas e estatais, ambas TVs amargam uma crise crônica, cujas causas principais, avaliam Rothberg e Siqueira (2005, p. 131-142), são: 1) a falta de investimento público, no que tange à modernização tecnológica, e de fontes alternativas de receitas; 2) ausência de pessoal qualificado; 3) baixas audiências; e 4) *lobby* das emissoras comerciais. Essa situação desencadeou a criação, em 1998, da Associação

Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC), entidade brasileira de direito privado, sem fins lucrativos, que reúne 19 emissoras de rádio e televisão de caráter educativo e cultural, não comercial, sob o escopo do fortalecimento das TVs educativas e culturais, através de um mecanismo de cooperação entre as emissoras públicas, por meio do intercâmbio de produções audiovisuais.

Embora o artigo 223, *caput*, da CF/1988, apresente, em seu bojo, uma garantia de acesso da cidadania aos meios de radiodifusão, o modelo legal vigente para esse setor não apresenta as ferramentas institucionais adequadas para a formatação de um sistema público de comunicação social no campo da radiodifusão. Távola apud Lima (2011, p. 100) revela que são raras as outorgas a universidades, instituições da sociedade e organizações ligadas a profissionais do setor de comunicação social. Almeida (2006) informa que o sistema público de radiodifusão, composto por organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, requer a plena participação da sociedade na organização da programação da TV pública. A verdadeira televisão pública é independente do poder econômico, uma vez que não visa lucro, e do poder político, visto que não deve beneficiar, nem prejudicar o governo, os candidatos ou partidos políticos. O objetivo é a realização das legítimas expectativas sociais em torno da concretização de uma comunicação democrática.

Na próxima seção serão tratados os eventuais conflitos de interesses que possam existir com a outorga de emissoras de radiodifusão para políticos detentores de mandatos eletivos.

CONFLITO DE INTERESSES POLÍTICOS E CONSTITUCIONAIS

A Constituição Federal determina, no artigo 22, inciso IV, que compete privativamente à União legislar sobre radiodifusão e, no artigo 223, §§ 1º, 2º e 3º, atribui ao Congresso Nacional o poder de apreciação dos atos de outorga e renovação de concessões, permissões e autorizações de radiodifusão.

Portanto, o Estado, ao exercer o papel de principal ator no âmbito das comunicações, confere ao Executivo o poder de tomar iniciativa na formulação de políticas públicas destinadas ao setor. Contudo, no caso da radiodifusão, a Constituição de 1988 estabeleceu que a competência para a outorga e renovação de canais seria compartilhada com o Legislativo (LIMA, 2011, p. 31).

Entretanto, o poder atribuído aos parlamentares, em nível federal, para concessão e renovação dos canais de radiodifusão, muitas vezes, padece de falta de isenção e independência ao encontrar óbice no interesse particular de alguns deles, visto que é recorrente a participação de deputados federais e senadores como sócios ou associados de empresas prestadoras do serviço de radiodifusão. Diante do histórico brasileiro, em que práticas clientelistas, como o “coronelismo eletrônico”, dominam o setor de comunicações, não é de se estranhar que os titulares de mandato eletivo no Legislativo Federal estejam propensos a votar pela aprovação das outorgas e renovações de canais, a fim de não gerar conflito de interesses que venham a prejudicar as análises de seus próprios processos. Isso, considerando os casos em que não cabem a eles mesmos votar a aprovação de suas próprias outorgas ou renovações, o que fere o sistema de freios e contrapesos, idealizado por Montesquieu e demarcado pela separação de poderes, que baliza a CF/1988.

Dado o fato de muitos deputados e senadores se encontrarem na condição de proprietários ou diretores de emissoras de radiodifusão, portanto, atuarem no setor privado, o que lhes destitui de autonomia decisória para lidar com questões atinentes à matéria, é nítido o conflito de interesses gerado pelo dispositivo constitucional que conferiu a eles o poder de legislar sobre o assunto ou fiscalizar o serviço, tanto que uma das Casas do Congresso Nacional já reconheceu que “a propriedade e a direção de emissoras de rádio e televisão são incompatíveis com a natureza do cargo político e o controle sobre concessões públicas, haja vista o notório conflito de interesses” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p. 54, apud ARAÚJO, 2013, p. 29). Todavia, mesmo sendo considerado inconstitucional e ilegal, ainda é elevado o número de parlamentares detentores de concessões de rádio e televisão, o que reflete, inevitavelmente, nas decisões que visam manter seus interesses pessoais e privilégios ao votar tais processos.

Embora a divisão do serviço de radiodifusão estabelecida pelo artigo 223 da CF/1988 impeça, objetivamente, a participação dos titulares do poder estatal nos sistemas público e privado, não requer evidência alguma de que os parlamentares no exercício de mandato eletivo interfiram, de fato, na autonomia privada. Trata-se de uma garantia objetiva que não exige a produção de dano. Como os meios de comunicação que contam com a participação de políticos em seus quadros societários podem

restringir informações que prejudiquem seus sócios ou associados, torna-se difícil descobrir os casos de uso político das concessões, permissões e autorizações.

Portanto, a despeito da sua inconstitucionalidade (por violar preceitos fundamentais como liberdade de expressão e autonomia da imprensa, direito à informação, divisão entre sistemas estatal, público e privado da radiodifusão, garantia constitucional de realização de eleições livres, soberania popular, pluralismo político, princípio da isonomia, direito à cidadania, impedimentos e incompatibilidades inerentes ao exercício de mandato eletivo, independência dos membros do Poder Legislativo, probidade administrativa e democracia), a participação direta ou indireta de políticos titulares de mandato eletivo, como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de radiodifusão, é uma realidade corrente, cujas origens culturais históricas permanecem em curso, contudo, tal prática está sendo questionada junto ao STF. Tratam-se das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 246 e 379, propostas pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e que almejam o reconhecimento da inconstitucionalidade das outorgas de emissoras de rádio e televisão a políticos detentores de mandatos eletivos. Em sentido contrário, a Presidência da República, no governo Temer, ajuizou a ADPF 429, com o intuito de obter a declaração da legalidade de tais atos. Todas ainda estão pendentes de julgamento pelo Supremo.

Na próxima seção, serão traçadas algumas considerações em sede de conclusão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo 223 da CF/1988 estabeleceu a divisão do serviço de radiodifusão em três sistemas, consoante modelo vigente nos países desenvolvidos, com o intuito de proteger a autonomia da imprensa no rádio e na televisão, estabelecendo um limite de atuação para estes dos setores privado, público e estatal. Assim, o Estado, bem como os titulares do poder por ele emanado, teriam um espaço de comunicação reservado no espectro eletromagnético, mas estariam proibidos de controlar frequências inerentes aos sistemas público e privado. Todavia, não é exigida evidência de que os políticos titulares de mandato eletivo realmente não interfiram na autonomia privada, uma vez que a herança cultural brasileira demonstra que muitos deles são proprietários ou diretores de emissoras espalhadas pelo país. Dessa forma, os parlamentares votam a

outorga e renovação dos canais, legislando e fiscalizando questões atinentes à matéria, muitas vezes, visando ao interesse próprio, quando, conforme o texto constitucional, deveriam estar impedidos. Políticos que detêm, em seus estados, concessões de radiodifusão organizam, através do domínio dos meios de comunicação, a penetração e indestrutibilidade de sua influência nos panoramas local e regional, garantindo êxito nas reeleições e presença crescente no Estado, dentre outros privilégios.

Ao exigir a observância do princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal como critério para outorga e renovação das concessões, permissões e autorizações para operar o serviço de radiodifusão no país, a Constituição pretende corrigir o notório desequilíbrio histórico existente entre eles, haja vista que prevalece a hegemonia do sistema privado. Entretanto, falha em não positivar o conceito de radiodifusão pública e sua distinção da estatal, o qual também não foi expresso em lei ulterior, gerando interpretações conforme as teorias sobre serviço público do Direito Administrativo, em que o caráter público se confunde com o estatal.

A positivação da comunicação como direito humano, social e coletivo no texto constitucional apresentou, portanto, problemas conceituais, como o contido na previsão do princípio da complementaridade dos sistemas, instrumento de democratização dos meios de comunicação, ainda pendente de efetividade no Estado, tendo em vista a necessidade de legislação complementar para ser aplicado. Desta forma, faz-se necessária uma mudança estrutural na sociedade que, além das instâncias referentes ao Estado e ao mercado, contemple instituições da sociedade independentes de ambas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, B. S. R. de. A inconstitucionalidade da participação de políticos como sócios ou associados de pessoas jurídicas prestadoras de radiodifusão. In: **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 59, 2013, p. 146-182.

BELAN, B. B.; NAPOLITANO, C. J. A regulação jurídica constitucional dos meios e a monopolização das transmissões esportivas. In: **Comunicação & Informação**. vol. 14, n. 1, jan/jun 2011, p. 79-95. Goiânia: UFG, FACOMB. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/ci/article/view/21503/12635>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 11 dez. 2017.

_____. **Lei n. 11.652, de 7 de abril de 2008**. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua

administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC; altera a Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BUCCI, E. TV Brasil: pública, estatal ou governamental? **Estadão**. São Paulo, 22 set. 2011. Seção Opinião. Disponível em: <<https://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,tv-brasil-publica-estatal-ou-governamental-imp-,775858>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

CARVALHO, M. M. de. Ambiguidade no princípio da complementaridade entre os sistemas de radiodifusão na CF: inoperância regulatória, crise do Estado e domínio privado. 2009. 205 f. **Dissertação** (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

LIMA, V. A. de. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

PRIOLLI, G. Delimitação conceitual das TVs estatal, pública e privada. In: **Observatório do direito à comunicação**. Disponível em: <<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=20350>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

ROTHBERG, D.; NAPOLITANO, C. J.; STROPPA, T. Direito, sociedade e comunicação: um exame do anteprojeto de lei da mídia democrática no Brasil. In: **Comunicação e Sociedade**, vol. 30, 2016, p. 87-102. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.17231/comsoc.30\(2016\).2487](http://dx.doi.org/10.17231/comsoc.30(2016).2487)>. Acesso em: 25 set. 2017.

ROTHBERG, D.; SIQUEIRA, A. B. de. TV pública e democracia: perspectivas para o Brasil. In: **Revista Fronteira** (UNISINOS), São Leopoldo, v. VII, n. 2, 2005, p. 131-142.

SCORSIM, E. M. Princípio constitucional da complementaridade dos sistemas de radiodifusão privado, público e estatal. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1554, 3 out. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10463>>. Acesso em: 3 jan. 2018.

SILVA, J. A. da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2007.