



Considerações Sobre o Princípio da Complementaridade dos Sistemas Privado, Público e Estatal de Radiodifusão¹

Mariana Martins de Carvalho²

Universidade de Brasília (UnB), DF

Resumo

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa de mestrado finalizada em 2009. O objeto é princípio da complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal de radiodifusão presente no *caput* Art.223 da Constituição Federal. A pesquisa teve como ponto de partida a problematização dos conceitos de público, privado e estatal na formação do Estado e, posteriormente, no Estado Brasileiro. Além da conclusão conceitual acima citada, a pesquisa propõe duas possíveis classificações para o sistema de comunicação a partir da análise feita entre a regulamentação da comunicação, da educação e da saúde. A pesquisa teve aporte em diferentes áreas do saber como o serviço social, o direito, a sociologia e a comunicação, mas teve como base teórica principal a Economia Política da Comunicação e as teorias que fundamentam este pensamento.

Palavras-chave: Políticas de Comunicação; Regulação/Regulamentação das comunicações no Brasil; Complementaridade dos sistemas de radiodifusão

Introdução

A complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão apesar de ser aparentemente um ponto bastante específico de um artigo constitucional, é uma importante chave para se entender o espectro político brasileiro e mundial no final da década de 1980, quando a Constituição Federal foi elaborada e promulgada.

Até 1988, o Brasil não tinha em suas cartas magnas um capítulo dedicado exclusivamente à comunicação. Foi tão somente com a Carta promulgada naquele ano, que cinco artigos (Art. 220 ao 224), dentro do Título da Ordem Social, foram dedicados ao tema. Contudo, chegar a estes cinco artigos não foi tarefa fácil. O capítulo da Comunicação Social foi um dos capítulos que apresentou maior dificuldade de consenso em sua elaboração.

A Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (que gerenciava, dentre outras, a subcomissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação) foi a Comissão responsável por levar à Comissão de Sistematização da

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

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília. Atualmente é bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES). marianamartins@unb.br



Constituinte uma proposta para cada um dos pontos em seu título elencados. Esta Comissão foi uma das únicas que chegou à etapa da sistematização sem propostas que pudesse representar sequer a correlação de forças entre as idéias que disputavam a elaboração do capítulo da comunicação social. Foi então que, como resultado desse impasse, coube à própria Comissão de Sistematização elaborar um texto para a Comunicação, que, inspirado em parte no trabalho do deputado Artur da Távola, transformou-se no Capítulo V, do Título VIII, Artigos 220 a 224, da Constituição Federal (RAMOS, 2007). A regulamentação deste capítulo, sabia-se desde aquele momento, não seria fácil. Positivar sem regulamentar é uma prática comum dentro do jogo de poder e que é utilizada sempre que necessário para manter o *status quo*. Faz-se a positivação para cessar maiores conflitos, contudo, não se regulamenta, não se tira do papel enquanto não for do interesse dos legisladores.

A previsão da complementaridade entre os sistemas suas origens e respaldos

A complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal, aparece pela primeira vez nos anais da constituinte na proposta do primeiro substitutivo da Comissão de da Família, Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, proposto por Artur da Távola. O relator teve a contribuição de assessores e também de professores da área que desde os primeiros anteprojetos, estavam debruçados sobre uma proposta para o capítulo das comunicações. Dentre estes colaboradores estavam os professores Venício Lima e Murilo César Ramos, e Paulino Motter, à época assessor parlamentar.

Na leitura dos anais da Assembléia Nacional Constituinte, percebe-se que Távola, ao elaborar em conjunto com assessores o Capítulo da Comunicação Social, e especificamente ao sugerir o princípio da complementaridade entre os sistemas, foi fortemente influenciado pelos países democráticos da Europa e pelo modelo de sistema público dos Estados Unidos, além de também constar na sua justificativa uma reação ao Estado autoritário.

(...) Temos, no Brasil, cerca de 95% das concessões em mãos do capital e perto de 5% em mãos do Estado. Ora, uma democracia não possui apenas o capital e o Estado como instituições sociais. O capital é importante, é presença indispensável, o Estado é o organismo que representa as aspirações coletivas. Mas, Estado e capital não são as duas únicas instâncias sociais de um país. Razão pela qual, aqui, nesta matéria, o Relator se aventura a propor aos Srs. Constituintes, com a mais completa abertura e equidistância, o sistema misto de concessões, que é, hoje, o sistema, praticamente dos principais países evoluídos nessa matéria, com a diferença de que, esses países começaram no sistema público e acabaram adotando o sistema



privado. E o Brasil tem o sistema privado, e está precisando adotar, também, o sistema público. (TÁVOLA, 1987, p. 178)

Artur da Távola tinha clareza que a sua proposta não seria compreendida de forma simples e por isso merecia um profundo esclarecimento que ele já começava a fazer ponto a ponto. Deu a sua primeira justificativa, que era a apropriação do Estado pelos interesses do capital, em seguida, a desproporção entre o número de veículos comerciais e estatais. E por fim, usou a experiência dos países Europeus para justificar a sua defesa de um sistema misto. Contudo, mais adiante o sistema misto, que ele apresenta fazendo uma proposta de equilíbrio entre o privado e o público, acaba por ser uma proposta tripartite.

Razão pela qual a proposta, aqui, refere-se a que as concessões sejam dadas numa complementaridade tripartite: concessão ao sistema privado que possui dinâmica própria, que atua, com muita eficácia, no setor de entretenimento, (...). Eu acho que a iniciativa privada tem um papel fundamental nas comunicações. Não tem direito ao papel monopolista, como ocorre, hoje, no Brasil. Cabe-lhes ter o seu espaço preservado, até porque o Brasil realiza uma televisão de qualidade. Do outro lado, o Estado, que deve continuar a merecer um tipo de concessão, porque cabe ao Estado uma série de tarefas que não podem ser realizadas no campo da comunicação, pela iniciativa privada, até porque não são rentáveis, e que são, também, fundamentais: o auxílio a programas de ensino, a inserção nos currículos escolares, a complementação no tocante à matéria de natureza educativa e cultural, a organização de cursos de intercâmbio universitário, enfim, um sem número de atividades que cabem ao Estado na área da comunicação, e, juntamente com esses dois sistemas, a oferta de um sistema de comunicação. Trata-se de um sistema organizado por instituições da sociedade e que funciona independente do Estado e do capital. Se esta Nação tiver, oriunda dos meios de comunicação, essas três propostas de comunicação convivendo no campo social, seguramente ela terá encontrado o caminho da democratização. (TÁVOLA, 1987, p. 178)

Távola justifica este “novo” sistema ainda como uma forma de a comunicação não funcionar como aparelho ideológico exclusivo do Estado e ter na instituição pública, “como é a BBC, como é o sistema da República Federativa da Alemanha e tantos outros sistemas europeus, uma terceira forma de oferta de produtos. A questão central é encontrar os princípios pelos quais faremos a concessão de canais” (TÁVOLA, 1987, p. 178).

Vale ressaltar, que a observação do princípio da complementaridade no momento das outorgas era, na proposta inicial, uma atribuição do Conselho Nacional de Comunicação, órgão que teoricamente teria a autonomia necessária para fazer este tipo



de equilíbrio, mas que teve a sua função completamente modificada na versão final do capítulo da comunicação social.

Mesmo com a tentativa de explicação por parte do relator, o aparecimento de dúvidas ainda relacionadas à questão da criação de uma nova figura jurídica, o sistema público que não era o estatal, era uma questão iminente e chegou a ser ponderada já na reunião seguinte a apresentação do substitutivo. O constituinte Nelson Aguiar (PMDB – ES)³ fez uma fala logo após a explanação de Távola solicitando esclarecimento.

Nobre constituinte Artur da Távola, faço referência à matéria contida no item I do art. 44, quando V. Ex^a, fala do sistema público, privado e estatal. Como se trata de uma figura nova, a empresa pública, diferente de estatal, queria que V. Ex^a se ativesse mais um pouco nesta questão, porque ajudaria a explicar o conceito de empresa pública. (AGUIAR, 1987, p. 179)

A fala do Constituinte deixa clara uma dúvida que vai pairar ainda por muito tempo, que é justamente o que deve ser entendido como diferença entre o sistema público e o sistema estatal, visto que esta diferenciação não foi proposta em nenhuma outra matéria e tampouco completou o texto constituinte. Cabe resgatar um pouco mais o desenrolar deste diálogo quando, ao questionamento do constituinte, o relator tratou de deixar mais claro o seu conceito de público diferente do estatal.

A palavra “pública”, em função da idéia de empresa pública, acaba possuindo um significante novo, que joga uma certa sombra sobre o conceito da instituição pública, que não tem a ver propriamente com a figura da empresa pública. (...) A instituição pública é uma instituição organizada, deferida e representativa da sociedade que funciona como um corpo paralelo ao Estado e às entidades privadas. (...) Se amanhã nós tivermos o espectro de VHF e o espectro de UHF dividindo esse espectro entre a iniciativa privada, o Estado e organizações de entidades públicas, evidentemente, nós teremos um sistema de comunicação muito mais rico, muito mais variado, e não teremos a comunicação especificamente como um aparelho ideológico de uma das forças existentes na sociedade. (TÁVOLA, 1987, p. 179)

Vista a dificuldade que este dispositivo poderia causar se não ficasse clara a diferença ali proposta e, ao contrário, fosse “liberada” a interpretações de toda sorte, o constituinte Nelson Aguiar voltou a solicitar que, além da positivação do modelo de

³ No portal da Constituição Cidadã, na página eletrônica da Câmara dos Deputados, onde foi encontrada a biografia do parlamentar constituinte Nelson Aguiar, consta que o mesmo iniciou a legislatura pelo PMDB, mas que em algum momento de 1987, que não foi especificado, mudou de partido para o PDT.

sistema público, fossem positivados também os conceitos de cada uma dessas figuras jurídicas.

(...) essa matéria me parece de tal relevância e ela contém um conceito tão inovador que talvez fosse importante conceituá-la e defini-la em um artigo próprio, porque, veja bem, ela entra aqui no item do art. 44 a que a ela não se refere, a essa empresa pública com essa conceituação. Penso eu que já que ela traz um conceito completamente diferente de verba pública, verba estatal, verba do estado, ela traz um conceito novo, abrindo um campo novo, uma perspectiva nova, eu sugeriria então que ela estivesse tratada em um artigo próprio em que ela fosse conceituada, porque me parece que como ela entra aqui é uma figura que está incorporada a um artigo a respeito, do qual o *caput* do artigo não fala. (AGUIAR, 1987, p.179)

Ainda no esforço de fazer entender a sua proposta o relator dá mais uma explicação do que viria a ser este novo sistema público:

Um outro exemplo interessante que V. Ex^a falou está nos Estados Unidos no *Public Broadcasting System* que é um sistema de *broadcasting* público que recebe recurso do Estado, recurso de empresas privadas, contribuições diretas de cidadãos, de organizações da sociedade civil, e funciona como um canal público prestando certos serviços que não são, especificamente, prestados pela iniciativa privada. E lá, no caso, não há propriamente o sistema estatal. A diferença fundamental entre o estatal e o público não está propriamente na fonte dos recursos, mas no controle das emissões. (TÁVOLA, 1987, p.180)

Ao analisar esta discussão mais de vinte anos depois, vê-se que as preocupações do parlamentar constituinte Nelson Aguiar, que acabaram por não ter ressonância na redação final do capítulo da comunicação, tornou-se, dentre tantos outros, um problema constitucional. Além de não ter nenhuma conceituação na própria Carta, como sugeriu Aguiar, muito foi alterado no processo como um todo e inclusive o Conselho Nacional de Comunicação, órgão a quem caberia a responsabilidade tanto das concessões como também da observação deste e de tantos outros princípios, acabou por virar um órgão puramente consultivo.

A complementaridade dos sistemas privado, público e estatal acabou por permanecer na redação final da Carta, no *caput* do artigo 223. Como já foi mencionado, ficou a cargo da Comissão de Sistematização a proposta final de texto referente a toda a Comissão da Família, Educação, Cultura e Esportes, Da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, e só aconteceu nos últimos minutos da negociação.



A pena de uma má compreensão, o texto seguiu sem a conceituação. Já nas primeiras avaliações que foram feitas pós Constituição de 1988 e que se detiveram a discutir a comunicação em seu aspecto democrático, foram ventiladas a necessidade urgente de formular leis complementares para conceituar e regular vários aspectos, dentre eles, a complementaridade. Para Paulino Motter (1994), a conceituação do que deveria ser cada um destes sistemas era de saída um desafio:

Da mesma forma o princípio da complementaridade só terá efetividade como uma lei complementar, que em primeiro lugar, conceitue os três sistemas – público, privado e estatal – e, num segundo momento, defina parâmetros de equilíbrio dessas três formas de controle dos veículos de radiodifusão. Quanto à conceituação dos sistemas privado e estatal, ela não oferece maiores dificuldades, pois baseia-se no modelo vigente. O sentido inovador deste princípio decorre da previsão de um “sistema público”, cuja natureza está por ser conceituada em razão da ausência, no Brasil, desse modelo de radiodifusão que tem como referência mais próxima o sistema de televisão “public service” desenvolvido em outros países de maior tradição democrática. Caberá ainda a legislação complementar especificar em que nível se dará a complementaridade desse “sistema público” com os outros dois – o privado e o estatal. (MOTTER, 1994, p.299)

Entretanto, por mais que a regulação e a possibilidade de se conceituarem as diferenças fossem indicadas como as formas de responder ao “problema” conceitual e até mesmo jurídico que pudesse ter a diferença entre o público e o estatal no artigo 223, outros questionamentos a esta formulação foram feitos. Anos após a promulgação da Constituição de 1988, além dos problemas da não regulamentação, outros de ordem ideológica e também políticas passaram a permear a discussão da pertinência de se distinguir o público do estatal, a prejuízo da noção de Estado como poder público por excelência.

O contexto político: possíveis influências que condicionaram a divisão entre público e estatal

O que aparece primeiramente pelas mãos de Artur da Távola ainda na constituinte – a complementaridade entre público, privado e estatal e, portanto, uma diferenciação entre o estatal e o público parece ter sido, para além das explicações (já expostas) do autor da proposta, uma grande contribuição do relator para a criação de um consenso entre os grupos que disputavam interesses na Comissão. Havia por parte da



bancada ligada aos radiodifusores o medo de que o discurso estatizante que ganhara espaço na discussão do serviço de telecomunicações – que na Constituição de 1988 aprofundou o caráter público – contagiasse o serviço de radiodifusão também. Era nessa linha que a Abert defendia o mínimo de regulação possível para a radiodifusão e, não conseguindo que este texto ficasse de fora, partiu para uma disputa bem acirrada dentro da Comissão.

Colocar uma figura jurídica pública para contrapor a força do Estado era importante naquele momento tanto para a iniciativa privada, como também para o campo que lutava pela democratização da comunicação, pois este último marcado por um Estado ditatorial, ainda não confiava plenamente no seu caráter público. Segundo Venício Lima (LIMA apud MARTINS, 2008), a complementaridade era uma idéia que apareceu pela primeira vez nos cadernos produzidos pelo Centro de Estudos de Comunicação e Cultura da UnB e que teria sido entregue a Tancredo Neves, quando ele fora eleito, para servir de base para as políticas de comunicação da Nova República. A explicação para a proposta da complementaridade, segundo Lima, tem a ver com a conjuntura nacional:

Estávamos saindo de um período militar e traumatizados com a experiência estatal, que eram 20 anos de Estado militar autoritário. Então o público era uma alternativa. Naquela época, o público era uma forma de escapar do estatal autoritário. Estatal que servia ao regime militar. A discussão sobre o público era um debate extremamente politizado porque era a forma de escapular do autoritarismo (LIMA apud MARTINS, 2008, p.4)

Nem mesmo o Estado democrático pós-ditadura militar fazia por onde se confiar no seu caráter público. Durante a constituinte, pressões por parte do Presidente José Sarney e do então Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães (ambos aliados históricos dos ditadores e também ambos beneficiados direta ou indiretamente com concessões), foram feitas, inclusive na Comissão onde se discutia a comunicação.

O Governo da redemocratização ficou marcado pela distribuição do maior número de concessões de que se têm notícias na história do país. Sabe-se que a lógica de se usar a concessão de canais de rádio e televisão como moeda de troca para apóio político ganhou dimensões gigantescas justamente em um período tido como o da abertura democrática. Portanto, sobravam motivos para que naquele momento, até mesmo os que defendiam o setor público estatal fossem contagiados pela proposta, até então inovadora de um público não-estatal.



De acordo com Murilo Ramos (2000) o Estado era a categoria explicativa da realidade mais profundamente em crise, tanto o Estado do Bem-Estar Social das democracias constitucionais quanto o Estado autoritário do socialismo real que sobreviveu ao fim da União Soviética. A esquerda que tinha como norte a alternativa que se construía com o Estado Soviético pairava no ar sem alternativas diante da iminente queda do Muro de Berlim. O Estado Soviético que reunia as esperanças de toda uma geração não conseguiu resistir à burocratização e, no campo das comunicações, também não gerou experiências democratizantes que pudessem ser reivindicadas pela esquerda. A crise nos modelos de Estado de Bem Estar Social e também no modelo do Estado Soviético, fez imperar o mercado como o mais capaz regulador das relações sociais, econômicas, políticas e culturais.

Todos aqueles, no entanto, que, mesmo diante da opacidade, da intransparência dos tempos atuais, não abrem mão da crença na democracia social, com justiça e solidariedade, sabem que não estão no mercado, na ideologia do consumo, as chaves da liberdade. Assim, às categorias dominantes de *Estado e mercado* como reguladoras da condição humana contraponho aqui uma categoria renovada de *esfera pública*, que se confunde com a de *sociedade civil*, como o lugar privilegiado das contradições, dos conflitos, das disputas por hegemonia nos diversos planos sociais: na cultura, na política, na economia. As políticas nacionais de comunicação foram originalmente configuradas como instrumentos de Estado para assegurar, juntamente com outras políticas estatais, o desenvolvimento homogêneo e pleno das nações e seus povos. As políticas de comunicação devem ser hoje pensadas como *políticas efetivamente públicas*, formuladas não a partir de um centro incrustado no coração do Estado, mas sim a partir do embate de posições antagônicas no âmbito da esfera pública e transportadas daí para a prática do que vou chamar aqui, ainda que a título de provocação política e intelectual, de *Estado mínimo sob máximo controle público*, ou seja, um Estado permanentemente em cheque pelas forças adversárias na sociedade.⁴ (RAMOS, 2000, p.38-39)

A adesão a esta posição por parte dos parlamentares que naquele momento compunham o campo da esquerda parece que se deu com a consciência de se tratar de uma perspectiva liberal, mas que eles acreditavam ser necessárias para, ainda naquela conjuntura, contrapor a cultura patrimonialista, como fica claro na fala do parlamentar constituinte Carlos Alberto Caó (PDT- RJ):

Para nós há uma diferença entre sistema público e estatal. Na nossa opinião, abrindo e fechando rapidamente o parêntesis, tenham um

⁴ Ramos vai posteriormente no texto *Reestruturação do sistema e controle público*(2008) rever este posicionamento e admitir que esta postura foi justamente influenciada pela crise do Estado.



pouco de tolerância – o nosso Estado patrimonial tem um excesso de regulamentação. O que queremos é um Estado mínimo e a presença máxima da sociedade. Este é um postulado tão liberal quanto aqueles que foram enunciados por nós na leitura do texto do ilustre representante Vice-Presidente da ABERT. (CAÓ, 1987, p.87)

Além destas duas correntes teóricas que se unem para a defesa de um público não-estatal em contraposição ao Estado (seja porque ele é autoritário, ou seja porque ele representa uma concorrência) uma outra idéia vai ser condicionante para que a complementaridade seja considerada “uma das principais contribuições do capítulo da Comunicação Social para a democracia”. A história do uso dos meios de comunicação estatais/públicos para fins de promoção dos governos, ou seja, a herança patrimonialista que ainda não permitiu que as instituições públicas brasileiras se desatrelassem dos interesses privados de determinados governos foi também – mesmo que não intencionalmente – responsável por preparar o terreno para que o Estado fosse excluído de sua função pública.

Como tantos outros artigos do Capítulo da Comunicação Social, o art. 223 passou anos esquecido por parte dos parlamentares e do governo federal, fazendo jus à teoria do jurista Marcelo Neves (2007), de que alguns textos constitucionais servem muito mais de forma simbólica e como álibi de governos e grupos políticos para demonstrar determinada função democrática ou “progressista”, do que necessariamente para serem cumpridas. Foram praticamente 20 anos que a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal, e particularmente a diferença entre estatal e público passou sem os devidos cuidados e reflexões, fosse por parte dos parlamentares, ou por parte da comunidade acadêmica.

Ouvia-se falar da complementaridade por parte do movimento pela democratização da comunicação, que, durante anos, reivindicou de forma praticamente unânime esta regulamentação. Este debate, com caráter mais conceitual, vai ser resgatado posteriormente, quando em 2002 o Governo Lula é eleito, e ainda no seu primeiro mandato anuncia a criação de um Sistema Público de comunicação e ventila possibilidades para organização deste sistema, que só vai ser colocado em funcionamento no final de 2007.

Uma realidade prática (a criação de um sistema teoricamente público) colocou a aparente certeza (da necessidade de um público não-estatal) em torno das diferenças conceituais ali contidas em xeque. Quando a discussão ressurgiu sob uma nova conjuntura, a aparente unanimidade com relação à complementaridade deixa de existir e



uma relativamente grande quantidade de autores se dedica a tentar conceituar a pertinência ou não de se diferenciarem esses sistemas e, principalmente, a pensar a que e a quem serve esta diferenciação.

A criação da EBC e a retomada da discussão do artigo 223 da Constituição Federal

Em dezembro de 2007 entra no ar a Empresa Brasil de Comunicação. A criação desta Empresa Pública teve sua principal argumentação ligada ao cumprimento do princípio constitucional da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão.

No dia 7 de abril de 2008, o decreto que criou a EBC virou a Lei 11.652, e essa passou a ser a primeira lei que regulamenta parte do art. 223; (no que diz respeito ao sistema público). Esta lei, segundo sua própria descrição, instituiu os princípios e objetivos da radiodifusão pública.

É a partir desta nova realidade, a criação da TV pública no Brasil, que como todas as demais tentativas anteriores vêm cheia de problemas e desencontros conceituais, que ressurgiu a discussão que busca conceituar os sistemas e a tal complementaridade.

Complementaridade: armadilha normativa x instrumento de luta pela democratização da comunicação

Contrariando o consenso inicial em torno do seu caráter democrático e avançado, o princípio da complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal de radiodifusão previsto no Art. 223 passou a ser questionado por diferentes autores. Os primeiros estudiosos a publicarem questionamentos em torno *Caput* do Art. 223 foram Murilo Ramos (2008), e Eugênio Bucci (2008).

Diferentemente do que também pensaram os próprios os autores à época da publicação da Constituição, o princípio da complementaridade, mais especificamente a diferenciação entre o público e o estatal, passou a ser apontado como uma “armadilha normativa” (Ramos, 2008).

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. (...) 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. (RAMOS, 2008, p. 2-5)

Eugênio Bucci em seu livro *Em Brasília 19h* também explora essa contradição e faz a seguinte consideração a certa da diferenciação dos sistemas:

A Constituição Federal em seu artigo 223, fala em complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Quanto ao que o primeiro representa, não cabe dúvidas: trata-se daquele que é propriedade de particulares, que tem por objetivo o lucro, e, por fonte de receita, a publicidade. O limbo se insurge no que se refere aos outros dois. E já começa na própria Constituição, que institui os sistemas estatal e público de radiodifusão sem indicar uma distinção mínima entre ambos. Prossegue na ausência de lei complementar para organizar a matéria. Poucos são os estudiosos que sabem fazer uma distinção sensata sobre o que é o sistema estatal e o público. No vazio legal, o senso comum dos profissionais – e dos políticos – da área consagrou o maniqueísmo estapafúrdio de que a comunicação estatal é aquela que “defende o ponto de vista do governo” e a pública é aquela que “dá voz à sociedade”. Não é nada disso, mas o senso comum prevalece. (BUCCI, 2008, p. 259)

E completa ainda:

Os meios estatais são públicos, por definição, o que quer dizer que não pertencem mais a uns, que apóiam o governo, do que a outros, que não o apóiam. Não se pode admitir, sob nenhuma justificativa, que um lápis, uma impressora, uma ambulância ou um canal de TV do Estado não sejam administrados com critérios impessoais. Não se pode admitir que se subordinem a “pontos de vista”. O que é estatal, ora essa, também é público – obviedade que parece ter sido esquecida. Em matéria de comunicação pública, não pode haver dúvidas, o estatal deve ser entendido como uma subcategoria do público, ou seja: embora nem tudo que é público seja estatal, tudo que é estatal só pode ser público. (BUCCI, 2008, p. 259-260)

É também importante ressaltar esta diferenciação é uma especificidade do Brasil. Sequer os países que foram utilizados por Távola como exemplo durante as suas argumentações na Assembléia Constituinte para justificar a proposição da complementaridade, faziam diferenciações entre estes os sistemas público e estatal,



como fez a proposta brasileira. Neste sentido, o Diretor Presidente da Agência Nacional do Cinema, Manoel Rangel Neto, em entrevista durante I Fórum Nacional de TVs Públicas, que ocorreu em Brasília de 8 a 11 de maio de 2007 deu a seguinte declaração:

Em qualquer lugar do mundo que se fizer esta distinção de TV estatal e TV pública ninguém vai entender. Esta é uma coisa inventada pelos brasileiros. No Brasil, apenas, separa o estatal do público. A BBC é estatal, é pública, na Espanha e em Portugal a mesma coisa. São estatais/públicas. Nos EUA é diferente. (RANGEL, 2007)

Também não há esta diferenciação entre público e estatal em outro setor da Carta Magna Brasileira. Outros capítulos do Título da Ordem Social como a saúde e a educação, por exemplo, distinguem apenas público de privado. No primeiro, subentende-se também o que é estatal. Compreende-se que nem tudo que é público é estatal, contudo, tudo que é estatal é necessariamente público, pois o Estado é o servidor público por excelência.

Tanto as diferenças como as semelhanças e as possíveis contribuições do histórico de regulação/regulamentação das políticas de saúde e de educação para a comunicação foram exploradas na dissertação, e delas foram tiradas sugestões para a regulamentação da comunicação. Pôde-se ver que seguindo a lógica da diferenciação dos sistemas apenas entre público e privado consegue-se dar conta de regulamentar também a comunicação e preservar a autonomia do sistema público, aqui entendido também como o sendo parte, o sistema estatal.

Compreendida dessa forma a comunicação pública estaria dividida entre os veículos institucionais, que seriam canais destinados aos poderes da República para que os mesmos pudessem prestar contas da sua atuação à sociedade e também ter retorno de demandas; e os canais públicos generalistas, que teriam uma programação plural, seriam geridos por conselhos e prezariam pela representação diversa da sociedade bem como a promoção dos demais direitos humanos e sociais.

Contudo, vale ressaltar que todo o sistema de radiodifusão, seja ele público ou comercial, é um serviço público por natureza e de titularidade do Estado. Mesmo os que são destinados a exploração de terceiros (inclusive privados) por concessões, permissões ou autorizações, como é o caso da comunicação, devem prestar o serviço dentro dos princípios do serviço público. Neste sentido alerta Bolaño e Brittos (2008):



“O sistema privado não se pode eximir das obrigações de serviço público, visto tratar-se de concessão pública, exigindo, no caso dos países plenamente democráticos, contratos de concessão, cadernos de encargos e controle público sobre os conteúdos, de modo a evitar as distorções conhecidas no mercado brasileiro: censura privada e manipulação”. (BOLAÑO e BRITTO, 2008, p. 10)

Portanto, é fato que o artigo 223 da Constituição Federal no que tange a previsão do princípio da complementaridade entre os serviços privado, público e estatal merece ser revisto. Sua regulação merece também uma larga discussão em torno dos princípios de um serviço público fundamental que deve ser prestado como tal e não de forma a atender interesses privados.

Conclusão

A conjuntura foi favorável para que em determinado momento histórico o Estado brasileiro decidir distinguir as figuras do público do estatal, contudo, e curiosamente, tão somente no que tange à comunicação social. De um lado, a direita proclamava o fim da era do Estado promotor, do Estado de Bem Estar Social, e festejava a ascensão do neoliberalismo e a abertura para o capital de mercados antes fechados ou semi-fechados para exploração comercial. Do outro lado, a esquerda também perdia a suas esperanças em um Estado promotor e regulador completamente imbuído do espírito democrático, pois ruía a União Soviética e junto com ela a esperança de algumas mudanças que não foram feitas, inclusive com relação às políticas de comunicação. O que restou à esquerda, outrora defensora de um Estado forte e promotor, foram as dúvidas a respeito de qual seria a alternativa ao mercado.

Aliada à decepção com o Estado Soviético, estava também uma descrença total com o Estado Brasileiro recém saído de uma ditadura que aparelhou os meios de comunicação de massa e usou do seu poder de polícia para perseguir e até matar os que se insurgiam contra o sistema. Esta turbulência, que teve seu princípio em meados dos anos 1980, com o fim da ditadura militar, e perdurou até depois do fim da URSS, fez com que houvesse, até mesmo por parte da esquerda, um apoio ao projeto de um público não-estatal para as comunicações naquele momento.

A posição naquele momento defendida, ao diferenciar o público do estatal, corroborava com a idéia de um Estado meramente usurpador e, portanto, abria-se mão



de se “publicizar” o Estado e fazê-lo, de fato, merecedor do título de Servidor Público. Anos depois viu-se a armadilha e iniciou-se uma caminhada para desconstruir a idéia de que o estatal não é público e que tudo que é estatal é necessariamente apropriado de forma autoritária pelo governo. Para tanto, precisou-se evocar uma distinção que conserva a qualidade de servidor público do Estado e não de instrumento e aparelho exclusivo e imutável do governante, que é a distinção entre Estado e Governo.

Esta posição, em sua raiz, compreende o Estado como o poder público. O Estado, a partir desta compreensão, é um espaço em disputa, muitas vezes apropriado por uma elite econômica e política que o privatiza, mas que também, pela sua própria forma de organização, tem que fazer concessões para a classe que não é hegemônica. Quando ocorre de a classe economicamente dominante não dirigir o Estado, as concessões também ocorrem, sendo que, por sua vez, para os interesses do capital. Enfim, o Estado representa o consenso possível em uma eterna disputa entre interesses de diferentes classes. Contudo, vale ressaltar, no sistema capitalista, essas classes não disputam em pé de igualdade. O que vai justamente determinar a atuação do Estado é a correlação de forças econômicas e políticas, as alianças e a disponibilidade para que o governo eleito, mediante apoio popular ou não, siga na construção da sua hegemonia continuar ou não na direção do Estado. Estar no governo não necessariamente significa ter total poder de mando, assim como foi visto que, estar positivado nas Constituições ou nas leis não significa ter eficácia.

O Estado, longe de ser a encarnação do bem ou do mal, é, no processo de disputa dentro do modelo capitalista, uma das poucas instituições que, se democratizada, é capaz de fazer a mediação entre as classes sociais e instrumentalizar a população a partir do que se constitui enquanto interesse público.

Na opinião do jurista Fábio Konder Comparato (2000), o Estado deve superar a dicotomia Estado-Sociedade Civil, sobre a qual, segundo o autor, se fundou o compromisso histórico entre capitalismo e democracia representativa no século XIX. Superada esta falsa dicotomia resolve-se também o problema do público não estatal, porque se não há Estado sem Sociedade Civil - pois esta categoria junto com a Sociedade Política compõe o Estado -, não há estatal sem ser público. Contudo, há de se construir na disputa pelo aparelho estatal a sua “desprivatização”, deve-se fazer do Estado, efetivamente, o principal servidor público. Esta não é uma tarefa fácil, mas também não é impossível.



A partir do entendimento aqui construído, vale deixar claro que a “desprivatização” do Estado passa pela “desprivatização” dos serviços públicos, dentre eles a comunicação. A comunicação, principalmente a que funciona como serviço público, ou seja, os veículos ligados à radiodifusão, constitui o cerne da esfera pública, e as idéias que permeiam a sociedade passam incondicionalmente por este espaço de disputa. A privatização da esfera pública nos moldes que acontece no Brasil, com um sistema comercial amplamente dominante e sem controle público, contribui para a privatização do serviço público e do Estado e não para o contrário.

Referências Bibliográficas

- AGUIAR, Nelson. **Pronunciamento**. In: Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Anais da Assembléia Nacional Constituinte 1987.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, V. C. . **TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural**. In: 17º Encontro Anual da Compós, 2008, São Paulo. Compós 17 - Anais. UNIP : São Paulo, 2008.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BUCCI, Eugênio. **Em Brasília 19 horas**. A guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- CAÓ, Carlos Alberto. **Pronunciamento**. In: Subcomissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação. Anais da Assembléia Nacional Constituinte 1987.
- COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. In: BUCCI, Eugênio (Org.). **A TV aos 50: Criticando a Televisão Brasileira no seu Cinquentenário**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- MOTTER, Paulino. **A batalha invisível da constituinte: interesse privado versus caráter público da radiodifusão no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Faculdade de Comunicação. Universidade de Brasília. 1994.
- MARTINS, Mariana. Artigo 223 coloca em xeque o papel do Estado e do Mercado. **Observatório do Direito à Comunicação**. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id=4132>. Acesso em: 09 de out. 2008.
- RAMOS, M. C. A política nacional de comunicações e a crise dos paradigmas. In: **Às margens da estrada do futuro: comunicações, políticas e tecnologia**. Brasília: UnB, 2000
- _____. **Reestruturação do sistema e controle público**. In: Plenária Nacional de Comunicação. XIV., 2008. Brasília. Anais eletrônicos da XIV Plenária Nacional de Comunicação. Brasília: Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação, 2008. Mesa de Abertura. Disponível em: <http://www.fndc.org.br/arquivos/Murilo_%20Ramos_2008.pdf> Acesso em: 23 jun.2008.
- _____. **A comunicação na Constituição Federal: o efetivo cumprimento dos dispositivos constitucionais e sua adequação a realidade de convergência dos meios e mídias**. Faculdade de Comunicação/ Universidade de Brasília, 2007.
- TÁVOLA, Artur. **Pronunciamento**. In: Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Anais da Assembléia Nacional Constituinte 1987.