

A fiscalização pública das empresas de importância vital

Os dispositivos reguladores da radiodifusão na Inglaterra

HANS FRANKE

Dr. jur. e Dr. rer. pol.

Em artigo precedente (ver "*Revista do Serviço Público*", setembro de 1940, pgs. 52-56) mostramos a nova orientação seguida pelo Governo Britânico afim de regulamentar a produção de corrente elétrica. A criação de uma corporação pública semi-independente tal como a "Central Electricity Board" encontrou um análogo no campo da radiodifusão na Inglaterra: a "British Broadcasting Corporation". (Por êsse motivo podemos reportar o leitor às observações feitas no mencionado artigo, no que concerne à construção jurídica dêsse novo tipo de corporação).

Certamente a radiodifusão não corresponde a uma necessidade econômica como, por exemplo, a produção de corrente elétrica. Mas, tendo em vista a influência extraordinária do rádio na modificação da opinião pública e na cultura intelectual da população, compreende-se que o Governo tenha considerado a radiodifusão pelo menos tão importante quanto os outros ramos de produções de importância vital e tenha se preocupado o suficiente para salvaguardar o interesse nacional. Por isso é que se procedeu, na Inglaterra, ao estabelecimento da "British Broadcasting Corporation".

A solução encontrada para o caso merece, aliás, o interesse do Brasil, que, no momento presente, cuida da reorganização das disposições legais relativas à radiodifusão.

O início das difusões radiofônicas na Inglaterra remonta a 1920. Nesta época, o pósto trans-

missor de Marconi entrava em função, pela primeira vez, em Chelmsford. Desde 1.º de novembro de 1922, o serviço de radiodifusão estava a cargo dos 8 postos transmissores da "British Broadcasting Company", que obtivera, a título de experiência, licença por 3 anos. A dita companhia era um *trust* formado pelas fábricas britânicas de aparelhos de rádio. Por êsse motivo, só se concediam licenças aos ouvintes que possuíssem um aparelho de rádio fabricado por empresa participante do *trust*. Já em 1923, tal estado de coisas se manifestava intolerável e, cada vez mais, reclamava-se uma nova regulamentação que assegurasse influência preponderante do Estado nesse domínio de importância tornada primordial. Não era possível ao Estado tomar medidas unilaterais, uma vez que não havia ainda expirado o prazo da concessão atribuída à "British Broadcasting Company". O Governo entabou, pois, conversações que deram em resultado a conclusão de um acôrdo. O *trust* consentiu em renunciar ao seu monopólio de radiodifusão que, de resto, não lhe proporcionara o aumento de produção que esperara. Os acionistas da "British Broadcasting Company" foram totalmente indenizados pela nova corporação que ia substituí-la.

A nova regulamentação, que entrou em vigor a 1.º de janeiro de 1927, baseia-se no relatório do "Crawford Committee", ao qual fôra atribuído o estudo exato da matéria.

Para que ficasse claramente expressa a diferença entre a construção do antigo e do novo serviço de radiodifusão, êste último recebeu o nome de "British Broadcasting Corporation" (citado, daqui por diante, simplesmente pelas iniciais B.B.C.).

A Carta Régia de 20 de dezembro de 1926 especificou a esfera e as atribuições da B.B.C. em geral, enquanto que uma concessão e um acordo entre o diretor geral dos correios e a B.B.C. e o conteúdo da licença regulam as diferentes questões técnicas e econômicas.

Pelo fato de se basear a B.B.C. numa Carta Régia e não num simples ato administrativo, o que se quiz foi declarar, de maneira evidente, que a sua gestão é, por princípio, independente do parlamento ou das autoridades administrativas. O preâmbulo da Carta Régia fala da natureza jurídica da B.B.C., que é uma corporação pública semi-independente e que deve funcionar como sociedade fiduciária dos interesses nacionais ("*a public corporation acting as Trustees for the national interest*"). Os limites de seu campo de atividade e de suas atribuições são os mais vastos possíveis. A autorização que a Carta Régia concede à B.B.C. deve ser renovada todos os dez anos. A primeira renovação ocorreu em 1936. Por essa ocasião, foram introduzidas algumas modificações, que, todavia, não são de grande alcance além do novo regulamento das questões financeiras do qual deveremos ainda falar.

A Carta traça, a seguir, as linhas mestras da gestão da B.B.C., indica as condições às quais se acha submetido o exercício do privilégio, nomeia os primeiros governadores e o primeiro diretor geral e fixa o processo para nomeação futura de tais funcionários. Além disso, regula a compra de imóveis e de móveis, de direitos de publicação e de patentes de invenções, assim como de outros objetos úteis ou necessários ao serviço de radiodifusão. A B.B.C. está também autorizada a distribuir e a editar periódicos relativos à radiodifusão, assim como a estabelecer um serviço de informações em todo o mundo. Com a autorização do diretor geral dos correios, a B.B.C. pode, ela mesma, fundar uma nova agência de informações e editar um órgão diário:

De outra parte, a B.B.C. acha-se na obrigação de apresentar todos os anos um relatório ao diretor geral dos correios, o qual é também competente para autorizar qualquer atividade fora da

Grã-Bretanha. A êle incumbe, quando acontecer, a verificação de que a B.B.C. não cumpre suas obrigações e o dever de propor a revogação da Carta Régia. Somente por autorização do rei ou por um ato do parlamento pode essa Carta ser emendada ou modificada.

E' preciso salientar que nem a Carta Régia nem a licença do diretor geral dos correios conferem um monopólio absoluto à B.B.C. Trata-se unicamente de um monopólio de transmissão e não de recepção radiofônica. Êsse fato teve consequências nocivas para a B.B.C., pois até 1936 nada menos de cêrca de 350 "relay exchanges" se estabeleceram no domínio das suas atividades. As ditas emprêsas transmitem, mediante suas próprias emissoras intermediárias, as difusões radiofônicas do estrangeiro aos seus ouvintes, cujo número se elevou a um quarto de milhão em 1936. O govêrno britânico adiou sua decisão no que concerne à renovação futura das licenças em favor dessas emprêsas que, de algum modo, fazem concorrência à B.B.C.. Entretanto, desde 1927, são elas obrigadas a emitir pelo menos uma das transmissões da B.B.C. em suas transmissões do estrangeiro.

No que toca ao assunto das transmissões, foram estabelecidas certas prescrições, principalmente uma proibição absoluta de *réclame* direta ou indireta. Afim de assegurar essa proibição é interdito à B.B.C. aceitar gratificação pelas suas transmissões sem autorização especial do diretor geral dos correios. O rigorismo nesse ponto aumentou consideravelmente desde 1937, pois até então a transmissão de fatos autênticos relacionados com uma *réclame* era permitida. Além dessa obrigação negativa, a B.B.C. deve ainda transmitir divulgações gratuitas a requerimento das autoridades e, de outra parte, retirar qualquer transmissão que o diretor geral dos correios desaprove por escrito (1). Finalmente o govêrno reserva-se o direito, em caso de necessidade pública, de empregar os postos transmissores da B.B.C. sem a indenizar; incumbe ao diretor geral dos correios declarar quando se dá essa necessidade.

A amplo direito de contrôle do govêrno é exercido pelo funcionário pre-citado, que tem o

(1) — Desde 1937 a B.B.C. tem o direito de informar seus ouvintes de que uma divulgação está sendo feita ou que uma transmissão deve ser retirada por ordem do govêrno. Na realidade, a segunda eventualidade tem só importância teórica.

grau de um ministro. Todavia, faltam disposições detalhadas em relação às modalidades desse controle. Em todo caso, a responsabilidade do diretor geral dos correios se limita aos princípios da gestão da B.B.C. Isso se explica pelo alto grau de autonomia da B.B.C.; essa autonomia, no caso de dúvida, deve ser considerada mais extensa e não menos restrita. Diferentes declarações governamentais provam essa afirmação. Reiteradamente o diretor geral dos correios tem declinado de sua responsabilidade mesmo em transmissões políticas ou de assuntos que constituem objeto de controvérsia na opinião pública, transmissões essas admitidas somente depois de 1928.

O Parlamento não tem maiores possibilidades de controle do que o diretor geral dos correios. Mas parece que ainda não se verificou a necessidade de tornar esse controle mais vasto. Isso resulta do fato de que, no período de 1926 a 1933, houve apenas duas breves discussões na Câmara dos Deputados e na dos Lords sobre a B.B.C.

Quanto às questões financeiras, elas sofreram algumas modificações em 1937. Foi estabelecido que daí por diante a provisão dos correios a título de sua arrecadação das taxas de licença cobrada dos ouvintes será 9% do montante arrecadado. Mas de dois em dois anos, segundo o novo regulamento, essa porcentagem deve ser reexaminada tomando-se em consideração a situação econômica. Em todo caso, pelo menos 75% do produto líquido das licenças dos ouvintes pertencem à B.B.C. Em vista das grandes despesas do novo serviço de televisão o governo tomou em consideração um aumento dessa quota-parte em favor da B.B.C.

A B.B.C. depende inteiramente das contribuições; ela não possui nenhum fundo social, como as sociedades anônimas. Nos primeiros anos de atividade foram inevitáveis empréstimos a curto prazo. A Carta Régia fixou seu montante em £1.000.000. O aumento crescente do número de ouvintes fez subir o valor da quota-parte da B.B.C., proveniente das licenças arrecadadas, a £2.500.000 em 1936.

No emprêgo dessas contribuições a B.B.C. goza de completa autonomia. Mas é obrigada a submeter cada balanço ao exame de controladores aprovados pelo diretor geral dos correios, que é autorizado a deixar examinar detalhadamente esse balanço em qualquer época. Por diversas vezes foi reclamada maior clareza nesses balanços. A B.B.C. concordou em certo ponto com essas

reclamações, publicando dados e explicações em seus relatórios anuais.

A direção da B.B.C. se acha nas mãos de seus sete governadores, como dissemos acima. Eles são nomeados pelo rei e não precisam ser especialistas ou representantes de certas classes econômicas ou sociais. Basta que disponham de um julgamento extraordinário, de uma grande objetividade e de um caráter que garanta o bem estar público como critério de suas decisões. Os governadores não são obrigados a consagrar sua atividade inteiramente à B.B.C. nem mesmo o presidente; são responsáveis por toda a gestão coletivamente. Entre os governadores não existe uma divisão de responsabilidade para as diferentes repartições.

A organização interna, bem como a admissão do pessoal, submete-se unicamente à decisão dos governadores. O número total do pessoal elevou-se a 2.700 em 1937: 600 funcionários na secção técnica, 300 na secção de programa, 100 na secção de administração propriamente dita e 100 na secção de propaganda e periódicos.

Compreende-se que a organização interna da B.B.C. deve responder a diferentes necessidades: deve assegurar o máximo de perfeição técnica às transmissões para um número de ouvintes o mais elevado possível. Ao mesmo tempo o programa das transmissões, sem perder de vista sua grande missão cultural, deve realizar os desejos e os interesses de um *maximum* de ouvintes de diferentes classes econômicas e sociais. A reorganização de 1935 esforçou-se por se adaptar a essas exigências; ela se caracteriza por uma separação absoluta das secções que têm relação direta com o serviço de transmissão das que se ocupam da administração propriamente dita.

O departamento de programas ocupa a primeira linha com o departamento técnico. A tarefa do primeiro compreende não somente a escolha das peças e dos artistas de toda categoria e a elaboração de todo o programa, mas também a responsabilidade de sua execução. O departamento de administração se ocupa de todas as questões financeiras, administrativas e jurídicas relativas às transmissões. O 4.º departamento é o da propaganda e dos periódicos, ao qual incumbe a intensificação das relações com as autoridades e com o público e ainda a edição das diferentes publicações da B.B.C. Uma dessas publicações, o *hebdomadário "Radio Times"*, atinge a tiragem de 2.700.000 exemplares, fornecendo receita con-

sideravel. Um comité composto do diretor geral e dos chefes das quatro secções precitadas vela para que todo o serviço da B.B.C. obedeça a um único e mesmo princípio e para que as ordens dos governadores sejam executadas.

Não obstante a centralização da organização da B.B.C. em Londres, a transmissão dos postos regionais de telegrafia sem fio mostra uma des-centralização crescente. Um novo departamento promove sua coordenação. E' muito significativo o fato de que, desde 1935, o programa de um posto transmissor regional era em média formado de 42% das transmissões originais dêsse posto, 33% das transmissões de outros postos regionais e somente 25% para as transmissões do posto nacional de Londres.

A B.B.C. dispõe de numerosos comités que a orientam, seja na qualidade de conselheiros técnicos, seja como intérpretes dos desejos das diferentes categorias de ouvintes. Entre os primeiros merecem menção especial o "Television Committee", encarregado dos problemas de televisão e o "Spoken English Committee", composto de 20 famosos linguistas cuja atividade visa o contróle para que a pronúncia seja exata e uniforme nas transmissões. O "Central Council for School Broadcasting" elabora os programas das transmissões destinadas aos escolares enquanto diversos outros comités se ocupam de outras matérias. Êles têm prestado e prestam serviços preciosos em

matéria de teologia e filosofia, de música e de belas artes, como também em matéria de educação de adultos, graças à colaboração esforçada dos personagens mais competentes. Em consideração ao grande valor educativo das recepções por grupos de ouvintes, a criação deles foi grandemente favorecida; um comité especial encarrega-se de proporcionar toda facilidade a êsses numerosos grupos de estudos. Finalmente, existe desde 1935 o "General Advisory Council" intérprete dos desejos e sugestões da parte dos ouvintes.

Como se vê, a B.B.C. soube reforçar o seu contacto com o público. Os frutos dêsse esforço mostram-se no desenvolvimento formidavel do rádio. Quando foi construída a B.B.C., em 1927, havia cêrca de 2 milhões de licenças para aparelhos receptores. Dez anos mais tarde êsse número elevou-se a 8 milhões, o que corresponde a mais ou menos 30 milhões de ouvintes na Grã-Bretanha. E' curioso saber-se que em 1936 a B.B.C. recebeu 160.000 cartas sôbre suas transmissões e que, delas, mais de 130.000 as aprovavam.

Concluindo, pode-se afirmar que a B.B.C. fez suas provas; que ela deve seu sucesso, não em último lugar, ao feliz equilíbrio entre as transmissões educativas e recreativas, adaptando-se o melhor possivel aos desejos de seus ouvintes, mas sem perder de vista a grande missão cultural imposta à radiodifusão de nossos dias.

QUANDO UM VISITANTE ENTRAR NA SECÇÃO, NÃO
DESVIE SUA ATENÇÃO DO TRABALHO: DEMONS-
TRE-LHE QUE A CURIOSIDADE VALE MENOS DO QUE
O INTERESSE DO SERVIÇO