

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**HAYLENO SANTOS HOSSOÉ**

**A POLÍTICA DE REORDENAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE TV BRASILEIRO  
E O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA TV BRASIL**

São Luís  
2012

**HAYLENO SANTOS HOSSOÉ**

**A POLÍTICA DE REORDENAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE TV BRASILEIRO  
E O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA TV BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Ozanira da Silva e Silva

São Luís

2012

Hossoé, Hayleno Santos

A política de reordenação do sistema público de TV brasileiro e o processo de implementação da TV Brasil / Hayleno Santos Hossoé. – São Luís, 2012.

172 f.

Impresso por computador (fotocópia).

Orientadora: Maria Ozanira da Silva e Silva.

Tese (Doutorado) Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2012.

1. TV Pública – Brasil – Políticas Públicas. 2. TV Brasil. 3. Complementaridade. 4. Política – Avaliação Política 5. Processo – Avaliação 6. Democracia. 7. Informação – Direito. I. Título

CDU 304.4: 654.19 (81)

**HAYLENO SANTOS HOSSOÉ**

**A POLÍTICA DE REORDENAÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE TV BRASILEIRO  
E O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA TV BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Maria Ozanira da Silva e Silva (Orientadora)

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

---

Professor Silvano Alves Bezerra da Silva (Co-orientador)

Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos

---

Professora Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão

---

Professor Francisco Gonçalves da Conceição

Doutor em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Professor Laurindo Leal Filho

Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo

---

Professora Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Suplente)

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão

---

Professora Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira (Suplente)

Doutora em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas

Aos meus pais, Haymir e Cassandra, que sempre me incentivaram a buscar, por meio do trabalho e do conhecimento, as condições para ultrapassar minhas próprias limitações.

Ao meu irmão, Heric, pelo oportuno estímulo que me guiou em direção à vida acadêmica, bem como pela inabalável confiança em mim depositada.

À minha querida Mônica, por preencher meus breves lapsos de persistência com todo seu amor e carinho.

A Arthur e Guilherme, filhos queridos que me ensinaram o significado da fé, mesmo antes que eu pudesse lhes oferecer este singelo exemplo de perseverança.

A todos que dedicaram preciosos momentos de sua atenção a esta pesquisa.

A Deus, que com sua infinita sabedoria nos iluminou pelo fértil caminho da pesquisa.

## AGRADECIMENTOS

À professora Doutora Maria Ozanira da Silva e Silva, pela confiança em mim depositada no decurso de sua irretocável orientação, durante a qual acolheu minhas limitações ao, agradavelmente, conduzir-me pelos sinuosos caminhos da pesquisa, observáveis, somente, por intermédio de sua vasta experiência docente, pela qual serei eternamente grato diante de sua honrosa contribuição.

Ao professor Doutor Silvano Alves Bezerra da Silva, que com a co-orientação deste trabalho, enalteceu a longa e fértil trajetória de incentivos ao meu desenvolvimento profissional, que se iniciou ainda no alvorecer da minha vida acadêmica, no curso de Publicidade e Propaganda.

À professora Doutora Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, pelas valiosas contribuições a esta pesquisa nas diversas oportunidades em que clarificou nossa visão com sua sólida experiência avaliativa.

Aos ilustres entrevistados Orlando Senna, Leopoldo Nunes, José Roberto Garcez e Regina Lima, pela inestimável contribuição de seus relatos sobre o momento histórico objeto desta pesquisa, em especial, ao professor Doutor Laurindo Leal Filho, que além de nos apoiar com sua participação como entrevistado, disponibilizou-se, gentilmente, a nos presentear com sua qualificada percepção acadêmica sobre esta obra.

À minha querida madrinha, professora Doutora Renata Gaspar Nascimento, pela dedicação com que tornou acessível, aos que não compartilham do nosso idioma, um breve convite à reflexão sobre o conteúdo desta investigação.

Aos meus pais, Haymir Santos Hossoé e Cassandra Maria Pereira Hossoé, bem como ao meu irmão, Heric Santos Hossoé, pelo apoio irrestrito à carreira acadêmica que busco edificar a partir do incentivo familiar incondicional, que sempre me oportunizou a confiança necessária à superação de todas as dificuldades interpostas no percurso das mais importantes etapas da minha vida.

À minha querida esposa, Mônica Costa dos Reis Hossoé, que com seu intenso amor e carinho, transformou os desafios desta pesquisa em motivações para alcançar mais esta, dentre as inúmeras conquistas que permeiam nossas vidas.

Aos meus queridos filhos, Arthur e Guilherme Cronemberger Reis Hossoé, com quem aprendi, em seus ternos dias, que o verdadeiro conhecimento não é algo

que se possa transferir de uma pessoa para a outra, mas consiste, essencialmente, nas transformações que, cientes ou não, os outros provocam em nossa sempre incompleta e mutável percepção da realidade.

Aos colegas de turma, professores e técnicos do Doutorado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, bem como aos grandes amigos aos quais reitero, individualmente, minha imensa gratidão pelo apoio a mim dedicado.

A Deus, por nos conceder a oportunidade de contribuir, por meio desta breve reflexão, para com a ininterrupta inquietação humana que se projeta sobre a eterna e sempre renovadora busca pelo conhecimento.

*Somos o que fazemos, mas somos,  
principalmente, o que fazemos  
para mudar o que somos.*  
Eduardo Galeano



## RESUMO

Esta tese aborda, como objeto de sua investigação, as modificações estruturais no sistema público de TV brasileiro que emergem do conjunto de esforços de contraposição de organizações da sociedade civil e do Estado brasileiro ao predomínio privado no setor televisivo nacional, materializados no campo empírico que se configura no desenvolvimento da TV Brasil, emissora pública ligada à Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Criada pelo Governo Federal em 2007, a emissora figura como eixo central de um movimento de reordenação do sistema público de TV, marcado por condicionantes históricos e conjunturais que permitiram a expansão do “campo público” por meio da convergência com interesses governamentais de constituição de um contraponto ao sistema privado de TV. Tal movimento sustenta-se no preceito da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de televisão, contemplado no texto constitucional desde 1988, porém, concretamente limitado pela atuação estatal incipiente, difusa e incompleta. Pretende-se, portanto, investigar se a conversão do ideal educacional, que subsidiou os longos anos de atuação das TVs educativas, em uma experiência pautada pelo conceito de TV pública, mais amplo e plural, é capaz de romper com o que delimitamos como “complementaridade funcional” na relação entre os sistemas no caso brasileiro. Para tanto, desenvolve-se, no âmbito da avaliação de políticas públicas, uma avaliação política da política, em busca da sistematização do conjunto de forças atuantes na concepção do projeto da TV Brasil, assim como uma avaliação do processo, no que se refere à sua implementação, voltada para a análise crítica dos primeiros anos da nova TV pública. Na avaliação, as categorias Democracia, Complementaridade e Público e Privado oferecem suporte conceitual à abordagem qualitativa da investigação, na qual se desenvolveu análise bibliográfica e documental a partir dos dados levantados por meio de pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas semi-estruturadas. Dessa forma, pretende-se descortinar novos elementos para a ampliação do campo de debates acerca do processo de reconfiguração do papel da TV pública no Brasil.

Palavras-chave: TV Brasil. TV pública. Complementaridade. Políticas públicas. Avaliação política da política. Avaliação de processo. Democracia. Direito à informação.

## ABSTRACT

This thesis approaches, as the object of its investigation, the structural changes in the Brazilian public TV that emerge from the set of contraposition efforts of the civil society organizations and the Brazilian State against the dominance of the private sector in national television, embodied in the empirical field that is configured in the development of TV Brazil, public Brazilian TV station linked to The Brazil Communication Company (Empresa Brasil de Comunicação – EBC). Created by the Federal Government in 2007, this TV station is a central axis of a reordering movement of the public TV system, marked by historical and situational conditions that allowed the expansion of "public field" through the convergence of governmental interests in forming a counterpoint to the private TV system. Such movement is based on the precept of the complementary roles of private, public and State television systems, contemplated in the Constitution since 1988, however, specifically limited by an incipient, diffuse and incomplete action of the State. The aim is, therefore, to investigate whether the conversion of the educational ideal, which subsidized the long years of activity of educational TV stations in an experiment guided by the broader and plural concept of public television, is able to break away with what is defined as "functional complementarity" in the relationship between TV systems in the Brazilian case. For this purpose, it was developed, in the evaluation of public policies, a political evaluation of the policy in a systematic search for the set of forces which acts in the conception of TV Brazil project, as well as an evaluation of the process in relation to its implementation, focused on the critical analysis of the early years of the new public television. In these evaluations, the categories Democracy, Complementarity and Public and Private offer conceptual support to the qualitative approach of the investigation in which it was developed bibliographic and document analysis from data collected through bibliographic and documental research, and semi-structured interviews. Thus, we intend to present new elements to a broader discussion about the process of reconfiguration of the role of public television in Brazil.

Keywords: TV Brasil. Public TV. Complementarity. Public policies. Politic evaluation of policy. Process evaluation. Democracy. Right to information.

## LISTA DE SIGLAS

ATSC	– Advanced Television Systems Committee
Anatel	– Agência Nacional de Telecomunicações
Ancinav	– Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
Ancine	– Agência Nacional do Cinema
ABEPEC	– Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais
ABCCOM	– Associação Brasileira de Canais Comunitários
Abert	– Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABRA	– Associação Brasileira de Radiodifusores
ABTU	– Associação Brasileira de Televisão Universitária
ASTRAL	– Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas
ACERP	– Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto
BBC	– British Broadcasting Corporation
CBT	– Código Brasileiro de Telecomunicações
Contel	– Conselho Nacional de Telecomunicações
DEM	– Democratas
DIP	– Departamento de Imprensa e Propaganda
DVD	– Digital Versatile Disc
DVB	– Digital Video Broadcasting
DTH	– Direct to Home
EBC	– Empresa Brasil de Comunicação
Radiobrás	– Empresa Brasileira de Radiodifusão S.A.
Embratel	– Empresa Brasileira de Telecomunicações
FENAJ	– Federação Nacional dos Jornalistas
FCC	– Federal Communication Commission
FCBTVE	– Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa

FRP	– Fundação Roquette Pinto
FUST	– Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
HDTV	– High Definition Television
HFC	– Hybrid Fiber/Coaxial
IBOPE	– Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ISDB-T	– Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial
LDTV	– Low Definition Television
MEC	– Ministério da Educação
MinC	– Ministério da Cultura
MPEG-2	– Moving Picture Experts Group
MMDS	– Multipoint Multichannel Distribution System
MTV	– Music Television
NBC	– National Broadcasting Company
PFL	– Partido da Frente Liberal
PNBL	– Plano Nacional de Banda Larga
PPP	– Parcerias Público-Privadas
PRONTEL	– Programa Nacional de Teleducação
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PT	– Partido dos Trabalhadores
RF	– Radiofrequência
RNCP	– Rede Nacional de Comunicação Pública
RNTPD	– Rede Nacional de TV Pública Digital Terrestre
RPTV	– Rede Pública de Televisão
SEAT	– Secretaria de Aplicações Tecnológicas
Secom	– Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
SBT	– Sistema Brasileiro de Televisão
SBTVD-T	– Sistema Brasileiro de TV Digital – Terrestre
SINRED	– Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa
SINTED	– Sistema Nacional de Televisão Educativa
SDTV	– Standart Definition Television
SHF	– Super Hight Frequency

- TSE – Tribunal Superior Eleitoral
- TV – Televisão
- TVDR – TV Digital Rural
- TVE – TV Educativa
- UHF – Ultra High Frequency
- UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
- VHF – Very High Frequency

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	p. 14
<b>CAPÍTULO I - Captando as estruturas conceituais da TV pública</b> .....	27
1.1 Para complementar a complementaridade .....	28
1.2 Pressupostos democráticos do direito à informação .....	34
1.3 A TV como espaço de mediação social.....	43
<b>CAPÍTULO II - TV Pública: nossa próxima atração</b> .....	56
2.1 Na sintonia das múltiplas plataformas tecnológicas da televisão.....	56
2.2 O sistema privado de TV e os ruídos na regulação setorial.....	68
2.3 Em exibição, um breve percurso histórico da TV pública no Brasil.....	83
2.4 Sob os holofotes do campo público.....	93
<b>CAPÍTULO III - No ar: a TV Brasil</b> .....	97
3.1 Na trama dos primeiros capítulos da TV Brasil .....	97
3.1.1 Em cena, os elementos conjunturais para a constituição da TV Brasil .....	98
3.1.2 Luz, câmera, reação: I Fórum Nacional de TVs Públicas.....	102
3.1.3 Secom X MinC: o roteiro da discórdia .....	106
3.2 Para uma visão quadridimensional da nova TV pública.....	112
3.2.1 O estreito espectro do financiamento .....	112
3.2.2 Remoto controle: gestão e controle social.....	117
3.2.3 À procura de sinal: distribuição e oferta de conteúdos.....	124
3.2.4 Nas grades da programação: uma questão de conteúdo.....	133
3.3 Nas ondas de uma nova realidade tecnológica.....	143
<b>CONCLUSÃO</b> .....	151
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	159
<b>APÊNDICES</b> .....	168
<b>ANEXOS</b> .....	170

## INTRODUÇÃO

Este estudo se insere no âmbito da busca pela compreensão dos esforços de contraposição de organizações da sociedade civil e do Estado brasileiro ao predomínio privado no setor televisivo nacional. Parte-se do terreno empírico que se configura no desenvolvimento da TV Brasil, emissora pública ligada à Empresa Brasil de Comunicação (EBC), concebida pelo Governo Federal como eixo central de um movimento de reordenação do sistema público de TV brasileiro, em um momento histórico marcado pela conformação do “campo público” no cenário ideológico e na práxis midiática de nossa experiência democrática.

O interesse que nos move reside em um novo modelo de materialização do preceito constitucional da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de televisão (BRASIL, 1990), legalmente contemplado desde 1988, porém, concretamente resignado à experiência pública incipiente e ao esforço estatal difuso e incompleto, funcional, em sua essência, à manutenção do predomínio privado no setor televisivo.

No entanto, o novo modelo que se anuncia com a criação da TV Brasil baseia-se na conversão do ideal educacional, que pavimentou os longos anos de atuação das TVs educativas, em uma experiência pautada pelo conceito de TV pública, mais amplo e plural, afeito à nova realidade midiática permeada por tecnologias interativas.

Por outro lado, a iniciativa em torno da nova TV pública convive, contraditoriamente, com a manutenção da inércia estatal que tanto favorece a não regulação do setor televisivo, e que se complementa com o esforço das redes privadas de TV em postergar quaisquer discussões legislativas que representem algum nível de regulação setorial do ambiente midiático.

A regulação do setor, por diversas vezes posta em debate e amplamente almejada pelo campo público, enfrenta os interesses privados das grandes emissoras comerciais do país, que fazem uso de sua influência para empreender formas de dirimir a importância da construção de um marco regulatório para as comunicações. A atuação do setor privado nessa arena de disputas ocorre por meio de seu largo potencial para converter parcelas significativas da opinião pública em torno de sua causa, no que foi bem sucedido por mais de seis décadas.

No entanto, o novo cenário midiático impõe fissuras ao predomínio da TV comercial enquanto principal meio de comunicação de massa de nossa sociedade, na medida em que esta vivencia, na atualidade, o declínio de sua primazia frente às novas plataformas comunicacionais que resultam da miríade de tecnologias que implementam, cotidianamente, formas alternativas e inteiramente novas de mediação social. É nesse cenário que buscamos expor as nuances de um momento histórico que é traçado pela disputa, no campo de poder circunscrito pela comunicação de massa, entre um conjunto restrito de organizações do campo privado, consciente de sua posição e estratégia, e um organismo amorfo que ainda observa sua coesão lentamente florescer em difusas manifestações que se aglutinam diante do interesse comum pela livre mediação, no que se caracteriza o campo público de televisão.

Dessa forma, percorremos múltiplos e sinuosos caminhos investigativos em busca de elementos empíricos e conceituais que possibilitassem a realização de uma avaliação política da política capaz de elucidar o conjunto de forças atuantes na concepção do projeto da TV Brasil, bem como viabilizassem uma avaliação de processo (SILVA, 2008) voltada para a crítica dos primeiros anos de atuação da nova TV pública no contexto da reordenação do sistema público de TV brasileiro.

O que se segue constitui, portanto, a condensada representação de um quadro consistente do esforço em curso de uma nação capitalista em busca da garantia de efetivação dos preceitos democráticos no âmbito midiático, que conceitualmente não foram concebidos para conviver pacificamente com a “ditadura” da primazia do interesse privado.

Desse ponto de vista, o dia 2 de dezembro de 2007 marcou não apenas o início de uma nova fase de transição do setor televisivo brasileiro ligada à tecnologia da televisão (TV) digital, largamente anunciada pela mídia, e que teve sua primeira transmissão oficial neste dia, como também pela menos anunciada transformação estrutural no padrão da TV pública no Brasil, com o lançamento, na mesma data, da TV Brasil, a nova emissora pública criada pelo Governo Federal.

O capítulo V da nossa Constituição Federal (BRASIL, 1990) já previa, em seu artigo 223, a observância do princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de televisão, o que acabou por fundamentar o conjunto de iniciativas do Poder Executivo que culminou na Medida Provisória (MP) nº 398, de



10 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007e), que permitiu a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), gestora da TV Brasil.

Constituída para compor um sistema público de comunicação, além da TV Brasil e TV Brasil Internacional, a EBC integra em sua estrutura a Agência Brasil, Radioagência Nacional e a Rede Pública de Rádio, formada por oito emissoras: Rádio Nacional AM Brasília; Rádio Nacional FM Brasília; Rádio Nacional AM Rio de Janeiro; Rádio MEC AM Rio de Janeiro; Rádio MEC AM Brasília; Rádio MEC FM Rio de Janeiro; Rádio Nacional do Alto Solimões; Rádio Nacional da Amazônia.

A EBC possui, ainda, unidade destinada à prestação de serviços remunerados a entidades públicas e privadas, a EBC Serviços, que atende às demandas de comunicação do Governo Federal, em especial serviços voltados para a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, como a operação do canal da TV NBR (Poder Executivo Federal), o programa de rádio *Voz do Brasil*, os programas *Café com o Presidente* e *Bom Dia, Ministro*, e o *Banco de Notícias*, além da cobertura e transmissão de eventos e viagens do Presidente da República.

Dentre os diferenciais da EBC, destaca-se a previsão legal de mecanismos de participação, como o Conselho Curador, órgão de natureza consultiva e deliberativa integrado por quatro ministros, quinze representantes da sociedade e um funcionário da EBC, designados pelo Presidente da República para deliberarem sobre a linha editorial, produção e programação dos veículos que compõem sua estrutura de comunicação, o que inclui a TV Brasil, principal veículo do novo sistema público.

Entretanto, o referido princípio constitucional da complementaridade não foi contemplado apenas a partir da recente instituição da nova TV pública, uma vez que esta foi constituída, inicialmente, pela fusão do patrimônio de duas antigas emissoras públicas, a Empresa Brasileira de Comunicação S.A. (Radiobrás) e a TV Educativa (TVE).

Emerge, dessa forma, um oportuno questionamento acerca da necessidade de uma nova TV pública, em vista da existência anterior de diversas outras emissoras, tais como as que deram origem à nova emissora pública, bem como tantas outras reunidas no que se conhece por “campo público” da TV brasileira. Este é composto por emissoras congregadas em organizações como a Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais (ABEPEC), com 19 TVs associadas, que integram a Rede Pública de Televisão (RPTV), a Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), com 38 associadas e a Associação

Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (ASTRAL), que concentra, atualmente, 25 sócios.

A tal questionamento cabe acrescentar que a nova TV pública se propõe, no artigo 3º da Medida Provisória que a instituiu, a “fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação do cidadão” (BRASIL, 2007e), o que sugere que o antigo padrão da TV pública brasileira não foi capaz de desempenhar adequadamente seu papel enquanto “instrumento de consolidação da democracia” (BRASIL, 2007e). O argumento de que somente uma nova rede nacional de TV pública “vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República” (BRASIL, 2007e) seria suficiente para instituir a complementaridade do sistema de televisão aberta no país, entra em colisão com a diversidade do sistema anterior, mais próximo dos ideais democráticos.

Por outro lado, a iniciativa do Poder Executivo de reordenar o atual padrão da TV pública brasileira pode ainda ser subsidiada pelo entendimento de que somente a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal seria capaz de “desmontar uma série de mecanismos que fazem com que a televisão exerça uma forma particularmente perniciosa de violência simbólica” (BOURDIEU, 1997, p. 22).

Muitas críticas ao sistema privado de televisão se sobrepõem na arena de debates acerca da TV aberta brasileira, e a crítica ao predomínio do interesse privado encontra-se no centro dessa discussão, uma vez que a participação de organizações da sociedade civil<sup>1</sup> na produção e circulação do “capital simbólico” (BOURDIEU, 1996, p.107), por meio da TV aberta, é bastante restrita, comprometendo a consolidação da democracia no campo midiático. Dessa forma, exercer o referido direito à informação, que segundo Carvalho (2002, p. 27), compreende ainda o direito de informar, o direito de se informar, e o direito de ser informado, pressupõe a participação das diversas organizações da sociedade civil em quaisquer que sejam as formas de composição da TV aberta brasileira.

Assim, sob a ótica da participação da sociedade no setor televisivo, foi erigida a nova TV pública, materializada na TV Brasil, cercada de contradições, mas,

---

<sup>1</sup> Adotamos a definição de Gramsci, segundo a qual a sociedade civil constitui campo de atuação no qual os aparelhos privados de hegemonia, tais como escolas, sindicatos, partidos políticos, imprensa e outros espaços coletivos, materializam determinadas visões de mundo, ambiente no qual a luta de classes sedimenta o consenso, suporte essencial do Estado ampliado (GRAMSCI, 1987).

também, de esperanças de uma parcela da sociedade que anseia por um contraponto ao predomínio do interesse privado no setor televisivo nacional. Tais contradições motivaram a proposição desta investigação científica sobre o novo padrão da TV pública brasileira. Portanto, tal proposição se justifica tanto sob o ponto de vista acadêmico, pela reduzida produção em torno desse peculiar momento da trajetória da TV pública no país, quanto do ponto de vista social, pela importância e abrangência do sistema aberto de televisão no Brasil.

Por outro lado, uma pesquisa sobre a TV Brasil pode trazer contribuições no que se refere à problematização de um tema de abrangência nacional, que se insere na própria constituição da conjuntura democrática brasileira ao aprofundar a discussão teórica sobre TV pública, que ainda desponta timidamente no horizonte acadêmico, mas que envolve evidente mobilização de diversos setores da sociedade na construção de um espaço público na arena midiática. Contribui, portanto, no esforço da busca pela compreensão de como o país enfrenta, no seio de seu modelo democrático, o predomínio do interesse comercial (privado) sobre o público no principal meio de comunicação de massa de nossa sociedade, expondo tanto suas principais prerrogativas quanto as limitações e desafios que despontam da conjuntura histórica que envolve o processo de implementação do novo padrão de TV pública no Brasil.

Revelam-se, por assim dizer, os subsídios empíricos e contextuais que justificaram a proposição desta pesquisa exploratória, com a intenção de oferecer instrumentos para uma avaliação *ex post*, classificada como avaliação política da política combinada com uma avaliação de processo focada na implementação do programa (SILVA, 2008, p. 148-152), inserindo, dessa forma, a pesquisa na **ÁREA DE CONCENTRAÇÃO de Políticas Sociais e Avaliação de Políticas e Programas Sociais e na LINHA DE PESQUISA específica da Avaliação de Políticas e Programas Sociais.**

Assim exposto, estabelecemos a seguinte **QUESTÃO CENTRAL: a TV Brasil está sendo capaz de promover a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal de televisão?** Como questões derivadas podemos indagar: quais são as modificações estruturais no padrão da nova TV pública na transição da TVE para a TV Brasil? Quais as condições históricas que motivaram tais modificações? Em que medida o modelo de financiamento da TV Brasil é capaz de prover o cumprimento de sua missão? O Conselho Curador, enquanto

instrumento de gestão, é suficiente para viabilizar o controle social da TV pública? A estrutura técnica da TV Brasil permite a distribuição de seu sinal com a amplitude necessária para concretizar a complementaridade entre os sistemas? Em que nível o projeto da TV Brasil possibilita a participação de organizações da sociedade civil na composição de sua grade de programação? As questões propostas objetivam, portanto, pôr em discussão a evolução dinâmica do processo que envolve a concepção e implementação da TV Brasil, considerando, para tanto, os determinantes contextuais que marcaram a trajetória da política pública em questão.

A percepção da dinâmica dos grupos de interesses e sujeitos envolvidos no processo estudado, bem como suas racionalidades e interesses distintos, constitui tarefa essencial do esforço científico que reside na busca pela sistematização do fenômeno social alvo desta investigação.

Dessa forma, tomamos como **OBJETO DE ESTUDO as modificações estruturais no sistema público de TV brasileiro**, a partir do qual elegemos como **CAMPO EMPÍRICO a TV Brasil** e estabelecemos como foco de nosso interesse o intervalo que compreende os eventos que antecederam sua criação, no ano de 2007, bem como seus quatro primeiros anos de atuação até o segundo semestre de 2011. Assim, para contemplar tal objeto de estudo, nos concentramos na identificação dos **determinantes conjunturais e matrizes de interesses** dos grupos de interesses envolvidos na política pública em questão, como **DIMENSÕES (indicadores) da avaliação política da política**, bem como estabelecemos, enquanto parâmetros úteis na percepção de sua dinâmica, quatro **DIMENSÕES voltadas para a avaliação de processo: a) modelo de financiamento; b) mecanismos de controle social e participação (gestão); c) estrutura de distribuição do sinal; d) modificações na grade de programação.**

Com vistas a suprir a necessidade metodológica de definição de balizas teóricas capazes de condensar as múltiplas determinações do fragmento da realidade que compõe o campo empírico desta pesquisa, definimos três **CATEGORIAS: Democracia, Complementaridade e Público e Privado** como eixos centrais da análise em questão, sob os quais nos aprofundamos no decorrer do primeiro capítulo deste texto.

Portanto, em virtude da complexidade do objeto de estudo, que envolve modificações estruturais no sistema público de TV brasileiro, a **PROPOSTA METODOLÓGICA compreende a avaliação de políticas públicas como**

**modalidade da pesquisa adotada, o método crítico dialético, bem como análise bibliográfica e documental, realizada a partir dos dados levantados por meio de procedimentos de pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas semi-estruturadas. Desse modo, a pesquisa se enquadra, no âmbito da avaliação de políticas públicas, em uma avaliação política da política e de processo** ao pretender fornecer subsídios para a discussão crítica acerca do processo de reconfiguração da TV pública no Brasil.

A avaliação política da política, de acordo com Silva (2008, p. 148), “volta-se a emitir julgamento em relação à política ou programa em si”. Essa modalidade de avaliação permite mais do que a realização de uma análise formal dos componentes internos das políticas públicas, permite avaliar a influência de condicionantes históricos e conjunturais na formulação de políticas públicas afeitas às oportunidades ou limitações de sua época. Portanto, propor uma avaliação política da política implica “atribuir valor aos resultados alcançados, ao aparato institucional em que o programa é implementado e aos atos ou mecanismos utilizados para modificação da realidade social sob intervenção” (SILVA, 2008, p. 148-149).

Já a avaliação de processo, de acordo com Silva, “é o modelo de avaliação de políticas e programas sociais que se volta sobretudo a aferir a eficácia de um programa. Ou seja: em que medida o programa está sendo implementado conforme as diretrizes preestabelecidas e quais as relações entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas” (2008, p. 152).

Desse ponto de vista, a própria estrutura da política pública torna-se alvo da investigação, de modo que, inevitavelmente, o desenho inicial da política pública sempre difere de sua implementação na medida em que sua materialidade implica ação, e seu conceito representação, ambos congruentes no dinamismo de suas determinações. Ao longo do processo, o tempo imprime inevitáveis transformações, sendo possível conhecer tal dinâmica por meio das contradições observadas nos diferentes momentos de uma política pública.

Dessa forma, é possível explorar não apenas o conjunto de argumentos que fundamenta as escolhas realizadas pelos implementadores da política, como também os determinantes conjunturais que sustentam tais argumentos e que viabilizam a construção de uma dada política em detrimento de outra. Entretanto, é fundamental levar em consideração não apenas a proposta dos formuladores, como também é razoável observar que:

para superar uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas, que conduziria necessariamente o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação modifica as políticas públicas (ARRECHE, 2001, p. 46).

O sucesso ou o fracasso da política pública não deve, portanto, constituir o objetivo do estudo por si, mas, sim, a busca pela compreensão da estrutura e dos determinantes que podem conduzir a esse sucesso ou fracasso é que consiste o foco mais adequado do estudo avaliativo.

Entretanto, para subsidiar a proposta de avaliação política da política e de processo, fez-se necessário determinar também as balizas metodológicas de tal empreendimento, a exemplo do método crítico dialético, por meio do qual, através de repetidas aproximações da realidade, torna-se possível desvendar a essência do fenômeno estudado. O método dialético funda-se na contradição, de forma que a negação emerge como um atributo essencial da dinâmica da vida e o processo de síntese define-se como parcela frequente da existência social, pois como assinala Lakatos, “os contrários são verso e anverso de uma mesma realidade; portanto, ao mesmo tempo que se antagonizam, também se identificam. A dialética é a lógica do conflito, do movimento, da vida” (2007, p. 82).

Por outro lado, o método crítico dialético proposto fundamenta-se na definição da dialética materialista de Marx e Engels, em contraposição à dialética de Hegel, uma vez que este “dá uma importância primeira ao espírito e, em consequência, faz uma concepção particular do movimento e da mudança: considera que são as mudanças do espírito que determinam as da matéria” (LAKATOS, 2007, p. 82). Em oposição à dialética de Hegel, na dialética materialista “o modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência” (MARX, 1983, p. 24-25).

Portanto, uma avaliação política da política combinada à avaliação de processo de implementação de uma TV pública, como no caso do campo empírico delimitado para o presente estudo, remete a um objeto que de forma alguma pode se conceber como estático, uma vez que é na dinâmica de suas transformações que é possível vislumbrar o verdadeiro conteúdo da pesquisa social em questão. Dessa

forma, como afirma Marx, “o concreto é concreto por ser a síntese de múltiplas determinações, logo, unidade da diversidade” (1983, p. 219).

Ao empreender a pesquisa acerca de um fenômeno social tão complexo e rico em determinações quanto a TV pública, fez-se uso da dialética para que, por meio da aparência, ou seja, documentos oficiais, administrativos e midiáticos, bem como discursos dos sujeitos envolvidos no processo, fosse possível, através de repetidas aproximações da realidade, contemplar sua essência, uma vez que “o fenômeno indica a essência e a esconde; e sem a compreensão do fenômeno em suas manifestações, a essência seria inatingível” (KOSIC, 1969, p. 12).

Para o levantamento de informações, o principal procedimento de coleta de dados foi a pesquisa documental (LAKATOS, 2007), inicialmente utilizada para servir de subsídio para as entrevistas, que foram executadas em seguida, com a função de preencher as lacunas daquela. No caso específico da presente pesquisa, foram analisados documentos oficiais, matérias jornalísticas, entrevistas concedidas a veículos de comunicação e a esta investigação, compreendendo o período de 2007 a 2011, em virtude de sua relação com as modificações na estrutura da TV Brasil. O conjunto de documentos coletados contemplou desde medidas provisórias, decretos, atos administrativos, comunicações oficiais até notas à imprensa e declarações dos sujeitos envolvidos no processo, totalizando 273 documentos.

Entretanto, como afirma Lakatos, “talvez o problema agora seja o excesso de documentação. Para que o investigador não se perca na “floresta” das coisas escritas, deve iniciar seu estudo com a definição clara dos objetivos, para poder julgar que tipo de documentação será adequada às suas finalidades” (2007b, p. 178). Portanto, foram considerados válidos os documentos que permitiram o levantamento de informações no campo das dimensões indicadas na configuração do objeto do estudo.

Dessa forma, **o universo de documentos selecionados foi segmentado em três grupos: a) documentos oficiais; b) documentos administrativos; c) documentos midiáticos.** Em cada grupo, os documentos, organizados por data e relevância para o tema do grupo ao qual foi associado, foram classificados quanto a sua relação com uma das dimensões previamente indicadas. Para complementar a pesquisa documental, procedemos à pesquisa bibliográfica, que proporcionou elementos para a percepção crítica do conteúdo capturado na pesquisa documental, fornecendo diferentes perspectivas sobre o tema em questão.

No conjunto de procedimentos de coleta de dados foi também utilizada a entrevista semi-estruturada, que permitiu captar os diferentes pontos de vista dos sujeitos envolvidos no processo estudado, fundamentais para a realização da avaliação política da política por fornecer subsídios para melhor compreendermos as disputas políticas que resultaram na formulação do projeto da TV Brasil. Dessa forma, foram entrevistados Orlando Senna, ex-diretor-geral da emissora pública, Leopoldo Nunes, ex-diretor de programação e conteúdo, José Roberto Garcez, diretor de serviços, a ex-presidente da ABEPEC e ouvidora-geral da EBC Regina Lima e o primeiro ouvidor-geral, o sociólogo e jornalista Laurindo Leal Filho. Dentre os critérios de seleção dos entrevistados, destacamos o envolvimento direto no processo que compreendeu o momento histórico da transição da extinta TVE para a TV Brasil, bem como seu protagonismo nos primeiros momentos da implementação da política pública estudada. As entrevistas foram gravadas e transcritas com a anuência dos entrevistados, de forma que a análise de suas falas permitiu a extração de elementos relevantes para o desenvolvimento da presente reflexão.

A opção por esse procedimento de coleta de dados justifica-se por sua flexibilidade, uma vez que proporciona sua condução dinâmica na direção de temas que no início do procedimento não seriam facilmente vislumbrados, mas que no percurso de sua execução evidencia-se indispensável explorá-los em profundidade.

As entrevistas foram realizadas no período de 06 a 19 de outubro de 2011, portanto, após o decurso da pesquisa documental e bibliográfica, de forma que a indicação dos entrevistados e a quantidade de entrevistas foram determinadas levando-se em consideração que “a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas, ao contrário, explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão” (BAUER, 2002, p.68).

A quantidade de entrevistas foi limitada a partir do critério da saturação, segundo o qual “investigam-se diferentes representações, apenas até que a inclusão de novos estratos não acrescente mais nada de novo. Assume-se que a variedade representacional é limitada no tempo e no espaço social” (BAUER, 2002, p. 59).

Para tanto, a pesquisa documental forneceu indicadores úteis na modelagem dos temas abordados nas entrevistas, constituindo, dessa forma, um tópico guia (**APÊNDICE A**), que de acordo com Bauer: “não é uma série extensa de perguntas específicas, mas ao contrário, um conjunto de títulos de parágrafos”



(2002, p. 66) que servem de referência para a condução do diálogo com o entrevistado.

Quanto aos procedimentos utilizados na análise dos dados, sobre o conjunto de documentos e entrevistas selecionado desenvolveu-se análise bibliográfica e documental a partir das dimensões do estudo em questão, considerando-se a relevância das falas dos principais sujeitos envolvidos na concepção e implementação da TV Brasil. Para tanto, partimos da percepção de que as falas dos sujeitos, em especial nos meios de comunicação, não são despretensiosas, mas, sim, exercícios de persuasão, campos de atuação do poder simbólico, marcados pelas condições específicas de sua enunciação e, portanto, delimitados por significações peculiares, passíveis de serem desvendadas apenas por meio da análise criteriosa das diversas variáveis inerentes ao contexto social no qual são produzidos.

Por fim, procedeu-se à avaliação política da política e de processo de implementação do novo modelo de sistema público de TV brasileiro, objetivando a compreensão dos determinantes que propiciaram sua constituição, bem como a verificação da questão central proposta. Portanto, este trabalho concentra-se em uma oportunidade, do ponto de vista científico, para aquele que pretende discutir se a modificação no padrão da TV pública brasileira apresenta a envergadura necessária à sua constituição enquanto “instrumento de consolidação da democracia” (BRASIL, 2007e).

Tal oportunidade justificou o esforço científico aqui materializado no percurso metodológico necessário para por em questão o seguinte **PRESSUPOSTO: sem autonomia financeira, institucional e técnica, a TV Brasil não é capaz de superar a “complementaridade funcional” característica do sistema público de TV brasileiro.** Procura-se, dessa forma, verificar a capacidade do projeto e das ações de implementação da TV Brasil em promoverem a observância do princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de televisão.

Para tanto, o primeiro capítulo propõe uma reflexão acerca das principais categorias que constituem a fundamentação teórica da pesquisa: Democracia, Público e Privado e Complementaridade, de forma que esta é contemplada pelo item “para complementar a complementaridade”, que aborda aspectos essenciais para a compreensão do sistema público de TV brasileiro ao expor a diferenciação conceitual dos termos TV pública, TV estatal e TV privada ou comercial.

Por outro lado, o item intitulado “pressupostos democráticos do direito à informação” promove uma discussão delineada pelas formas democráticas e seu vínculo com a liberdade de expressão e o direito à informação, referenciais necessários para aprofundar nossa percepção sobre o papel que a TV pública desempenha em um Estado democrático de direito, como é o caso brasileiro.

Já a categoria Público e Privado encontra no item “a TV como espaço de mediação social” referenciais teóricos que permitem discutir mecanismos de articulação entre Estado e organizações de classe na sociedade civil, tal como o conceito de esfera pública (HABERMAS, 1984) e o de folkcomunicação, proposto por Beltrão (1980).

O segundo capítulo traça um breve percurso histórico da TV pública no Brasil, fundamental para melhor compreendermos os elementos contextuais do campo empírico proposto, ao explorar de forma crítica as plataformas tecnológicas da televisão, oferecendo uma visão relacional das diferentes tecnologias de distribuição do sinal televisivo com os aspectos mercadológicos por elas determinados.

O texto do segundo capítulo aborda, ainda, a temática da regulação setorial da TV aberta brasileira e sua relação com o sistema privado de TV, comentando desde aspectos legislativos até as manifestações de organizações de classe na sociedade civil que resultaram na composição do I Fórum Brasileiro de TVs Públicas e no conceito de “campo público”. Neste capítulo, desenvolve-se a caracterização do fenômeno estudado a partir de elementos apurados na pesquisa documental e bibliográfica, aliadas à avaliação política da política e de processo acerca da TV Brasil, que perpassa todo o texto da tese, em especial o conteúdo do segundo e terceiro capítulos, nos quais ambas as modalidades avaliativas se entrelaçam no decurso das reflexões propostas.

Tendo em foco a continuidade do processo avaliativo em curso, a primeira parte do terceiro capítulo se propõe a descortinar alguns elementos conjunturais para a constituição da TV Brasil, bem como os diferentes posicionamentos dos sujeitos que participaram dos momentos iniciais da emissora pública. Em sua segunda parte, a avaliação política da política e de processo é pautada pelas dimensões (indicadores) que estabelecemos como parâmetros úteis na percepção da dinâmica da política pública estudada.

Nesse ponto, o texto aborda aspectos relacionados ao financiamento, à gestão e controle social da TV pública, às limitações técnicas que envolvem a

distribuição e oferta de conteúdos, aos mecanismos de participação das organizações da sociedade civil na produção do conteúdo e às formas de composição adotadas para a definição da grade de programação da emissora.

Por fim, o último capítulo trata de reflexões acerca da atuação da TV Brasil frente aos condicionantes mercadológicos do setor televisivo brasileiro, ampliando tal discussão para o contexto das novas tecnologias de comunicação, o que permitiu a necessária contextualização para a composição do julgamento avaliativo da política pública alvo desta investigação.

## **CAPÍTULO I - Captando as estruturas conceituais da TV pública**

A reflexão que iniciamos neste capítulo desenvolve-se em torno das categorias Democracia, Público e Privado e Complementaridade, que compõem a fundamentação teórica da pesquisa, relacionando-as com as diversas facetas do fenômeno da TV pública. No item que se segue, intitulado “para complementar a complementaridade”, exploramos elementos e peculiaridades do sistema público de TV brasileiro a fim de delimitar diferenciais conceituais para os termos TV pública, TV estatal e TV privada ou comercial, bem como aprofundar a discussão sobre a materialização do conceito de complementaridade no caso brasileiro.

Na segunda parte deste capítulo, no item “pressupostos democráticos do direito à informação”, refletimos sobre os vínculos conceituais da liberdade de expressão e do direito à informação com o modelo democrático. A relevância de estabelecermos tais conexões reside na percepção do papel diferenciado da TV pública no âmbito do direito à informação no Brasil, considerando, para tanto, sua condição enquanto Estado democrático de direito.

Por outro lado, o eixo central da última parte deste capítulo é a categoria Público e Privado, que nos remete aos referenciais teóricos que empregamos na percepção da articulação entre Estado e organizações de classe na sociedade civil. Para constituir tal percepção, abordamos desde o conceito de esfera pública (HABERMAS, 1984) ao de folkcomunicação, proposto por Beltrão (1980), no qual o fluxo comunicacional é percebido pela ótica dos “agentes populares” que interagem no âmbito local, repercutindo a mensagem e ajustando-a continuamente ao *feedback* resultante.

O caminho teórico que trilhamos nos conduz, portanto, à discussão do papel da TV não apenas do ponto de vista de sua função enquanto principal meio de comunicação de massa em nosso país, mas, essencialmente, como espaço de mediação social que conserva diversas limitações e contradições, assim como possui amplas potencialidades ainda não exploradas, em especial no campo público. Dessa forma, no texto que se segue, propomos uma breve discussão sobre o conceito de complementaridade e os sistemas público, privado e estatal de TV como referenciais iniciais da reflexão que buscamos desenvolver ao longo deste capítulo.

## 1.1 Para complementar a complementaridade

Ao mesmo tempo em que podemos, com certa facilidade, diferenciar a TV pública da TV privada ou comercial, o mesmo não pode ser dito dos sinuosos caminhos teóricos que distinguem a TV pública da TV estatal. Mesmo do ponto de vista material, tal dificuldade se aprofunda no processo de constituição da TV pública brasileira. Torna-se, portanto, imprescindível demarcar o limiar entre privado, público e estatal, no que se refere aos sistemas de televisão. De certo, há uma prematura tendência de se tratar como sinônimos o público e o estatal, quando se confere a ambos o antagonismo em relação ao privado, no que se constitui, simultaneamente, na diferenciação mais óbvia em relação a este e, talvez, um dos poucos pontos de convergência entre aqueles.

Embora exista a possibilidade de que TVs públicas e estatais explorem comercialmente alguns de seus serviços, é no setor privado que encontramos a representação mais exata do que podemos considerar como TV comercial, pois no Brasil, “desde sempre, a concessão de televisão comercial significou que os setores privados da sociedade poderiam explorar como negócio o veículo, pois se tratava de televisão aberta, gratuita e com fim lucrativo” (BRASIL, 2006c, p. 41-42).

Portanto, a TV comercial é aquela na qual toda a engrenagem gira em torno da sua exploração em condições mercadológicas, ou seja, como um negócio que, através da oferta de seu produto, obtém do mercado os meios para sua subsistência. Entretanto, o produto em questão é a audiência, que figura como lastro para o loteamento do espaço publicitário que, por sua vez, se configura como fonte indispensável de receita das empresas que compõem o sistema privado de televisão, uma vez que:

A televisão comercial baseia-se nas regras do mercado, seu produto não é o conteúdo televisivo, mas o próprio público telespectador, a audiência, enfim, cujo valor é medido sistematicamente pelos institutos de pesquisa. Para sustentar esse critério de valor, a televisão comercial aberta busca, com sua programação, atingir a “audiência universal”, o que significa privilegiar uma “grade” vertical voltada para todo o público, o tempo todo, ao mesmo tempo. Isso exige uma programação de concessão, de agrado de todo mundo, o que acaba por comprometer necessariamente o nível de qualidade (BRASIL, 2006c, p. 41-42).

Nessa “grade vertical”, concebida na incessante busca pela audiência, reside o limiar qualitativo que diferencia a TV pública da comercial, uma vez que o

conteúdo da TV comercial é necessariamente limitado pela condição mercadológica, ou seja, quanto mais audiência for capaz de produzir, mais elevado será o custo da fração do espaço publicitário oferecido ao mercado, ampliando, assim, a lucratividade do empreendimento. Tal condição induz a um padrão estético baseado no consumo, que apela para o grotesco, a sexualidade e a violência como formas de entreter o telespectador, visto como consumidor e não como cidadão. Dessa forma, é possível constatar que

a programação da televisão comercial exige um ritmo não compatível com a assimilação das ideias por parte do telespectador. A rapidez, parte essencial da dinâmica do espetáculo e do entretenimento, é utilizada estrategicamente para que o espectador dispense qualquer passagem de conteúdo pelo cérebro. Nesse modelo, o espetáculo televisivo dirige-se diretamente às entranhas, sem passar pela inteligência (BRASIL, 2006c, p. 41-42).

Por outro lado, a TV pública, ao abdicar da exploração comercial de seus serviços, coloca-se em posição oposta à TV comercial no que se refere ao conteúdo, uma vez que independe da busca pela audiência para garantir sua subsistência, possibilitando, portanto, o florescimento de uma estética diferenciada, voltada para o telespectador enquanto cidadão. Entretanto, no que se refere à origem dos recursos, também acaba por se sobrepor, prematuramente, ao conceito de TV estatal na experiência brasileira.

O campo de TV estatal ou governamental, por sua vez, torna-se conceitualmente mais fácil de ser delineado ao afirmarmos que se constitui não somente de recursos estatais, mas de gestão exclusivamente governamental. Portanto, não possui autonomia em relação aos interesses estatais, figurando, quase sempre, como porta-voz do Estado, como é o caso da TV NBR, emissora do poder executivo federal, e das emissoras legislativas e do judiciário.

Já o conceito de TV pública, sob o qual a TV Brasil foi constituída, até admite recursos estatais, porém, não contempla a ingerência estatal, diferenciando-se pela autonomia que reside na prevalência de representantes de diferentes setores da sociedade civil em sua gestão. Portanto, mesmo que parte dos recursos seja estatal, a TV pública não deve, conceitualmente, se submeter nem ao Estado nem tampouco ao mercado, já que não se baseia na lógica monocrática da busca pela audiência, uma vez que:

A televisão pública é também aberta, gratuita, mas sem finalidades lucrativas. Não se pauta pelas regras do mercado. Para ela, o público não é produto, mas destinatário dos conteúdos televisivos. O produto da televisão pública é a programação. E essa programação não deve ser avaliada pela quantidade de audiência, mas por sua qualidade ou necessidade. Portanto, o critério da televisão pública não é o da audiência universal, mas do “universo de audiência (BRASIL, 2006c, p. 41-42).

Desse modo, conceitualmente livre de interesses estatais e comerciais, a TV pública é capaz de proporcionar um grau de independência único, improvável de se desenvolver em outro sistema, daí sua relevância para a concretização do princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de televisão, previsto no capítulo V da nossa Constituição Federal (BRASIL, 1990), em seu artigo 223. Tal princípio pressupõe que cada sistema é orientado por um conjunto específico de referenciais econômicos, sociais e culturais, sendo a predominância ou incipiência de qualquer desses sistemas um distúrbio do ambiente democrático a ser corrigido tão somente por meio do restabelecimento do equilíbrio entre ambos.

A complementaridade constitui, portanto, uma categoria que conserva em sua essência o reconhecimento de que a pluralidade de interesses no campo da comunicação de massa decompõe-se em orientações distintas de acordo com os filtros subjetivos que cada sistema televisivo impõe a seus produtos midiáticos, de forma que a predominância de um sistema significa, antes de qualquer coisa, a imposição de uma visão de mundo marcada por suas condições específicas de enunciação. Assim, os filtros subjetivos compreendem um conjunto particular de valores e interesses que determinam a subjetividade daqueles que ocupam a posição de emissores do processo comunicativo, que exercitam suas habilidades persuasivas por meio de discursos aparentemente despretensiosos.

É dessa forma que, “como concessão de televisão educativa, num sentido geral, a televisão pública deve formar e informar o telespectador” (BRASIL, 2006c, p. 42). Portanto, o conteúdo da programação de uma TV pública deve, necessariamente, diferenciar-se dos demais sistemas, na medida em que almeja tão somente reverter-se em benefícios culturais para o cidadão. Imprime-se, portanto, ritmo diferenciado no conteúdo veiculado pela TV pública, que não é forjado pela dinâmica frenética do ambiente comercial, pois o andamento dos comerciais determina a própria pulsação do que vai ao ar (BUCCI, 2008). Sendo assim:

Outro atributo importante da televisão pública é o ritmo. O ritmo da televisão pública é o “ritmo da reflexão” e da compreensão dos conteúdos propostos. O espetáculo da televisão pública é outro, é o espetáculo do gosto intelectual e emocional. Não é o do mero entretenimento, que pretende confundir-se com a própria linguagem da televisão, mas que, na verdade, constitui artifício ardiloso na conquista da atenção a qualquer preço. Na TV pública, a porta de entrada da compreensão ou da dúvida é o pensamento (BRASIL, 2006c, p. 41-42).

Configura-se, assim, na TV pública, um ambiente isento das pressões do universo comercial, pautado pela necessidade de aglutinar audiência e induzi-la à ação, já que “os anúncios modificam a própria qualidade da programação. Eles promovem profundas alterações de ordem estética, porque tendem a ditar ao conteúdo editorial os parâmetros do discurso publicitário. Isso, que ninguém duvide, afeta a imagem da identidade da instituição” (BUCCI, 2008).

Por outro lado, a TV comercial diferencia-se não apenas pela aparência da origem de sua propriedade, mas pela essência daquilo que ela é capaz de produzir quando reduz o telespectador a sua faceta mercadológica enquanto consumidor, pois “o mundo criado pelos meios de comunicação de massa só na aparência ainda é esfera pública, mas também a integridade da esfera privada, que ela, por outro lado, garante a seus consumidores, é ilusória” (HABERMAS, 1984, p. 202). Habermas defende ainda que:

se as leis do mercado, que dominam a esfera do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social, também penetram na esfera reservada às pessoas privadas enquanto público, o raciocínio tende a se converter em consumo e o contexto da comunicação pública se dissolve nos atos estereotipados da recepção isolada (1984, p. 190-191).

A característica mercadológica da TV comercial imprime uma uniformização massificadora a seus conteúdos, tomando por base os níveis mais baixos de compreensão do expectador, visto que o aumento na quantidade de audiência, que se confunde nesse âmbito à de consumidores, representa a ampliação da lucratividade do negócio televisivo, portanto, uma via natural para sua manutenção e expansão enquanto tal. Dessa forma, Habermas afirma que:

é preciso distinguir rigorosamente as funções do mercado: conforme permita a um público o acesso a bens culturais e, daí, à medida que os produtos barateiem, ele facilita economicamente o acesso a um público cada vez maior; ou, se ele adapta de algum modo o conteúdo dos bens culturais às próprias necessidades, ele também facilita psicologicamente o acesso às camadas mais amplas (1984, p. 196).



Em virtude dessa tendência massificadora da TV comercial, assinala-se a necessidade de um contraponto, algo que permita, dentro do ambiente democrático, complementar o espaço de interlocução na esfera pública, uma vez que “é através da publicidade da esfera pública que a política entendida, segundo ARENDT (1983), como o campo de comunicação e de interação que assegura o poder do agir conjunto pode ter continuidade no tempo” (SILVA, 2001, p.32), integrando a coexistência dos sistemas privado, público e estatal de televisão à base do ambiente democrático proposto no texto constitucional.

Portanto, discutir o padrão do sistema público de TV do Brasil implica, antes de tudo, reconhecer a multiplicidade de posicionamentos críticos e teóricos que se entrelaçam na composição de um tema tão complexo quanto pertinente à instituição democrática deste país. Não se limita à simples identificação dos seus determinantes estruturais, mas, principalmente, introduz ao estudo da relação entre esses determinantes e os sujeitos do processo. No centro do processo em questão, a reordenação do sistema público de televisão, os sujeitos emergem dos pilares mais elementares do nosso regime democrático: o Estado, a sociedade civil e a iniciativa privada. À primeira vista, sedimenta-se uma disputa historicamente desigual em um campo específico de poder, o da comunicação de massa, demarcado pela instrumentalização do poder simbólico (BOURDIEU, 1998), que se torna tão mais intenso quanto menos é percebido.

No entanto, no caso específico do Brasil, a insular participação do sistema público de TV na arena de poder circunscrita à comunicação de massa, denuncia a consignação do poder simbólico do Estado à iniciativa privada. Esta, por sua vez, não apenas detêm sólida estrutura, como também recebe fortes incentivos financeiros, tendo em vista que, de acordo com Azevedo (2006, p. 96), do total de investimentos publicitários do Governo Federal em 2005, 59,6% (R\$ 582.703.784,32) foram destinados à TV aberta, dos quais 76% (R\$ 442.854.876,08) foram alocados na TV Globo. Esse montante de investimentos faz do Governo Federal o segundo maior anunciante do país, representando, dessa forma, indispensável fonte de receita para as redes privadas de televisão.

No ano de 2006, o investimento total em publicidade do Governo Federal na TV aberta foi ainda maior, alcançando R\$ 646.632.209,43 (BRASIL, 2007f), o que contrasta com a declaração da previsão orçamentária da EBC da ordem de R\$

350.000.000,00 (EBC, 2007), ou seja, apenas 54,12% do investimento realizado na iniciativa privada em 2006.

Apesar de ser menor do que o investimento do Governo Federal no sistema privado de televisão, o orçamento da nova TV pública é bastante significativo, considerando que em outros setores da economia o governo optou apenas pela atuação regulacionista. Isso nos leva a supor que, nesse caso em específico, a gestão pública subverteu o princípio da subsidiariedade, no qual vigora a “máxima da regulação: mercado sempre que possível, Estado sempre que necessário, o que significa que este é subsidiário em relação àquele” (BENTO, 2003, p. 124). A não aplicação desse princípio constitui, minimamente, evidente antagonismo ao modelo gerencial de gestão pública (BENTO, 2003) que pressupõe a aplicação de princípios neoliberais que promovem a instituição e manutenção do “estado mínimo”.

Por outro lado, os argumentos favoráveis à constituição da nova rede de TV pública poderiam contemplar seu caráter democrático e participativo, consoante a outro modelo de gestão pública, o *Public Service Orientation* (PSO), que focaliza seus esforços no cidadão e na equidade e incorpora, ao admitir a discussão de suas ações pela coletividade, o conceito de esfera pública (HABERMAS, 1984), vista como local de aprendizagem social (ABRUCIO, 1997).

Entretanto, focalizar seus esforços no cidadão e na equidade implica, em princípio, atingir a maior parcela possível da população, por meio da disputa pela audiência com as concorrentes privadas, e a julgar pela disparidade entre os valores investidos nos sistemas privado e público de televisão, poderíamos supor que a trajetória da nova TV pública estaria condicionada à experiência anterior da TV Educativa, como instrumento de manutenção da ordem simbólica (BOURDIEU, 1997). Tal suposição, no entanto, pode não corresponder à realidade na medida em que o sucesso de uma rede de TV não deve ser atrelado unicamente à disponibilidade de capital, mas, também, a outros condicionantes. Se na esteira das críticas ao sistema privado de televisão está a formulação de seu conteúdo, mercadologicamente determinado, a nova TV pública poderia se diferenciar pelo seu caráter inclusivo, educacional, e promotor da cidadania, como assim preconiza a MP nº 398/2007 que a instituiu (BRASIL, 2007e).

Dessa forma, bastaria, aos idealizadores da EBC, formular novos padrões de conteúdo baseados nos preceitos supracitados, sem se orientar, prioritariamente, pelas necessidades mercadológicas, como o faz a TV privada. Entretanto, o próprio

artigo 3º da referida medida provisória, determina que a EBC deve “direcionar sua produção e programação pelas finalidades educativas, artísticas, culturais, informativas, científicas e promotoras da cidadania, sem com isso retirar seu **caráter competitivo** na busca do interesse do maior número de ouvintes ou telespectadores” (BRASIL, 2007e, grifo nosso).

Portanto, mesmo que assim não deseje, a TV pública deve buscar a elevação de seus índices de audiência, pois a manutenção de uma audiência irrelevante ocasionaria no indesejável custo de sua incipiente participação nas discussões e na dinâmica que envolve o processo democrático. Assim, a TV pública não possui como prioridade a audiência, mas esta deve constar dentre suas metas, sob pena de ser condenada ao ostracismo social.

Percebe-se então que o conceito de complementaridade inclui a busca pelo equilíbrio entre os sistemas, tanto no âmbito formal, ao garantir a coexistência, quanto no que se refere ao alcance social, ou seja, na participação que cada sistema desempenha na mediação dos temas relevantes para a sociedade, indispensável à manutenção da pluralidade que edifica o debate democrático.

## **1.2 Pressupostos democráticos do direito à informação**

Em princípio, poderíamos estruturar nossa reflexão sobre TV pública somente sob o ponto de vista histórico de sua constituição, entretanto, isto significaria desconsiderar o entrelaçamento conceitual que emerge de sua fértil relação com a experiência democrática. Dessa forma, prosseguimos com uma breve discussão sobre as formas democráticas e seu vínculo com a liberdade de expressão, essencial para melhor compreender o papel que a TV pública desempenha em um Estado democrático de direito como o nosso. Por outro lado, não pretendemos discorrer sobre a etnologia da democracia, seu percurso histórico ou mesmo sobre as vastas experiências materiais com tal modelo de organização do Estado, mas expor sua dependência conceitual do constante fluxo de informação entre os sujeitos do processo democrático.

O conceito de democracia envolve múltiplas proposições teóricas que objetivam sistematizar as inúmeras representações do fenômeno da subordinação do poder político à soberania popular. Entretanto, ainda que sejam evidentes as

distinções teóricas dos modelos de democracia direta, indireta (representativa) ou deliberativa, seria inviável, para aquele que pretende refletir sobre a materialização desses conceitos nas sociedades modernas, validar qualquer representação de modelo democrático que não conserve o princípio da liberdade de expressão. Tal princípio permeia, mesmo que subjetivamente, as mais diversas versões conceituais da democracia, atuando como um dos indicadores da experiência democrática em cada expressão material desse fenômeno.

Portanto, um regime democrático no qual coexistam classes de cidadãos portadores da prerrogativa de se expressar e outros tantos despossuídos de tal atributo, seria conceitualmente marcado pela inconsistência de sua estrutura de poder, desequilibrada pela participação pretensamente desigual dos indivíduos que integram essa sociedade. Seria como se em uma ágora ateniense do século 5 a.c. apenas uma pequena fração dos cidadãos presentes pudesse exercer a faculdade da persuasão sobre os demais que, por sua vez, seriam impossibilitados de refutar os argumentos dos primeiros. Tal sistema seria, antes de qualquer coisa, antagônico ao conceito ateniense de democracia direta, bem como ao nosso modelo de democracia indireta ou representativa no qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1990).

É fato que apenas uma pequena fração da população poderia exercer a função de cidadão na democracia ateniense, mas, também, podemos ressaltar que não havia distinção entre aqueles que eram considerados cidadãos. Portanto, a liberdade de expressão constitui condição essencial das sociedades democráticas desde suas primeiras formas, determinante para a capacidade de participação dos indivíduos nos processos decisórios de sua sociedade.

Para uma sociedade ser considerada democrática, de acordo com Arreche (1996), deve garantir a liberdade de participação e de associação, assim como a possibilidade de os sujeitos sociais serem efetivamente representados no âmbito das decisões de interesse coletivo. Para tanto, dispositivos legais devem possibilitar o pleno exercício de tais liberdades, materializando a soberania popular e a igualdade de direitos, como no conceito de igualdade substantiva, presente no pensamento utópico de Rousseau, que somente seria alcançada por um regime político “onde o povo (cidadãos pelo contrato, irmãos de sangue e nas leis) e o soberano sejam uma mesma pessoa” (1999, p.136).

Segundo o texto constitucional brasileiro, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado democrático de direito (BRASIL, 1990), democrático em razão da subordinação constitucional do poder político à soberania popular, assim como é igualmente um Estado de direito por possuir nas leis os limites para o exercício de tal poder. Dessa forma, o exercício da democracia depende, dentre outras coisas, da continuidade do fluxo de informações entre os sujeitos do processo democrático, de modo que o direito à informação constitui, na atualidade, prerrogativa indispensável à manutenção da democracia e ao livre exercício da cidadania. A liberdade de imprensa, obstruída no período mais obscuro do regime militar, retomou nas últimas décadas, com vigor, sua posição no processo de redemocratização do Brasil, tendo na Constituição de 1988 a devida consolidação do direito à informação.

De acordo com Carvalho:

No atual estágio da evolução cultural e jurídica da humanidade o direito à informação engloba três nuances, ou seja, pode ser subdividido em três espécies: o direito de informar, o direito de se informar, e o direito de ser informado. O direito à informação, com suas três dimensões, sendo reconhecido pela constituição de um Estado, é um direito fundamental, que pertence a todos os indivíduos indistintamente (2002, p. 27).

Dessa forma, o direito à informação pode ser classificado como de natureza individual em relação ao direito de informar e de se informar, e coletiva ou ainda difusa quanto ao direito de ser informado. Aprofundando a discussão acerca da divisão do direito à informação, podemos afirmar que o direito de informar é caracterizado pela vedação de qualquer tipo de censura, por parte do Estado, à veiculação de informações, independentemente do veículo utilizado ou da natureza da informação. Assim, a exclusividade do sistema estatal de televisão em um determinado país poderia ser considerada como equivalente a qualquer legislação que constitua embaraço à livre expressão, ou seja, incompatíveis com os preceitos democráticos.

Para Carvalho (2002), é notória a natureza individual do direito de informar que pode ser definido como a “faculdade de veicular ou transmitir informações, sem qualquer forma de obstrução ou censura por parte do Estado” (2002, p. 27). Já o direito de se informar “pode ser entendido como o direito de buscar e obter as informações desejadas sem qualquer espécie de impedimento” (2002, p.28).

Inversamente ao caráter individual dos direitos de informar e se informar, o direito de ser informado é coletivo e refere-se, principalmente, à prestação de informações de interesse individual ou coletivo, por parte dos órgãos públicos, com exceção daquelas cujo sigilo seja essencial à segurança da sociedade ou do Estado, partindo-se do pressuposto da transparência dos negócios públicos, inerente ao regime democrático.

Sobre o direito de ser informado versa Carvalho:

O direito de ser informado, diferentemente dos direitos de informar e de se informar que são individuais, é um direito de natureza eminentemente coletiva, podendo, portanto, ter a feição de direito difuso ou de direito coletivo *stricto sensu*, embora, em alguns casos, apresente a dimensão de direito individual homogêneo (2002, p. 28).

Percebe-se, dessa forma, sua relevância para a transparência da administração pública, como expresso na Constituição Federal. No entanto, o direito de ser informado não se restringe apenas aos negócios públicos, podendo ser exercido sobre os negócios privados e a vida privada, desde que a informação se constitua de interesse público. Portanto, a vida privada das pessoas públicas torna-se uma extensão do campo de aplicação desse direito, o que por vezes caracteriza um contraponto ao direito à intimidade. Sobre essa condição, Carvalho afirma que:

O direito de ser informado sobre a coisa pública é indisponível. Quanto aos negócios privados ou à vida privada, o direito à informação sobre estes só está assegurado na Constituição brasileira e tem tal importância, quando a informação seja notadamente de interesse público, pois se apresenta esse interesse, vai atingir a vida política, social ou econômica das pessoas, razão pela qual essa informação não pode ser omitida (2002, p.36).

A incipiência dos sistemas estatal e público de televisão também constitui grave distorção do ambiente democrático ao submeter o direito à liberdade de expressão de determinados setores da sociedade ao crivo dos interesses privados, prejudicando, dessa forma, seu exercício.

Outra especificidade do direito à informação é o direito de antena, restrito no Brasil aos partidos políticos, em especial no período eleitoral. Tal direito assegura a participação de organizações da sociedade civil, como partidos políticos, nos meios de comunicação, endossando o caráter democrático do processo eleitoral brasileiro, uma vez que, segundo Comparato:

Assim, se meios de comunicação – imprensa, rádio e televisão, são instâncias de poder no mundo atual, justifica-se que a sociedade deles tome parte. Por isso é necessário que se reconheça, pelo menos às entidades mais representativas da sociedade civil, o direito de antena, ou seja, o direito de usar dessas organizações a fim de transmitir livremente suas mensagens (1993, p.95).

O direito de antena tem como função principal garantir a utilização democrática do poder dos meios de comunicação aos partidos políticos, possibilitando a propagação de mensagens ou ideologias políticas contrárias até mesmo às dos proprietários dos veículos eletrônicos, ainda que, de acordo com o Art. 17 § 3º da Constituição Federal, esse direito seja garantido apenas aos partidos políticos durante o período eleitoral, e fora desses períodos pela Lei Federal 9.096/95, o que assegura, ao menos formalmente, o pluralismo político no acesso aos meios de comunicação.

Entretanto, não é apenas o direito à informação que contribui para a edificação da instituição democrática, como, também, a democracia constitui uma pré-condição necessária ao estabelecimento do direito à informação, explicitando o caráter complementar e simbiótico dessa relação, que por sua vez é essencial para o exercício do ideal democrático, pois como afirma Carvalho, “um dos direitos fundamentais que dá maior sustentáculo à democracia, assim como dela depende, é o direito à informação” (2002, p. 40). O direito à informação caracteriza-se, por assim dizer, como requisito legal ao livre exercício da cidadania, pois “somente estando devidamente informado, tendo, portanto, seu direito à informação respeitado, os indivíduos podem exercer completamente a cidadania, um dos princípios basilares do Estado brasileiro, que serve como mais um fundamento constitucional ao direito à informação” (CARVALHO, 2002, p. 43).

A liberdade de imprensa, bem como a liberdade de expressão, encontram sua positivação na Constituição de 1988, que incorpora princípios voltados ao direito à informação, vedando, em todos os aspectos, a censura ou mesmo a obstrução do Estado nos processos comunicativos. Dessa forma, o texto constitucional delimita um conjunto de dispositivos legais sobre o direito à informação, muitos deles inclusos no Art. 5º, tais como o que assegura a livre manifestação do pensamento e a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença, bem como o direito de acesso à informação, resguardado o sigilo, quando necessário ao exercício

profissional. Porém, a constituição é ainda mais abrangente no que se refere à comunicação, já que em seu Título VIII, que regula a Ordem Social, dedica todo o capítulo V à Comunicação Social, mais especificamente os artigos 220 e 221.

Isso demonstra não apenas a percepção, por parte do legislador, da centralidade dos fluxos comunicacionais no seio da organização democrática, mas, também, o poder e a influência de todo um segmento da economia que no período da constituinte já dispunha de lugar consolidado na estrutura econômica e social brasileira, o que, por outro lado, expressa a larga demanda das sociedades democráticas pelo consumo de informações midiáticas.

Dessa forma, a Constituição, no referido artigo 220, garante que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição” (BRASIL, 1990). Reforça ainda a liberdade da imprensa no parágrafo 1º quando determina que “nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social” e no parágrafo 2º ao garantir que é “vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (BRASIL, 1990). A preocupação do legislador em reforçar a liberdade de imprensa reflete o ambiente político pós-ditadura, avesso, não sem razão, a qualquer forma de censura. No entanto, o texto constitucional se propõe a definir alguns princípios para a radiodifusão:

Art. 221 – A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:  
 I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;  
 II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;  
 III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos por lei;  
 IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família (BRASIL, 1990).

Diante do breve delineamento acerca do direito à informação, torna-se possível perceber seu relevante papel na constituição da experiência democrática e no estabelecimento da liberdade de expressão e de imprensa como princípios indispensáveis ao livre exercício da cidadania, encontrando limites apenas em dois outros direitos individuais, o direito à honra e à inviolabilidade da intimidade.

Poderíamos, dessa forma, pensar que por ser formalmente garantido o direito à informação em nosso regime legal, a democracia brasileira contemplaria um



fluxo incondicional de informação entre os indivíduos de nossa sociedade. No entanto, tal pensamento é desconstruído pela realidade material dos meios de comunicação de massa de que dispomos. Ficaríamos ainda mais intrigados ao verificar que na experiência de democracia direta ateniense, esse fluxo de informação poderia ser mais eficiente mesmo sem qualquer aparato tecnológico. Tal disparidade torna-se evidente ao observarmos que o aparato legal é insuficiente para garantir materialmente o acesso de todos ao direito à informação, dada a multiplicidade de meios de comunicação e às restrições técnicas impostas, em especial nos meios de comunicação de massa eletrônicos. No caso ateniense, a livre expressão por meio dos discursos proferidos na ágora era suficiente para possibilitar a cada cidadão o direito de informar, de se informar e de ser informado, indistinto a todos e formal e materialmente viável. Porém, no caso brasileiro, suas dimensões inviabilizam o método ateniense e corroboram a dependência de meios de comunicação de massa de forma que, de modo geral, os indivíduos possuem capacidade bastante restrita de participação nessas condições.

Na democracia brasileira não é proibida a discussão de temas políticos em praça pública, porém, é evidente que tal forma de comunicação possibilita, quando muito, alcance local, sendo impraticável para deliberar sobre temas regionais ou mesmo nacionais nas proporções em que se apresentam em nossa experiência democrática. Dessa forma, a imprensa escrita e a eletrônica desempenham papel crucial no debate das questões nacionais. Sobre a imprensa escrita, o texto constitucional garante sua diversidade ao permitir, em seu artigo 220, “a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade” (BRASIL, 1990). Portanto, qualquer grupo social que assim deseje expor suas convicções à sociedade, tem assegurada a possibilidade formal de fazê-lo desde que disponha de recursos para tanto.

Porém, no caso dos meios de comunicação eletrônicos, especificamente no rádio e na televisão, essa possibilidade não é garantida a todos em virtude de limitações tecnológicas na segmentação do espectro eletromagnético<sup>2</sup>, que permite o funcionamento de apenas poucas dezenas de canais. Dessa forma, o texto

---

<sup>2</sup> O espectro eletromagnético é toda a gama de frequências composta por radiação de ondas eletromagnéticas geradas a partir da aceleração de cargas elétricas, que se propagam mesmo no vácuo. O espectro é composto, das baixas às altas frequências, por ondas de rádio, microondas, infravermelho, luz visível, raios ultravioleta, raios X, e radiação gama. A luz visível constitui uma

constitucional se ocupa em determinar o mecanismo de autorização para uso das frações do espectro por meio de seu artigo 223, no qual “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal” (BRASIL, 1990).

É interessante observar que fatores como o alto custo de implantação da estrutura tecnológica necessária para realizar a radiodifusão, bem como as limitações tecnológicas do espectro, inviabilizam o acesso material de todos os indivíduos ao direito de informar no âmbito da radiodifusão. Justifica-se então a preocupação do legislador em citar o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. O sistema público seria, portanto, aquele que possibilitaria, ao menos formalmente, a liberdade de expressão dos grupos sociais desprovidos de recursos materiais e de poder público.

Por outro lado, podemos questionar a ausência de regras de proporcionalidade no uso do espectro eletromagnético, que por sua vez é dependente da discricionariedade do poder legislativo. Nota-se aí claro desfavorecimento ao pretense sistema público uma vez que, na época da constituinte, a maior parte do espectro já se encontrava destinado à iniciativa privada e poucas concessões em uso pelo poder público, com evidente incipiência da participação da população em limitadas iniciativas públicas.

Seria ingênuo crer que a garantia constitucional de complementaridade seria suficiente para permitir a proporcionalidade da participação de todos os segmentos da sociedade no âmbito da radiodifusão, pois liberdade de imprensa não consiste apenas em garantir que o Estado não seja o único a exercer o direito de informar, uma vez que o uso dos meios eletrônicos em favor de interesses particulares também constitui uma forma de impedimento a essa liberdade. Mesmo Marx, antes do advento de meios eletrônicos de comunicação de massa, já observava a centralidade da imprensa, único meio de comunicação de massa de sua época, no exercício do poder pelo povo, ao afirmar que:

a imprensa livre é o olhar onipotente do povo, a confiança personalizada do povo nele mesmo, o vínculo articulado que une o indivíduo ao Estado e ao mundo, a cultura incorporada que transforma lutas materiais em lutas

---

pequena fração do espectro, diferenciando-se apenas quanto à frequência e comprimento de onda das demais faixas, que podem ser geradas naturalmente ou pela atividade humana.

intelectuais, e idealiza suas formas brutas. É a franca confissão do povo a si mesmo, e sabemos que o poder da confissão é o de redimir. A imprensa livre é o espelho intelectual no qual o povo se vê, e a visão de si mesmo é a primeira confissão da sabedoria (MARX, 1980, p. 42).

A liberdade de imprensa constitui, dessa forma, condição mínima para a realização da experiência de um Estado democrático, nesse contexto, o grau de penetração da TV pública em sua sociedade figura como indicador do exercício dessa liberdade, pois todas as sociedades necessitam de algum tipo de arena ou espaço de trocas simbólicas, alguns mais outros menos institucionalizados, nesse sentido, a TV desempenha papel fundamental.

Entretanto, podemos afirmar que no Brasil o acesso à mídia eletrônica é restrito aos cidadãos que possuem, para além de fartos recursos financeiros, alguma influência política, se considerarmos que apenas com a outorga do Governo Federal é possível explorar as faixas do espectro eletromagnético, em consequência disso, a maior parte das concessões de rádio e televisão foi liberada para políticos ou pessoas e eles ligadas. Assim, as classes sociais menos abastadas da população se resignam à fração do direito à informação referente ao direito de se informar, o que impossibilita, a quase totalidade da população, o exercício do direito de informar no âmbito dos meios eletrônicos de comunicação de massa.

Tal distorção, potencializada pela ausência de estrutura consolidada para TV pública no país, favorece as classes dominantes que operam as concessões de rádio e TV em razão de seus interesses privados, de forma a aprofundar as desigualdades já presentes em nosso tecido social. Assim, o cidadão médio figura apenas como receptor no fluxo comunicacional central de nossa sociedade, enquanto as elites impõem seus discursos e seus ideais livremente, com a anuência estatal, que sequer formaliza critérios para a regulação do setor, resultando, no caso da TV, em seis décadas de desregulação. Somado a isso, a atuação estatal restrita ao uso da TV apenas para fins educativos, ainda assim de forma difusa e incipiente, proporcionou larga reserva de mercado para as emissoras comerciais, restando o fundamento da TV pública, previsto no instituto da complementaridade do texto constitucional, apenas formalmente edificado, sem efetiva materialização, o qual se pretende que seja contemplado, ao menos parcialmente, com a criação da TV Brasil.

### 1.3 A TV como espaço de mediação social

O espaço de trocas simbólicas mais evidente nos sistemas democráticos da atualidade é a arena midiática, uma vez que em jornais, revistas, programas de TV ou de rádio e até mesmo na internet, as trocas simbólicas dinamizam as relações de poder que reconfiguram nosso tecido social. Assim, a TV, enquanto principal meio eletrônico de comunicação de massa desempenha papel de destaque pelo seu alcance e penetração, em especial na realidade democrática brasileira. Nesse cenário, a TV pública constitui-se, no âmbito da complementaridade entre os sistemas, em espaço conceitualmente isento das pressões do mercado e do Estado, oferecendo o contraponto à prevalência do interesse privado, fundada nos anseios e sob o comando de associações de classe da sociedade civil, transformando-se, assim, em plataforma de articulação da própria esfera pública, de forma que:

Esfera pública remete a um espaço de aparecimento, de visibilidade que forja uma realidade comum, um mundo comum (ARENDDT, 1983) com a dimensão de transparência (HABERMAS, 1984). Então é função da esfera pública iluminar as questões públicas, interesse comum, proporcionando um espaço de visibilidade para discussões coletivas. Dessa forma, o espaço público coloca-se como condição de construção, consolidação e aperfeiçoamento do processo democrático (SILVA, 2001, p. 31).

O conceito de esfera pública compõe, portanto, parte do universo de compreensão teórica da TV pública, porém, cabe observar que “a noção de esfera pública transcende a forma estatal ou privada, pois remete a adoção de novos mecanismos de articulação entre estado e sociedade civil, permitindo superar perspectivas que identificam o estatal com o público e o privado com o mercado” (SILVA, 2001, p.31).

Para Habermas, o uso da razão no contexto da formação de opinião pela reunião de privados em um público, expressa a constituição da esfera pública. Para a composição de tal contexto, devem existir elementos mínimos sem os quais a livre expressão na esfera pública é prejudicada. Dentre os principais elementos, a publicidade figura como característica essencial, uma vez que permite a divulgação pública das informações e discursos que dinamizam a esfera pública.

A publicidade entendida não do ponto de vista comercial, mas a partir do conceito de publicizar, tornar público um dado discurso. Portanto, o debate racional seria a forma mais apropriada de assegurar que a opinião pública, formada no

âmbito do embate entre diferentes correntes de pensamento sobre um determinado tema, seria não apenas uma representação do conflito de interesses particulares, mas a síntese do processo dialético que resultaria em uma representação da vontade popular, pois para Habermas a esfera pública se caracteriza por ser:

a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social (1984, p.42).

Portanto, tomando como referência o conceito de esfera pública em Habermas, observamos que as sociedades burguesas tendem a apresentar um campo retórico de disputas, no qual diferentes discursos coexistem e contribuem para a formação de novos paradigmas conceituais, mas não sem deixar traços de formações ideológicas distintas que se entrelaçam neste processo incessantemente dinâmico. Neste campo de disputas que emerge da composição da esfera pública, “as forças materiais são o conteúdo e as ideologias a forma” (GRAMSCI, 1978, p. 56). Em outras palavras, por mais que diferentes segmentos da sociedade estejam em constante competição por posições materiais, a disputa no terreno ideológico contribui para a manutenção da coesão social ao mesmo tempo em que minimiza a possibilidade de materialização dos conflitos, uma vez que “os homens adquirem consciência dos conflitos que se verificam no mundo econômico no terreno das ideologias” (GRAMSCI, 1978, p. 34).

Para Gramsci (1987), o campo de atuação das ideologias é a sociedade civil, na qual aparelhos privados de hegemonia tais como sindicatos, escolas, partidos políticos e até mesmo a imprensa exercem sua influência. Dessa forma, a sociedade civil equivale a um espaço de mediação no qual o Estado, por meio de seu aparelho burocrático, interage com a infra-estrutura econômica nos termos de Marx, na composição do Bloco Histórico (PORTELLI, 1984). De tal interação, Gramsci formula o conceito de Estado Ampliado, no qual os aparelhos privados de hegemonia se consolidam na sociedade civil, a qual se diferencia da sociedade política, que se fundamenta no Estado e seu aparelho burocrático. Partindo desse ponto de vista, Gramsci define a imprensa como agente partidário, ao atuar como sujeito político no âmbito da construção do “consenso” no processo hegemônico (GRAMSCI, 2004).

Dessa forma, diferentes grupos de interesses disputam posições no campo hegemônico, no contexto da constituição do Bloco Histórico, de modo que o mecanismo usual para o estabelecimento de tais posições é a construção de “consensos”, forjados por meio da dinâmica discursiva dos interesses dos grupos dominantes junto aos interesses dos grupos dominados. Trata-se, portanto, de um processo dialético do qual resulta a síntese “consensual”, e não uma espécie de “contrato” formal entre os diferentes grupos, o que promove a fragmentação de ações contra-hegemônicas de setores específicos da sociedade, que, ao reconhecerem seu isolamento do processo decisório, tendem a se contrapor à corrente hegemônica estabelecida. Nesse sentido, o conceito de TV pública a habilita a atuar como mecanismo contra-hegemônico, uma vez que, para Gramsci, a mídia, e em especial o sistema privado de comunicação, exerce a função de aparelho privado de hegemonia, ao reproduzir os interesses dos grupos dominantes na composição do “consenso”.

Por outro lado, o conceito de “consenso” em Gramsci incorpora a percepção funcional do elemento estatal na qual “o Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo. Mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias nacionais” (GRAMSCI, 1978, p. 50).

Porém, não se trata de imposição pura e simples, pois no terreno das disputas ideológicas a persuasão é o elemento chave e não se pode obrigar o indivíduo a ser persuadido, ao contrário, ele deve se permitir ao convencimento. Dessa forma, para construir o “consenso”, o grupo dominante deve expor argumentos que não se alinhem somente aos seus interesses, mas contemplem, ao menos parcialmente, interesses dos demais grupos, tornando o ambiente mais favorável ao convencimento. Assim, nas palavras de Gramsci:

O grupo dominante coordena-se concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados, e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da Lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses do grupo subordinado; equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem até um determinado ponto, excluindo o interesse econômico corporativo estreito (1978, p.50).

Dessa forma, o Estado participa do processo consensual sem que em sua aparência seja instrumentalizado como tal, uma vez que se fosse assim percebido pelos grupos dominados seria invalidada sua força persuasiva. Dessa forma, emergem muitos dos itens mais importantes da agenda pública, por meio da exposição de contextos que levam diferentes grupos sociais a “clamarem” pela síntese de tais itens, de modo que, ao final do processo, os cidadãos acreditam ter participado ativamente da construção do “consenso”, pois, para Gramsci, temas pouco populares surgem quando o Estado cria previamente a opinião pública adequada, ou seja, quando exerce sua função de mediador ao organizar e centralizar demandas pontuais de organizações da sociedade civil.

Justifica-se então o constante esforço pela busca e manutenção do controle sobre os meios de comunicação de massa, uma vez que os discursos dos grupos dominantes, encobertos pela manta da imparcialidade jornalística, fluem mais facilmente para o cerne ideológico dos grupos dominados, exercendo poder persuasivo mais intenso à medida que parte significativa dos veículos enfileira argumentos em uníssono para a construção do “consenso”. Por essa razão, é indesejável, por parte dos grupos dominantes, a quebra do oligopólio dos meios de comunicação de massa eletrônicos, já que discursos “desalinhados” poderiam minar a estratégia persuasiva em prol da hegemonia instituída.

Tal efeito é similar ao exposto no pensamento de Habermas, que propõe a esfera pública como vulnerável à manipulação por meio da atuação de interesses exclusivistas publicizados como interesse geral, uma vez que a esfera pública pode constituir uma “rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela, os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos” (1997, p.92-93).

Para Habermas, o espaço público é “pré-estruturado e dominado pelos media de massa”, tornando-se uma “arena vassalizada pelo poder, no seio da qual se luta por temas, por contribuições, não somente por influência, como também por um controle (tão dissimulado quanto possível) dos fluxos de comunicação eficazes” (1984, p.16). Dessa forma, o poder midiático exercido por meio dos fluxos comunicativos configuram uma nova categoria de influência.

Assim, as limitações tecnológicas que determinam a existência de poucas dezenas de emissoras em uma mesma localidade, induzem, no caso brasileiro, a

aglutinação dos interesses dos grupos dominantes em torno das concessões de TV, que apesar de serem fornecidas pelo Estado, são destinadas em sua grande maioria à iniciativa privada. Dessa forma, o mesmo vínculo de funcionalidade do Estado para com os grupos dominantes apontado por Gramsci e Habermas se materializa na experiência democrática brasileira.

Desse ponto de vista, a TV pública poderia atuar como força contra-hegemônica ao fornecer acesso para organizações da sociedade civil ao meio de comunicação de massa que dispõe de mais alcance em nossa realidade social, permitindo, assim, importante contraponto na construção do “consenso”, desde que seja capaz de produzir índices relevantes de audiência. Por outro lado, a internet surge como via alternativa à concentração das concessões de TV nas mãos da iniciativa privada, permitindo mais do que a livre expressão dos pontos de vista dos grupos de pressão da sociedade civil, proporcionando até a individualização da participação. Tal característica faz da internet um meio de comunicação revolucionário por essência, capaz de alçar posicionamentos minoritários e até individuais ao topo da agenda pública em velocidade e forma jamais concebíveis por outros meios. Seria mesmo a materialização midiática mais aproximada do conceito de esfera pública. Proporcionaria, teoricamente, até mesmo o exercício direto da democracia em grandes populações, algo impensável antes de seu advento.

Porém, as empolgantes possibilidades da internet são estremecidas pelas mesmas características que a diferenciam, pois ao propiciar a individualização da participação na construção do “consenso”, também torna esse processo demasiadamente difuso. É então que percebemos a importância didática que a aglutinação de discursos em correntes ideológicas possui, ao simplificar temas complexos ao nível da capacidade decisória dos cidadãos. Na internet, todos os indivíduos desfrutam da possibilidade material de difundir seus discursos para todos os demais, mas encontram uma limitação material: ocorre que os indivíduos, isoladamente, podem ser receptores de apenas poucas dezenas de emissores, o que induz à aglutinação em grupos diversos com posições difusas, restando clara apenas a dependência, não exatamente de meios de comunicação de massa como a TV, mas sim dos “comunicadores de massa”.

São os formadores de opinião que despontam do aparente caos da internet para orientar os interesses difusos e aglutinar os cidadãos em torno de poucas dezenas de correntes ideológicas sobre um mesmo tema, em quantidades



administráveis para o processo decisório de cada indivíduo. Poderíamos considerar, dessa forma, que se tanto na TV quanto na internet há uma tendência natural pela formação de “comunicadores de massa”, as distinções entre ambos os meios seria quando muito técnica. Porém, ainda que ocorra tal tendência, pontos importantes os distinguem, dentre os quais a gratuidade e o livre acesso do cidadão à internet na condição de emissor do processo comunicativo, de forma que não ocorre na TV, na qual apenas indivíduos que tenham a anuência dos proprietários das emissoras é que dispõem da possibilidade material de se expressar.

Ainda há outro diferencial relevante, pois na internet o ponto de vista de um indivíduo em particular pode ser exposto sem que exista a necessidade ou mesmo a intenção de se obter audiência, o que não ocorre na TV comercial, que por definição necessita aglutinar apenas discursos que possam viabilizar a elevação de seus índices de audiência.

Assim, a TV pública pretende fornecer acesso a indivíduos sem os filtros subjetivos do ambiente privado ao mesmo tempo em que tem a capacidade de concentrar correntes ideológicas sem necessariamente ter que buscar com isso a elevação de sua audiência. É fato que a TV pública está inserida no âmbito da concorrência mercadológica com as emissoras privadas, mas por não ter como fonte de receita a propaganda, pode, teoricamente, dispor da concorrência pela audiência.

Entretanto, o próprio artigo 3º da medida provisória que instituiu a EBC, determina que a emissora deva “direcionar sua produção e programação pelas finalidades educativas, artísticas, culturais, informativas, científicas e promotoras da cidadania, sem com isso retirar seu **caráter competitivo** na busca do interesse do maior número de ouvintes ou telespectadores” (BRASIL, 2007e, grifo nosso).

É evidente que o preceito exposto não visa unicamente à competição mercadológica, mas à maior participação possível na audiência com o fim de democratizar o conteúdo da nova TV pública. Entretanto, também é necessário cautela com este preceito visto que, na tentativa de se tornar mais popular, a TV Brasil pode incorrer na “armadilha da audiência”, pois, como assinala Condry, “o objetivo principal da televisão é conquistar audiência, e a televisão “educativa” não escapa a este imperativo. Mesmo que não se ocupe da venda de produtos, está em concorrência com a televisão comercial no que toca à audiência (1995, p. 46).

Essa cautela é justificável na medida em que a busca pela audiência impõe certos padrões de produção que, em geral, conduzem aqueles que os seguem à homogeneização dos conteúdos, afinal

para os jornalistas, a leitura dos jornais é uma atividade indispensável e o clipping um instrumento de trabalho: para saber o que se vai dizer é preciso saber o que os outros disseram. Esse é um dos mecanismos pelos quais se gera a homogeneidade dos produtos propostos (BOURDIEU, 1997, p. 32).

Essa homogeneidade é apenas um dos efeitos da hipótese da *agenda setting* proposta por MacCombs e Shaw (1972), na qual a mídia, pela seleção, incidência e disposição de suas notícias, determina os temas sobre os quais o público debaterá. A efetivação dessa hipótese ocorre, em parte, por técnicas jornalísticas como a “pirâmide invertida”, que dispõe os fatos jornalísticos desconsiderando sua ordem cronológica em detrimento da “relevância jornalística” dos mesmos, reunindo os fatos mais importantes em um *lead*, equivalente à manchete, para só então expor detalhes e pormenores da informação. Portanto, para os produtores de notícias, existe uma lógica de hierarquização na qual

a parte mais determinante da informação, isto é, essa informação sobre a informação que permite decidir o que é importante, o que merece ser transmitido, vem em grande parte dos outros informantes. E isso leva a uma espécie de nivelamento, de homogeneização das hierarquias de importância (BOURDIEU, 1997, p. 35-36).

Esse processo tende a produzir, além da homogeneização das informações distribuídas ao público, a constituição de uma opinião majoritária no interior da agenda pública, resultando em outro efeito previsto pelos estudiosos da comunicação, o da espiral do silêncio (NOELLE-NEUMANN, 1993), que reside no medo do isolamento social, que impele a maioria dos indivíduos a não assumir posturas que possam diferenciá-los do padrão comportamental da sociedade na qual estão inseridos, condicionando-os a evitar a expressão de opiniões que não estejam de acordo com a opinião dominante ou majoritária.

Esse efeito da espiral do silêncio é amplificado pela consonância temática das informações veiculadas na mídia, ocasionada, em parte, pela lógica incessante da busca pela ampliação da audiência. Entretanto, não podemos supor que tal lógica televisiva seja a única determinante da composição da agenda pública, uma vez que “a televisão é responsável pelo conteúdo dos programas, mas o uso que as pessoas

fazem da televisão não depende dela” (CONDY, 1995, p. 66). Há, portanto, um campo de trocas simbólicas que é regido pela atuação de ambos os sujeitos, emissores e receptores da mensagem televisiva, e que se ergue por meio de uma relação de permissividade mútua, sem a qual a influência resultante de um sobre o outro seria efetivamente nula.

Portanto, os desafios financeiros que a nova TV Brasil terá que enfrentar compreendem apenas uma fração daqueles que residem na complexa tarefa de cumprir com os preceitos educacionais, culturais e democráticos, pelos quais ela foi instituída, e, simultaneamente, atingir parcela significativa da audiência sem reproduzir a violência simbólica exercida na TV privada. Possivelmente, ainda mais complexo seria o desafio de resistir à função política maximizadora do interesse pessoal de seus provedores, aos moldes do que propõe o individualismo metodológico (BUCHANAN, 1983).

Essa possibilidade, a do uso em favor do próprio Governo Federal do potencial comunicativo da rede nacional de TV pública, permeou as discussões das diversas reuniões realizadas pelas organizações da sociedade civil antes da edição da MP 398/2007, que criou a EBC. O receio do uso indevido da TV pública é legítimo na medida em que, pelos preceitos da Teoria da Escolha Pública, “os homens racionais não estão interessados nas políticas per se, mas em suas próprias rendas de utilidade” (DOWNS, 1999, p. 63).

Tendo em vista a relevância do conteúdo das mensagens veiculadas por meio do novo canal público de televisão, torna-se mais nítida a centralidade dos sujeitos envolvidos no processo comunicativo. De um lado os emissores, responsáveis pela produção e transmissão das mensagens (Governo Federal), na face oposta da situação de comunicação (VESTERGAARD, 2000) os receptores, representados pelos cidadãos. Portanto, não basta identificar os sujeitos do processo estudado, antes “é preciso construir o objeto; é preciso pôr em causa os objetos pré-construídos” (BOURDIEU, 1998, p. 21).

Em essência, as políticas públicas configuram modos de escalonamento das demandas sociais no campo de ação dos agentes públicos, o que pressupõe a participação de sujeitos diversos nesse processo, dada a ampla gama de demandas que emergem da experiência social, pois como afirma Silva:

o processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear (2008, p. 97-98).

Percebemos então que a TV, enquanto meio de comunicação de massa, não dispõe da hipodérmica capacidade de persuasão descrita nas hipóteses da Escola Americana<sup>3</sup>. Pois os discursos dos grupos dominantes são filtrados pela percepção de diferentes grupos de pressão no interior da sociedade, uma vez que o processo comunicativo não se encerra quando o público recebe a mensagem televisiva. Este momento é mais um ponto de partida do que o fim da mensagem no universo cognitivo individualizado do telespectador. Múltiplos processos dão continuidade ao fluxo comunicacional, em especial no âmbito comunitário das redes de relacionamento interpessoais, como no modelo que Beltrão (1980) identificou como folkcomunicação.

Para Beltrão, o emissor transmite a mensagem através dos meios de comunicação de massa para uma audiência na qual, dentre os receptores, podemos identificar os líderes de opinião, designados por Beltrão como “líderes-comunicadores”. Mas, para além do modelo comunicacional padrão, composto por emissor, mensagem, meio e receptor, o fluxo comunicativo não cessa para o processo folkcomunicacional, no qual predomina a continuidade de tal fluxo quando os líderes se transformam em emissores e retransmitem mensagens filtradas pelo seu referencial particular por meio de um canal folk (popular) para aquilo que Beltrão identificou como audiência folk.

O processo folkcomunicacional identificado por Beltrão conserva semelhanças teóricas com os processos descritos por Lazarsfeld (1954) como *two step flow of communication*, mas, diferentemente deste referencial no qual o fluxo comunicacional ocorria em duas etapas com a atuação persuasiva e linear dos líderes de opinião, Beltrão propõe a folkcomunicação como um fenômeno mais complexo, no qual os “agentes populares” interagem no âmbito local, repercutindo a

---

<sup>3</sup> A Teoria Hipodérmica ou “Teoria da Bala Mágica” é um modelo de teoria da comunicação baseada no conceito de sociedade em massa que propõe as mensagens midiáticas como conteúdos que serão imediatamente aceitos e difundidos entre todos os receptores de maneira bastante uniforme. O contexto histórico do período que se estende entre a primeira e a segunda guerra mundial corresponde ao período de desenvolvimento da Teoria Hipodérmica, no qual a manipulação dos meios de comunicação de massa, já bastante desenvolvidos, consistia no traço persuasivo mais evidente da mídia da época.

mensagem e ajustando-a continuamente ao *feed-back* resultante deste processo. O fenômeno exibe então natureza predominantemente coletiva na qual as mensagens não são apenas filtradas pela percepção dos líderes, mas devem ser validadas pelas “normas de conduta” de cada comunidade e, ao percorrer as interações interpessoais dos membros da comunidade folk, absorvidas pelos discursos que compõem a coesão grupal de tal comunidade.

Entretanto, o processo folkcomunicacional depende de fatores específicos que, para Marques de Melo (2001), influenciam diretamente a receptividade e a validação das informações dos líderes de opinião. Dentre esses fatores, destacam-se a credibilidade e o sentido de mobilidade, pois para desempenharem o papel de líderes de opinião, os indivíduos necessitam da confiança da comunidade para que suas mensagens sejam socialmente validadas, bem como devem garantir o trânsito de informações entre a comunidade e o mundo exterior. Portanto, a TV pública poderia constituir um espaço de reverberação do processo folkcomunicacional, ao permitir o acesso dos diversos discursos sintetizados na sociedade civil após a recepção das mensagens midiáticas da TV comercial e dos demais meios de comunicação de massa, diluindo o poder simbólico exercido pelos grupos dominantes por meio do aparato comunicacional de que dispõem.

Nesse ponto, a importância da TV pública reside na perspectiva simbólica do exercício do poder. A discussão acerca do poder simbólico, sobre a qual se aprofundou o trabalho de Bourdieu, é fundamental para compreender os efeitos dos discursos mediados pelos meios de comunicação de massa, na medida em que possibilita expor a essência do processo comunicativo no ambiente televisivo ao demonstrar que o capital simbólico tem significativo poder de persuasão sobre as pessoas. Pois de acordo com Bourdieu, “o capital simbólico é uma propriedade qualquer (de qualquer tipo de capital, físico, econômico, cultural, social), percebida pelos agentes sociais cujas categorias de percepção são tais que eles podem entendê-las (percebê-las) e reconhecê-las, atribuindo-lhes um valor” (1996, p.107).

No caso específico da TV pública brasileira, que se encontra empiricamente relacionada à estrutura do Estado, vale ressaltar que o poder simbólico deste é ainda maior do que o usual, uma vez que “o Estado, que dispõe de meios de impor e de incultar princípios duráveis de visão e de divisão de acordo com suas próprias estruturas, é o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder simbólico” (BOURDIEU, 1996, p. 107-108).

Algumas características especiais diferenciam o ambiente televisivo dos demais meios de comunicação de massa, dentre as quais o grande poder de persuasão que a imagem em movimento proporciona, ampliando, desse modo, seu capital simbólico potencial, que ao ser instrumentalizado por interesses particulares caracteriza o exercício da violência simbólica, pois como afirma Bourdieu:

Desejaria, então, desmontar uma série de mecanismos que fazem com que a televisão exerça uma forma particularmente perniciosa de violência simbólica. A violência simbólica é uma violência que se exerce com a cumplicidade tácita dos que a sofrem e também, com frequência, dos que a exercem, na medida em que uns e outros são inconscientes de exercê-la ou sofrê-la (1997, p.22).

O poder simbólico da televisão pode ser detectado justamente na incapacidade da maioria das pessoas, à primeira vista, em perceber esse poder. A grande maioria da população assiste televisão sem perceber que as imagens que se sucedem não são desprezíveis, ao contrário, seu propósito quase sempre é o de prender a atenção do telespectador para a recepção das ideologias contidas nas mensagens que a todo segundo inundam seus sentidos.

Sobre a ação simbólica da televisão versa Bourdieu:

Uma parte da ação simbólica da televisão, no plano das informações, por exemplo, consiste em atrair a atenção para fatos que são de natureza a interessar a todo mundo, dos quais se pode dizer que são omnibus – isto é, para todo mundo. Os fatos-ônibus são fatos que, como se diz, não devem chocar ninguém, que não envolvem disputa, que não dividem, que formam consenso, que interessam a todo mundo, mas de um modo tal que não tocam em nada de importante (1997, p.23).

Quanto mais comum aparenta ser uma mensagem transmitida pela televisão, mais facilmente ela é recebida e assimilada pelo telespectador, portanto, mais eficaz ela é ao exercer seu poder simbólico, que é mais forte quanto menos for perceptível, pois como afirma Bourdieu:

As “ideias feitas” de que fala Flaubert são ideias aceitas por todo mundo, banais, convencionais, comuns; mas são também ideias que, quando as aceitamos, já estão aceitas, de sorte que o problema da recepção não se coloca.[...] Quando emitimos uma “ideia feita” é como se isso estivesse dado; o problema está resolvido. A comunicação é instantânea porque, em certo sentido, ela não existe. Ou é apenas aparente (1997, p.40).

Bourdieu ainda trata sobre o poder simbólico inerente à relação entre a imagem e aquilo que se afirma sobre ela, oferecendo, portanto, novas e propositais acepções à imagem, ao observar que “de fato, paradoxalmente, o mundo da imagem é dominado pelas palavras. A foto não é nada sem a legenda que diz o que é preciso ler – legendum - , isto é, com muita frequência, lendas, que fazem ver qualquer coisa” (1997, p.26).

O que se espera da instituição de uma TV pública no âmbito da democracia brasileira, ao analisar tal fenômeno do ponto de vista conceitual, é a reconfiguração das forças que compõem o exercício do poder simbólico na arena midiática nacional. Afinal, tão clara quanto a dependência informativa do cidadão moderno, é sua disposição pela busca da experiência interativa nos processos comunicativos. Ocorre que com o advento da internet, o capital simbólico das grandes redes de televisão apresenta fissuras, ocasionadas por uma nova expressão do processo folkcomunicacional, não mais restrito à comunidade local, mas reconfigurado por grupos de interesse, que mesmo geograficamente ou culturalmente distantes, compartilham necessidades e objetivos comuns e são capazes de invalidar os discursos hegemônicos difundidos nos meios de comunicação de massa.

Nesse cenário, mesmo a lógica privada da TV comercial pode ser reconfigurada, estabelecendo canais de interação na sociedade civil que de outro modo seriam injustificáveis de seu ponto de vista original. Assim, a TV pública ganha projeção e se posiciona não como um devaneio dos opositores do sistema comercial de televisão, mas como realidade necessária à concretização da pluralidade do novo ambiente social que se consolida na atual experiência democrática brasileira.

Dessa forma, as críticas à predominância do capital privado no controle das concessões de TV e Rádio, antes restritas a discussões acadêmicas ou de partidos políticos de esquerda, surgem de todas as partes, em meio a relações interpessoais midiáticas pelo novo aparato tecnológico da internet. Essa nova condição não determina o fim das mídias de massa convencionais, não propõe nem mesmo sua substituição pela experiência informacional da internet, mas põe em cheque o uso indiscriminado da mídia convencional em favor dos interesses particulares dos grupos dominantes.

Isso porque toda informação que é difundida pela mídia convencional é agora checada pelos indivíduos, por meio dos filtros dos líderes de opinião eleitos não pelos “especialistas da mídia”, mas dentre aqueles sujeitos que compõem seu

universo de relações pessoais e que dispõem de uma forma de credibilidade somente construída nos fortes laços da vida privada, são os novos “comunicadores de massa” que emergem da nova experiência informacional e reconfiguram as relações comunicacionais.

Entretanto, como foi exposto, a informação na internet é difusa e fragmentada demais para permitir a redução dos discursos a uma quantidade administrável no interior do processo decisório individualizado. Desse modo, a TV pública figura não como uma forma superada de comunicação, mas como extensão complementar e necessária da dinâmica comunicativa vivenciada na experiência digital da internet. É como se o movimento aparentemente aleatório e difuso dos discursos no interior do fluxo comunicacional da internet encontrasse na TV pública um modo de condensar esses múltiplos discursos em poucas correntes capazes de aglutinar os indivíduos em grandes grupos de interesses.

A relevância de tal processo deve-se à sua capacidade de reunir grupos com força suficiente para articular movimentos determinantes no interior da experiência democrática, ao mesmo tempo em que permite a recondução dos discursos sintetizados por meio da TV pública ao difuso ambiente da internet, em um movimento incessantemente dinâmico.

A fragmentação do capital simbólico é imperativa nesse cenário no qual a TV pública emerge como um indispensável espaço de mediação social, capaz de potencializar a transição dos discursos da esfera pública para a esfera privada ao mesmo tempo em que possibilita a amplificação da síntese dos discursos que surgem nesta para os domínios daquela. Dessa forma, justifica-se o anseio das organizações da sociedade civil em constituir a rede pública de televisão com a intenção de garantir a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de televisão, prevista no texto constitucional brasileiro desde 1988.

Percebe-se, assim, a centralidade das diversas plataformas tecnológicas na composição de formas inteiramente novas e diferenciadas de mediação social, de modo que se faz necessário o aprofundamento de nossa reflexão sobre os determinantes conjunturais de ordem tecnológica, regulatória e política que se entrelaçam na constituição do setor televisivo nacional. Nessa linha, propomos a seguir a composição de um quadro histórico dos sistemas nacionais de televisão, com a intenção de expor a interação de tais determinantes no âmbito da prevalência da TV comercial no caso brasileiro.



## **CAPÍTULO II - TV Pública: nossa próxima atração**

No âmbito da avaliação política da política e de processo em curso, o segundo capítulo propõe um olhar crítico sobre elementos contextuais do universo da TV pública brasileira, considerando-se aspectos históricos, regulatórios, mercadológicos e tecnológicos que se evidenciaram no decorrer da pesquisa documental e bibliográfica. Para tanto, iniciamos o texto com uma breve reflexão sobre as plataformas tecnológicas da televisão, essencial para compor nossa percepção sobre como as diferentes tecnologias de distribuição do sinal televisivo se entrelaçam no desenvolvimento histórico da TV pública no caso brasileiro.

Já a temática da regulação setorial da TV aberta brasileira constitui o eixo central da segunda parte deste capítulo, na qual tanto a atividade regulatória quanto a ausência desta é percebida a partir das relações entre o poder público e o sistema privado de TV. O aspecto regulatório também é estudado em associação com o período de atuação das TVs educativas, propagadas como alternativa pública e estatal ao sistema privado.

Na última parte deste capítulo, concentramos nosso interesse no movimento de diversos setores e organizações de classe da sociedade civil que resultaram na composição do I Fórum Brasileiro de TVs Públicas e no conceito de “campo público”, que emergiu no final da primeira década do século XXI e que compôs o contexto favorável à expansão do sistema público de TV, permeado por iniciativas do poder executivo e novas proposições no âmbito da produção legislativa.

### **2.1 Na sintonia das múltiplas plataformas tecnológicas da televisão**

Ao dirigir nosso interesse para o universo televisivo, nos deparamos com diversas siglas e termos bem conhecidos, tais como TV, sintonia, canal, parabólica, SAP, dentre outros. Porém, existe uma vasta gama de palavras que povoam nosso cotidiano sem que tenhamos certeza de seu significado, algumas mais antigas como PAL-M, NTSC, espectro eletromagnético, outras bem mais recentes como DTH, SBDTV, DTVi, HDTV, Full HD, *streaming*, Banda Ku, dentre tantas outras definições que compõem as tecnologias necessárias ao complexo suporte técnico do setor televisivo.

A princípio, pode não parecer tão necessário compreender o aparato tecnológico que subsidia o funcionamento do setor televisivo, mas um breve vislumbre histórico do segmento é suficiente para percebermos que a tecnologia tem papel determinante em um campo de disputas marcado pelo predomínio do interesse privado, cuja dinâmica é claramente orientada em torno da manutenção e expansão do mercado publicitário que viabiliza a economia do setor.

Em muitos aspectos, a televisão pode ser considerada um “rádio com imagens”, já que do ponto de vista da transmissão é utilizada a mesma tecnologia de radiodifusão por ondas eletromagnéticas que se popularizou com este meio. No caso da TV, são acrescentados alguns sinais diferenciados para sincronia e imagens, ocupando, dessa forma, uma faixa mais larga do espectro eletromagnético. Para que não ocorra sobreposição de emissões, o espectro é dividido em faixas específicas que devem ser utilizadas apenas mediante concessão do Governo Federal, tornando seu uso restrito, já que é considerado bem público.

Assim, o espectro foi segmentado de modo que o rádio AM foi posicionado na faixa de 530 kHz a 1.600 kHz, com 10 kHz de largura de banda para cada canal, por meio da modulação de amplitude, o que permite até 107 emissoras por área geográfica de cobertura. As transmissões em FM, caracterizadas pela modulação de frequência, se estendem de 87,5 MHz a 108 MHz, com reserva de 200 kHz por faixa de banda, comportando cerca de 99 canais de FM.

Para a TV, foram destinadas faixas mais extensas do espectro por conta da complexidade dos sinais. A primeira faixa é denominada de *Very High Frequency* (VHF) ou Frequência Muito Alta, que comporta os sinais de 30 MHz à 300MHz. Como todas as frequências destinadas à TV, o VHF tem largura de banda de 6 MHz para cada canal, permitindo 12 emissoras dos canais 2 ao 13. A partir do canal 14 até o 69, temos os 55 canais da faixa de *Ultra High Frequency* (UHF) ou Frequência Ultra Alta, que preenche o espectro de 300 MHz até 3.000 MHz (3 GHz). Destacamos que apesar de não dispor de pouco mais de duas centenas de canais, como é o caso do rádio, a TV ainda tem possibilidades técnicas de levar ao ar cerca de 67 canais em cada região de cobertura do sinal, ainda que seja tecnicamente viável pouco mais de metade desse quantitativo, tendo em vista a reserva de alguns canais pelo governo.

As faixas VHF e UHF são utilizadas para as transmissões de FM e TV aberta terrestre, pois devido às características físicas dessas ondas, seu alcance máximo é

da ordem de 100 Km de raio em campo aberto e cerca de 50 Km com obstáculos, o suficiente para cobrir a área de um município, justificando a designação “terrestre”, já que as irradiações de radiofrequência (RF) utilizadas nas transmissões não são transmitidas pela terra, mas pelo ar e até mesmo no vácuo.

Essa limitação técnica de alcance territorial proporciona benefícios ao possibilitar a transmissão de programações distintas na mesma frequência desde que sejam transmitidas em distâncias determinadas, ou seja, cada cidade pode ter sua programação específica para um mesmo canal, favorecendo, assim, a produção local. Por outro lado, do ponto de vista técnico, dezenas de canais podem ser transmitidos na mesma área geográfica, o que possibilitaria a ampliação da oferta de conteúdos por meio de um número bem maior de canais por região geográfica do que os que normalmente são ofertados pelas cinco maiores redes nacionais, Rede Globo, Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), Rede Bandeirantes, Rede TV! e Rede Record.

Entretanto, o favorecimento tecnológico da TV terrestre à produção local declinou já com a implementação da tecnologia do videotape, na década de 1960, que possibilitava a produção centralizada e sua distribuição para outras regiões. Dessa forma, os grupos de comunicação expandiram sua atuação para vários estados, utilizando-se da estratégia de afiliadas. Segundo Munhoz, “o sistema de emissoras afiliadas foi criado pela empresa de televisão estadunidense National Broadcasting Company (NBC), adaptado pela Rede Globo de Televisão e seguido pelas demais empresas de televisão no Brasil, como SBT, Bandeirantes, Rede TV!, Record entre outras” (2008, p. 38).

Do ponto de vista comercial, esse modelo de rede é interessante tanto para a emissora cabeça-de-rede<sup>4</sup> quanto para as afiliadas na medida em que verticaliza a produção e diminui os custos para ambos, padronizando o formato de arrecadação da receita publicitária. Por outro lado, reduz consideravelmente a participação da produção local na grade de programação, deixando pouco espaço para a distribuição mais equitativa da produção audiovisual no território nacional.

Assim, consolidou-se a concentração no Sudeste, mais especificamente no eixo Rio de Janeiro – São Paulo, como os grandes centros produtores do país. A lógica comercial que fundamenta o sistema de afiliadas é pautada na concentração

---

<sup>4</sup> Emissora cabeça-de-rede – em uma rede de emissoras, é a líder responsável pela geração dos sinais audiovisuais que serão retransmitidos pelas afiliadas ou participantes da rede.

da produção e na limitação da oferta de canais com o objetivo de impedir a fragmentação da audiência, que poderia colocar em risco o faturamento das grandes redes, mas que acaba por inibir a produção regional.

De acordo com Munhoz:

Seguindo o modelo estadunidense desde a sua implantação, a Rede Globo de Televisão, a partir de 1972, passa a relacionar-se com as demais emissoras – que até então compravam seus programas individualmente – através de um contrato de exclusividade com as emissoras afiliadas. Assinado este contrato, as emissoras locais não poderiam mais fazer uma “colcha de retalhos” com vários programas de várias emissoras, como muitas faziam até então, e passariam a retransmitir em horários estabelecidos pela Rede Globo de Televisão a programação vinda do Rio de Janeiro, inserindo nos horários obrigatórios a programação e a publicidade local. (2008, p. 38).

Limitações impostas pelo Decreto nº 236, de 28 de fevereiro de 1967, que determina o número máximo de 10 estações radiodifusoras de som e imagem em todo território nacional para cada grupo empresarial, podendo ser apenas 5 em VHF e 2 emissoras em um mesmo estado, dificultavam a expansão das redes por todo o país. Nesse ponto, o sistema de afiliadas proporcionou uma forma de burlar tal limitação ao mesmo tempo em que permitiu sua expansão com uma fração dos custos que as cabeças-de-rede teriam, já que o investimento para instalação das emissoras afiliadas era bancado pelo grupo empresarial local.

No entanto, o sistema de afiliadas necessitava de alguma forma de interligação das emissoras em tempo real, o que a tecnologia do videotape não proporcionava. Dessa forma, o sistema foi beneficiado pela criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), em 16 de setembro de 1965, que ofereceu suporte tecnológico determinante para seu vertiginoso crescimento. A Embratel iniciou, em 1969, a instalação da rede de microondas, com *links* (enlaces) a cada 60 Km, que seria capaz de substituir o videotape como forma de distribuir o conteúdo das cabeças-de-rede, possibilitando *links* ao vivo e transmissões em tempo real entre as emissoras da rede (MUNHOZ, 2008).

A Embratel também foi pioneira ao lançar o primeiro satélite doméstico de comunicações da América do Sul, o Brasilsat A1, em fevereiro de 1985, e no ano seguinte, o Brasilsat A2. O sistema de satélites possibilitou às emissoras uma opção de interligação mais eficiente e barata do que os *links* de microondas, que não foram

descartados, mas passaram a ser utilizados como alternativa de segurança para eventuais interferências nos sinais do satélite.

Dessa forma, as cabeças-de-rede passaram a enviar o sinal com a programação da rede para o satélite que retransmite o conteúdo para todas as emissoras afiliadas, já que a cobertura dos satélites geoestacionários é continental. Novamente, a empresa estatal forneceu a estrutura técnica necessária para a consolidação do sistema de afiliadas, viabilizando sua expansão a uma fração do custo que teriam caso fosse necessário o uso exclusivo dos *links* de microondas.

Em 1994, a Embratel lançou a segunda geração de satélites, com o Brasilsat B1, seguido do Brasilsat B2. No mesmo ano de sua controversa privatização, 1998, foi lançado o B3 e, em 2000, o satélite B4. A partir do ano 2000, a empresa transfere as operações de satélite para a subsidiária Star One, que iria acrescentar mais três satélites C1, C2 e C12.

Os satélites também fazem uso das ondas eletromagnéticas e operam na faixa conhecida como *Super High Frequency* (SHF) ou Frequência Super Alta, que vai desde 3 GHz até 30 GHz. Nesta faixa ocorre a operação do sistema de “subida” e “descida” de sinal para satélite banda "C", banda "Ku" e das frequências para Rádio Digital. A operação dos satélites em banda "C" transporta os sinais de TV aberta, conexão internacional e sinais de telefonia e dados (MUNHOZ, 2008).

Com o início das transmissões de TV aberta por satélite, observou-se outro ganho na expansão das grandes redes de TV. Ocorre que mesmo a instalação de afiliadas tem custo elevado, fazendo com que as emissoras fossem instaladas apenas em municípios com maior densidade populacional, restando às populações de pequenas cidades e regiões remotas apenas sinais fracos ou mesmo inexistentes, já que pelo sistema de afiliadas as emissoras locais de TV aberta não teriam como se sustentar com verbas publicitárias nessas áreas. Assim, devido à inviabilidade econômica, grande parte dos municípios brasileiros somente foi coberta por sinais de TV com o início da operação dos satélites da banda C, que possibilitaram às pessoas que adquirissem antena parabólica e conversor a recepção dos canais da TV aberta via satélite em todo o território nacional. Entretanto, como o número de canais dos satélites é limitado, não há programação local, apenas o conteúdo gerado pelas cabeças-de-rede.

Após atingir a cobertura de todo o território nacional por meio da TV terrestre ou do sinal de satélite, o segmento televisivo foi contemplado com uma nova

modalidade de transmissão de sinais, a TV por assinatura. Se, por um lado, a TV aberta é gratuita para o público receptor por ser financiada pelos anúncios publicitários, por outro, o excesso na exibição de anúncios e a pouca variedade e qualidade da programação ofertada constituíam as principais queixas da população.

Assim, na década de 1990 teve início a implantação dos sistemas de TV por assinatura no Brasil, com modelos tecnológicos utilizados nos EUA e Europa, tais como o *Direct to Home* (DTH), o cabo e o *Multipoint Multichannel Distribution System* (MMDS). Dentre as três tecnologias, o cabo é o sistema mais popular, pois apesar de seu custo de instalação por domicílio ser mais alto que o dos outros sistemas, a rede instalada pode ser utilizada para fornecimento de outros serviços como internet e telefonia, além de depender somente de estrutura local, o que favorece inclusive a atuação de pequenos grupos regionais, tornando o mercado mais acessível e competitivo.

A arquitetura técnica mais utilizada pelas empresas que operam os serviços de TV a cabo é a *Hybrid Fiber Coaxial* (HFC), que faz uso de cabos de fibra ótica para interligar os troncos, estabelecendo a ponte entre o *headend* e os *hubs* secundários. Na ponta, os sinais óticos são transformados em elétricos e fornecidos por meio de cabos coaxiais aos assinantes. Por utilizarem cabos blindados contra interferências, os serviços de TV a cabo podem ofertar dezenas de canais a mais do que a TV aberta e com a digitalização e compressão do sinal, a quantidade pode ser maior do que uma centena de canais. Assim, os assinantes do serviço têm acesso à maior variedade de programas, com pouca interferência e imagens mais nítidas.

Outra vantagem do sistema de TV a cabo é a disponibilidade de programação local aos assinantes, já que os sinais são gerados na própria região. Entretanto, como a instalação requer uma malha de cabos cobrindo cada rua na qual o serviço é ofertado, mesmo em grandes centros urbanos ainda há muitos bairros que não dispõem do cabeamento requerido para a distribuição do serviço.

Portanto, devido ao caro suporte tecnológico necessário à transmissão dos sinais por meio do sistema de TV a cabo, o serviço é pago pelos assinantes. Assim, diferentemente da TV aberta, que é gratuita e se sustenta com a receita publicitária, as empresas de TV a cabo têm na cobrança de assinaturas mensais sua principal fonte de receitas.

O DTH também opera com receitas provenientes de assinaturas, no entanto, possui suporte tecnológico bastante distinto do sistema de TV a cabo. No DTH as

emissoras sobem o sinal para o satélite que retransmite um pacote com mais de uma centena de canais para todo o território nacional. Para receber o sinal, o assinante necessita apenas instalar antena parabólica e decodificador, responsável pela conversão do sinal, o que proporciona mais facilidade para a expansão desse sistema se comparado com o cabo.

Entretanto, o sinal pode sofrer interferências dependendo das condições topográficas e meteorológicas da localidade onde se encontra o receptor, dificultando a transmissão. Outro ponto negativo é a pouca variedade de operadoras desse sistema, já que os *links* de satélite são muito caros e a disponibilidade de banda é restrita, o que faz com que, atualmente, apenas as empresas SKY e Via Embratel atendam a quase totalidade do mercado. As restrições de banda e a área de cobertura nacional do sistema DTH impedem a disponibilidade de programação local, sendo viável apenas a repetição dos sinais transmitidos pelas emissoras cabeças-de-rede. As operadoras do serviço de DTH, que inicialmente utilizavam a banda C, passaram a transmitir seus sinais pela banda Ku, que é totalmente digital e disponibiliza mais canais devido à compressão dos dados, além de melhor qualidade de imagem e som.

O terceiro tipo de TV por assinatura é o MMDS, que utiliza radiofrequências terrestres para transmitir seus sinais, do mesmo modo que as emissoras de TV aberta, porém, opera em região do espectro diferenciada, na faixa de microondas. Regulamentado como modalidade de Serviço Especial de Telecomunicações pelo Decreto 2.196 de 1997, o MMDS opera em área com raio de 50 Km, como na TV aberta, e possibilita a transmissão de programação local, já que o sinal tem alcance restrito. Como no sistema DTH, é necessário que o assinante instale apenas antena e receptor específicos para captar o sinal, não sendo necessária estrutura de cabeamento.

Assim, quando o assinante muda de região, pode continuar a receber o sinal, desde que esteja dentro da área de cobertura da prestadora do serviço. O MMDS é análogo ao sistema conhecido como internet via rádio, muito difundido em pequenos municípios, onde a estrutura de TV a cabo seria inviável devido à baixa densidade geográfica e à pequena quantidade de assinantes em potencial. Como no caso dos sinais da TV aberta e do DTH, o MMDS também pode sofrer interferências meteorológicas, eletromagnéticas e topográficas, sendo necessária a instalação de antenas específicas para refletir o sinal em regiões que apresentem tais dificuldades.

Diante de tantas tecnologias voltadas para a transmissão dos sinais de TV, talvez a diferenciação mais evidente seja o fato de algumas serem pagas, como os sistemas de TV por assinatura (cabo, DTH e MMDS), e outras serem gratuitas, como a TV aberta terrestre e via satélite. TVs abertas tendem a serem generalistas<sup>5</sup>, ao abordarem em sua programação atrações e temas tão diversificados quanto possível para atrair público igualmente variado. Por outro lado, existem as TVs fragmentadas, modelo no qual se enquadram as TVs por assinatura por oferecem vasta gama de canais dedicados a gêneros específicos, voltados para públicos diferenciados para cada canal.

Dessa forma, as grandes redes de TV aberta brasileiras sempre se posicionam de modo a garantir a inexistência de ampla oferta de canais no sistema de TV aberta terrestre, para assegurar que suas programações generalistas não serão afetadas pela pulverização da audiência ocasionada por uma possível oferta de conteúdos fragmentados no sistema de TV aberta.

Um interessante exemplo desse campo de disputas, bem como do posicionamento das grandes redes é a polêmica em torno da implantação do Sistema Brasileiro de TV Digital – Terrestre (SBTVD-T). Essa tecnologia, que entrou no ar no mesmo dia da TV Brasil, é alvo de muitas controvérsias quanto à sua implantação e funcionamento. Para expor tais embates cabe apresentar, em primeiro lugar, as especificidades das plataformas tecnológicas envolvidas no processo de digitalização da TV aberta terrestre brasileira.

A TV analógica funciona de forma semelhante ao rádio, não apenas no que diz respeito à utilização de radiofrequência para transmitir seus sinais, o que também ocorre na TV digital, mas, essencialmente, em relação ao tipo de sinal que é transmitido. O sinal analógico consiste em um emissor responsável pela transformação de pulsos elétricos em ondas eletromagnéticas nas quais as variações de frequência e amplitude da onda serão novamente convertidas em pulsos elétricos pelo aparelho receptor. Nesse processo, qualquer interferência eletromagnética, meteorológica ou topográfica pode alterar a amplitude e a

---

<sup>5</sup> Wolton (1996) frisou a dicotomia entre os termos TV generalista e TV fragmentada ou segmentada para definir assimetrias quanto aos modelos de programação adotados pelas emissoras de TV, considerando como generalistas aquelas cuja grade de programação é baseada em gêneros televisivos bastante diversificados que podem incluir noticiários, filmes, séries, esportes, dentre outras atrações em um mesmo canal de TV. Já o conceito de TV fragmentada sugere uma grade de programação voltada para um segmento específico, por exemplo, um canal dedicado ao noticiário.



frequência das ondas provocando os conhecidos “fantasmas”, “chuviscos” e outras deficiências na imagem da transmissão analógica.

Já no padrão digital, o emissor transforma os pulsos elétricos em bits, que são transmitidos por meio de ondas eletromagnéticas como sequências binárias sucessivas de informação contendo 0 (desligado) ou 1 (ligado), incluindo bits para checar a integridade do pacote de dados, de forma que modificações na amplitude ou na frequência das ondas não interferem no conteúdo decodificado pelo receptor.

Como resultado, no sistema digital as imagens são perfeitas, apresentadas sempre com as mesmas cores, resolução e sem “chuvisco” ou “fantasmas”. No entanto, devido à grande quantidade de dados envolvidos no processo, o sinal deve ser mais potente e o receptor precisa de antena UHF específica, pois, diferentemente da TV analógica, na qual é possível assistir à imagem mesmo com interferências, no sistema digital, caso não seja possível manter a integridade do sinal, o telespectador não receberá qualquer imagem. Acrescenta-se a isso o fato de que no formato de TV digital, a imagem pode ter alta resolução, som de até 5.1 canais e interatividade. A qualidade superior da imagem da TV digital deve-se à integridade do sinal e à possibilidade de transmitir programação com alta resolução, ou seja, com maior densidade de *pixels*<sup>6</sup>.

Quanto à resolução da imagem, a definição padrão da TV digital é a *Standart Definition Television* (SDTV), que é capaz de gerar imagens com 720 x 480 *pixels*, a mesma do DVD (*Digital Versatile Disc*). Nessa resolução, as imagens apresentam o formato de tela 4:3 (largura da imagem : altura), com aspecto quadrado semelhante ao da TV analógica, de forma que o telespectador não seria capaz de detectar diferenças significativas entre transmissões analógicas e digitais com essa mesma resolução. Mesmo com a possibilidade de exibir imagens com resoluções muito superiores, ainda são transmitidas programações e anúncios publicitários no formato SDTV nas emissoras brasileiras que já transmitem no padrão SBTVD-T. Isso ocorre devido à necessidade de troca de todos os equipamentos envolvidos no processo de produção das imagens para que seja possível o incremento da resolução.

---

<sup>6</sup> Elementos que compõem a imagem digital. O *pixel* é o menor elemento que contém informação de cor, um dentre os milhares de pontos que juntos formam a imagem digital. Quanto maior a quantidade de *pixels* em determinada área, sua densidade será maior, conseqüentemente a imagem terá mais resolução, exibindo mais detalhes.

Já o padrão *High Definition Television* (HDTV) é capaz de produzir imagens de alta resolução no formato 16:9 (*wide screen*), mais retangular e semelhante ao do cinema, e opera em duas resoluções, 1280 x 720 *pixels* ou 1920 x 1080 *pixels*, esta última sendo também designada como Full HD. Este padrão apresenta resolução de imagem próxima à do cinema, com mais detalhes em comparação com os demais formatos.

Há ainda um formato de baixa resolução ou *Low Definition Television* (LDTV), que opera com 320 x 240 *pixels* (QVGA) e em formato de tela 4:3. Esse padrão é mais conhecido pela denominação One Seg (1-Seg), e é voltado para recepção em dispositivos móveis, com telas pequenas, como celulares e televisores portáteis. O SBTVD-T possibilita a transmissão em todos os formatos, do LDTV ao FULL HD, e como utiliza o codec H.264 do formato de compactação MPEG-4, pode transmitir em multiprogramação<sup>7</sup> até 2 canais HDTV Full HD (1080i), 4 em HDTV (720p) ou 8 em SDTV (480p) em uma mesma emissora.

Para implantar a TV digital no Brasil, o governo brasileiro realizou um processo de escolha do padrão de sistema digital a ser adotado pelo país a fim de optar pela utilização de apenas um dentre os três principais sistemas disponíveis no mundo, o *Advanced Television Systems Committee* (ATSC) dos Estados Unidos, *Digital Video Broadcasting* (DVB) europeu, e o *Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial* (ISDB-T) japonês.

O ATSC norte-americano opera com imagens no formato 16:9 (*wide screen*) de alta resolução, porém, por ter sido o sistema pioneiro, desenvolvido na primeira metade da década de 1990, possui limitações se comparado aos demais nos quesitos mobilidade e interatividade.

O DVB europeu é mais versátil do que o sistema norte-americano e possui o DVB-T para TV terrestre, DVB-C para TV a cabo e o DVB-S para os sinais de satélite. Sua prioridade é a transmissão de múltiplos canais na mesma frequência, ampliando a oferta de canais, porém, com limitações quanto à largura de banda de 8 MHz, menor resolução de imagem e interatividade. Uma curiosidade é que o sistema DVB-C é adotado por algumas empresas brasileiras de TV por assinatura, tais como NET e TVA.

---

<sup>7</sup> Difusão de duas ou mais programações simultâneas em um mesmo canal digital com largura de banda padrão, que no caso brasileiro é de 6 MHz.

Já o sistema ISDB-T japonês, que é o mais recente dos três, possui alta resolução, possibilita a multiprogramação, recursos de interatividade e melhor adaptação para recepção em dispositivos móveis (1-Seg).

Dessa forma, o Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (SBTVD-T) utiliza o padrão de TV digital ISDB-TB, derivado do padrão japonês (ISDB-T), porém, com pequenas diferenças na compactação do sinal e em tecnologias de interatividade desenvolvidas no Brasil. A compactação MPEG-2 (*Moving Picture Experts Group*) do sistema original japonês foi substituída no Brasil pela MPEG-4, capaz de reduzir a quantidade de informação transmitida por canal e oferecer maior suporte à multiprogramação.

As transmissões da TV aberta digital no Brasil iniciaram em 02 de dezembro de 2007, mas desde o lançamento dos satélites da banda B e C, os telespectadores brasileiros já tinham acesso à TV digital, que à época era transmitida para todo o território nacional em sinal aberto de satélite, além dos sistemas de TV a cabo e DTH que também já disponibilizavam o serviço, muito embora não o fizessem no formato HDTV, de alta definição. A TV digital terrestre não seria, portanto, uma novidade tecnológica para boa parte dos telespectadores que somente têm acesso à programação da TV por meio das antenas parabólicas.

Entretanto, apesar de dispor da tecnologia digital há vários anos nos sinais de satélite, a Rede Globo disponibilizava seu sinal apenas na modalidade analógica, codificando o sinal digital para que o acesso fosse permitido apenas à suas afiliadas. As emissoras concorrentes passaram a ofertar seus conteúdos em formato digital tão logo se tornou viável tecnologicamente, mas a Globo optou por permanecer com as emissões analógicas, até que a estratégia da emissora carioca foi revelada com o lançamento de uma tecnologia proprietária que designou como TV Digital Rural (TVDR). A tecnologia consiste na disponibilidade do sinal digital em HDTV no satélite, porém, codificado de forma que o telespectador que já recebe o sinal por meio da antena parabólica precisa adquirir ainda um receptor exclusivo para o novo formato, com chip GPS que identifica sua localização específica e libera apenas o sinal da afiliada mais próxima, para tanto, as afiliadas precisam subir seus sinais para os satélites.

A emissora se antecipou ao “*switch off*” (desligamento) do sinal analógico no Brasil, que está previsto para o ano de 2016, e pretende com tal estratégia forçar o telespectador rural a ser exposto apenas ao sinal da afiliada local, ampliando, dessa

forma, suas receitas relacionadas às verbas publicitárias regionais. No sistema analógico, as emissoras disponibilizavam no satélite apenas os sinais das cabeças-de-rede, impossibilitando a regionalização do conteúdo e, portanto, a exibição dos anúncios publicitários locais.

O curioso é que, diferentemente da empreitada tecnológica da emissora carioca, uma simples reprogramação do *firmware*<sup>8</sup> nos receptores de sinal de satélite atuais já seria suficiente para que o telespectador, ao selecionar sua localidade em um *menu* de opções, recebesse somente a programação referente à sua região, sem necessidade de chip GPS para tanto. Tal atualização dos atuais receptores permitiria ainda alternar entre as programações de outros estados, se assim lhe fosse conveniente, mas essa liberdade de escolha não é contemplada pela proposta tecnológica do sistema TVDR.

Percebe-se, dessa forma, que as principais redes nacionais de TV aberta empreendem grandes esforços no âmbito tecnológico e regulatório no sentido de preservar a concentração de audiência, bem como o crescimento das receitas publicitárias provenientes do loteamento do tempo de programação dedicado aos intervalos comerciais. A primazia econômica é condição essencial para a manutenção da lucratividade dos empreendimentos privados, o que não se apresenta diferente no segmento televisivo e que não é de um todo condenável, em princípio. As distorções se manifestam, no entanto, quando tal primazia ocorre à revelia do uso que fazem de um bem público, que é o espectro eletromagnético, e sem qualquer espécie de consulta ou mesmo participação nos processos decisórios da principal parte interessada, a sociedade.

Configura-se, assim, no aspecto tecnológico, a lógica da prevalência dos interesses privados no âmbito das telecomunicações, na medida em que o poder público limita, por meio de sua política de concessões de canais de rádio e TV aberta, a oferta de canais de modo a favorecer as cinco grandes redes nacionais, quando, do ponto de vista técnico, dezenas de redes poderiam ser ofertadas à população, com programação quase tão variada quanto a disponibilizada pelos sistemas de TV por assinatura.

---

<sup>8</sup> Programa de computador responsável por instruções operacionais de baixo nível em equipamentos eletrônicos digitais, voltado para a execução das funções básicas de *hardware*, que pode ser modificado para implementar novas tarefas, possibilitando novas funcionalidades ao dispositivo.

Entretanto, tal lógica permeia não apenas o aspecto tecnológico, mas exerce influência no âmbito regulatório sempre que o cenário político lhe é favorável, determinando, em muitos casos, o alinhamento das posições governamentais com os interesses das grandes redes de TV aberta do país, como pretendemos explorar no item que se segue, em um exame mais detalhado das elaborações regulatórias para o setor televisivo.

## **2.2 O sistema privado de TV e os ruídos na regulação setorial**

O campo das telecomunicações no Brasil sempre gozou, desde meados dos anos 1930, quando foram editadas as primeiras regras sobre o setor, de ampla liberdade de atuação e vagas medidas regulatórias que compõem um quadro legal até hoje inacabado, mas que também apresentou momentos de fartas restrições em razão dos regimes ditatoriais por diversas vezes instalados no país. Tal variação no grau de liberdade dos meios de radiodifusão oscilou historicamente na composição de um movimento pendular, orientado, em alguns curtos períodos, pela elevação das restrições impostas por parte do Estado, e em tantos outros, pela liberalização quase completa da atividade.

Dessa forma, nesta breve análise, pretendemos explicitar alguns dos mecanismos por meio dos quais foi possível postergar, por mais de 80 anos, a ampla discussão e implementação de um marco regulatório para a radiodifusão no Brasil. A ausência de um conjunto de regras, com a complexidade necessária para disciplinar adequadamente a utilização do precioso bem público contido nas faixas do espectro eletromagnético, resulta da secundarização da participação das organizações da sociedade civil no debate, sistematicamente cerceada pelos interesses dos empresários que subsistem da exploração de um dos serviços mais relevantes para a constituição de um ambiente democrático, a comunicação social por meio da radiodifusão.

Para efeito de comparação, inicialmente, veremos algumas das condições para a manutenção das concessões de radiodifusão nos Estados Unidos, onde as diretrizes legais foram definidas com a publicação do *Communication Act*, em 1934, que deu origem à *Federal Communication Commission* (FCC), cujos dirigentes são indicados pelo presidente daquele país e aprovados pelo Senado.

É da competência da FCC regulamentar o rádio, TV, internet, satélite e cabo, assim como aprovar as licenças de rádio e TV, que são concedidas por um período de oito anos, avaliar sua renovação e supervisionar aspectos relacionados ao conteúdo transmitido. Entretanto, legalmente, a renovação das concessões é submetida ao crivo popular, uma vez que os cidadãos americanos dispõem da prerrogativa de apresentar queixas à FCC ou ainda uma *petition to deny*, composta por razões de mérito público para que uma concessão não seja renovada ou mesmo cassada (ANDI, 2007).

O marco legal que regulamenta a radiodifusão norte-americana baseia-se, essencialmente, nos referenciais da liberdade de expressão, que incluem a ideia de que a multiplicidade de opiniões nos meios de comunicação, em contraposição à concentração, constitui a forma mais eficiente para a manutenção do embate democrático. Dessa forma, as regras visam atuar em três frentes distintas,

a primeira procura fomentar o “localismo”, dando preferência aos proprietários que estejam engajados na gerência da estação e conheçam os problemas e interesses locais. A segunda impõe limites à propriedade e ao controle dos meios de comunicação de massa, evitando a concentração econômica no setor. E por fim, a terceira estratégia tem por objetivo limitar a influência predatória da programação das redes nacionais no contexto geral da radiodifusão (ANDI, 2007, p. 103).

Nota-se o benéfico favorecimento à produção local norte-americana e a evidente preocupação com a concentração econômica, nociva à diversidade nos meios de comunicação. Dessa forma, o *Telecommunications Act*, de 1996, impõe várias vedações aos concessionários, dentre elas o controle de uma rede de televisão a cabo por uma emissora de TV aberta da mesma região e a propriedade simultânea de um jornal e uma emissora de rádio ou televisão na mesma localidade. Sendo assim, um mesmo grupo pode controlar nos EUA apenas 24 emissoras de televisão, 30 emissoras de rádio AM e 30 emissoras de rádio FM (ANDI, 2007, p. 103).

Existem ainda restrições mais específicas como a imposição de um limite máximo permitido de audiência para uma única rede de televisão, que é de 35% da audiência nacional total, além de alguns parâmetros para a programação das redes, pelos quais fica limitada a 40% da programação de origem da cabeça-de-rede, assegurando mais participação das afiliadas na composição da grade, favorecendo, assim, a produção local (ANDI, 2007). Para obter a licença necessária para a

concessão, o proprietário da emissora deve atender a alguns requisitos, dentre os quais ser cidadão norte-americano e ter capacidade econômica para viabilizar o empreendimento.

Apesar de ter se estruturado à semelhança do modelo americano, com a concentração no Estado da prerrogativa de licenciar as concessões de TV, no Brasil a preocupação dos legisladores com a concentração econômica do setor não foi tão evidente quanto nos EUA. Para Bolaño (2007), é possível diferenciar três correntes de pensamento que atuaram no embate para a formação do contexto regulatório brasileiro, a primeira linha é a conservadora, característica do período do regime militar, focada na articulação de interesses entre os poderes políticos e econômicos locais e nacionais. A segunda corrente seria a liberal, voltada para a manutenção dos interesses dos grupos internacionais, e a última linha seria a progressista, predominante no momento da Constituinte e caracterizada pelo pensamento anti-monopolista e pluralizante, mais próximo dos ideais concretizados na legislação norte-americana. Entretanto, de acordo com Bolaño (2007), em todos os processos políticos que culminaram na elaboração de regras para o setor televisivo nacional, sedimentou-se a tendência de se preservar os interesses dos radiodifusores.

No Brasil, a primeira lei a tratar do uso do espectro eletromagnético foi o Decreto 3.296, de 1917, que restabeleceu os serviços de radiotelegrafia e radiotelegrafia como exclusivos do Governo Federal, já que pela Constituição de 1891 a atribuição de gerir os sistemas telefônicos foi dada aos estados federados (JAMBEIRO, 2001). Nota-se que, neste momento, o rádio ainda era explorado por amadores e não havia atuação comercial no setor que justificasse regulação específica, possibilitando a operação tanto de empresas nacionais quanto estrangeiras.

A regulação específica voltada para o rádio foi constituída somente após a Revolução de 1930, quando muitas emissoras já povoavam o espectro eletromagnético nacional. Foi então que o Decreto 20.047, de 1931, determinou condições para a concessão de licenças para o exercício da atividade radiofônica por parte das emissoras, assim como uma série de parâmetros técnicos para evitar sobreposição de frequências, ensejando o projeto de uma rede nacional de rádio.

Dentre as determinações contidas no Decreto 20.047, figurava o limite máximo de 10% da programação preenchida por anúncios publicitários, e diante das dificuldades financeiras e estruturais de se estabelecer uma rede estatal própria, os

concessionários ficavam obrigados a transmitir o noticiário diário com uma hora de duração, produzido pelo governo, que seria o embrião da *Voz do Brasil*, posteriormente fixada no horário das 19h às 20 horas, de segunda a sexta-feira.

Em 1932, o Decreto 21.111 foi pioneiro ao citar a televisão mesmo décadas antes de seu lançamento no país, ao determinar que a “Radiotelevisão” seria considerada, para todos os fins, como serviço de radiocomunicação, pois como ressalta Jambeiro:

Entre outras condições que estabeleceu, o decreto 21.111 trazia os seguintes dispositivos: (1) diretores de emissoras de rádio eram responsabilizados pelas ideias emitidas em seus programas, desde que o nome do autor não fosse mencionado; (2) necessidade de prévia aprovação da localização da emissora, da característica de seus transmissores, e seus planos de instalação; (3) possibilidade de revisão e remanejamento de frequências por razões técnicas ou de defesa nacional; (4) obrigatoriedade de aperfeiçoamento das instalações e equipamentos a fim de estabilizar as frequências; (5) prazo de concessão limitado a 10 anos (2001, p. 53 – 54).

Iniciou-se, nesse período, a preocupação do governo com a autopromoção e o monitoramento das atividades de radiodifusão, que manteve, ao longo da década de 1930, vários departamentos voltados para o setor, resultando, em 1939, na criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Como integrante do gabinete presidencial, o DIP deveria supervisionar todas as atividades relacionadas à cultura e comunicação de massa, incluindo a radiodifusão. Tinha início a marca da interferência estatal durante os regimes ditatoriais brasileiros, já que em 1934 o Governo Federal editou o Decreto 24.655, que o autorizava a desapropriar concessionárias para uso próprio do governo ou de terceiros.

A alternância para o regime democrático possibilitou mudanças significativas no ambiente regulatório da radiodifusão, com a publicação, em 1945, do Decreto-Lei 8.356 que, dentre muitas inovações, determinou que não dependia de censura prévia a manifestação do pensamento por meio do rádio e que as concessões deveriam ser distribuídas a quem não tivesse sócios proprietários de outras emissoras (JAMBEIRO, 2001).

Nesse período democrático, foi realizado, em 1946, o I Congresso Brasileiro da Radiodifusão, um esforço dos concessionários para a elaboração de um marco regulatório, mas que não se concretizou na forma de normas para o setor. Somente em 1949, por meio da Portaria 692, o governo definiu normas para a exploração das frequências em VHF, antecipando-se ao lançamento da televisão ao predeterminar o



modelo de 12 canais para o novo serviço. Os empresários que atuavam no segmento do rádio, já economicamente bem consolidado, não dispuseram da influência necessária para determinar a revisão das normas de 1931/32, em certa medida em virtude da pulverização da propriedade, pois não existiam grandes redes e a concentração regional que, posteriormente, marcaria a expansão do setor televisivo.

No entanto, Getúlio Vargas, que retornou à presidência em 1950, mudou a legislação com a redução para três anos do tempo válido para as concessões, por meio do Decreto 29.783, que ainda declarou o serviço de radiodifusão como de interesse público de caráter educacional, com possibilidade de cancelamento a qualquer tempo (JAMBEIRO, 2001). Tal decreto causou muitas reclamações dos radiodifusores que amargaram um novo período de interferências estatais em suas atividades. Vargas ainda publicou, em 1952, o Decreto 31.835 com normas técnicas para a exploração das concessões de televisão, estabelecendo a instalação de padrão único de TV no Brasil, não síncrono, isto é, independente das frequências de distribuição de energia elétrica; tendo como base a frequência de 60 campos por segundo, de 30 quadros por segundo, e 525 linhas por quadro, sendo nos demais aspectos técnicos idêntico ao padrão norte-americano definido pela FCC. Após o suicídio de Vargas, em 1954, os radiodifusores contaram com a anuência do presidente Café Filho, que revogou o Decreto 29.783 (JAMBEIRO, 2001).

Assim, no decorrer da década de 1950, as concessões para televisão se sucederam sem que houvesse a consolidação de um ambiente regulatório específico que orientasse a atuação das emissoras que funcionavam de forma isolada, já que não havia sistema de rede para a TV terrestre.

Nos anos 1960, o governo passaria a atuar de forma mais enfática no segmento televisivo, com a edição do Decreto 50.450, de 1961, que determinava a exibição de um filme nacional para cada dois estrangeiros. Tal norma enfrentou a resistência dos concessionários, sendo revista no ano seguinte com a diminuição da proporção para um filme nacional por semana, sem vínculo com a quantidade de filmes estrangeiros exibidos. Ainda neste ano, foi criado o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel), por meio do Decreto 50.566, que introduziu novas normas restritivas que, dentre outras coisas, reativaram a censura prévia, vedaram a exibição de conteúdos considerados inadequados e reduziram novamente o prazo das concessões para apenas três anos. A edição destas normas precedeu a

renúncia do presidente Jânio Quadros, que alegou a pressão de “forças terríveis” (JAMBEIRO, 2001).

Entretanto, em 1962, foi aprovado, pelo Congresso Nacional, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) Lei 4.117, e regulamentado pelo Decreto 52.026, de 1963, que serviu de parâmetro para a elaboração, no mesmo ano, do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, Decreto 52.795, publicado pelo Governo Federal, estabelecendo, dessa forma, muitas das regras que ainda estão em vigor. No novo código, “os serviços de telecomunicações estão distribuídos em seis grupos, cada um deles com regulamento específico: serviços públicos, serviços públicos restritos, radiodifusão, emissão privada de rádio, serviços limitados e serviços especiais” (JAMBEIRO, 2001, p. 59).

Segundo o Art. 38 do CBT, não é permitido a quem possui imunidade parlamentar ou foro especial exercer a função de diretor ou gerente de empresa concessionária de rádio ou televisão. Tal restrição foi parcialmente mantida na Constituição Federal de 1988, que determinou, em seu Art. 54, que deputados e senadores não poderão “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes”, ou ainda “ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada” (BRASIL, 1990). Posteriormente, a Lei 8.977, de 1995, também conhecida como Lei do Cabo, confirmou a vedação em seu Art. 9, no qual determina que “para exercer a função de direção de empresa operadora de TV a cabo, a pessoa física não poderá gozar de imunidade parlamentar ou de foro especial” (BRASIL, 1995).

Entretanto, a preocupação do legislador em evitar a apropriação política das concessões não se concretizou, já que, de acordo com levantamento realizado em 2008, “no Brasil, 271 políticos são sócios ou diretores de 324 veículos de comunicação. O Projeto Donos da Mídia cruzou dados da Agência Nacional de Telecomunicações com a lista de prefeitos, governadores, deputados e senadores de todo o país para mapear quais deles são proprietários de veículo de comunicação” (DONOS DA MÍDIA, 2011).

O Código submetia os serviços de radiodifusão aos tratados internacionais celebrados pelo Congresso Nacional, em virtude de o Brasil já ser, na época,

associado da União Internacional de Telecomunicações, e dada sua amplitude, o CBT ainda regulava a atuação administrativa do Governo Federal no setor, pois como explica Jambeiro:

o Código abrange os seguintes assuntos gerais: a classificação dos serviços de telecomunicações, definições, a competência para execução e controle desses serviços, o Conselho Nacional de Telecomunicações - Contel (órgão regulador, depois transformado no Ministério das Comunicações), o Departamento Nacional de Telecomunicações - Dentel (agência executora, depois extinta, sendo suas funções absorvidas pela estrutura do Ministério das Comunicações), processos de licenciamento, Plano Nacional de Telecomunicações, taxas, Empresa Brasileira de Telecomunicações - Embratel (companhia pública encarregada dos serviços de satélite e de longa distância), Companhia Brasileira de Telecomunicações - Telebrás, e Fundo Nacional de Telecomunicações. (2001, p. 58).

A década de 1960 também marcou a desobrigação financeira das emissoras privadas em relação à programação educativa, antes vinculada ao investimento de parte de sua receita publicitária. Assim, a finalidade educativa foi associada às iniciativas estatais para o setor televisivo, que culminariam na criação e expansão do sistema de TVs educativas após a edição do Decreto-Lei nº 236, de 1967.

Já o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, do ano de 1963, faz uma interessante diferenciação entre os termos concessão e permissão, sendo o primeiro caracterizado pela autorização do presidente, por tempo determinado, para a exploração dos serviços de radiodifusão em faixa de frequência específica, e o segundo consiste em licença do Ministério das Comunicações para a transmissão de caráter local dos sinais provenientes de emissora detentora de concessão.

É interessante observar que tal determinação atende aos interesses dos proprietários das redes de Televisão que surgiriam no decorrer desta década, uma vez que facilita a obtenção de permissões por parte daqueles empreendedores interessados em aderir ao recém criado sistema de emissoras afiliadas. Para a TV, as concessões e permissões têm validade de 15 anos, tempo maior do que o destinado ao rádio, que é de apenas 10 anos. O regulamento ainda apresenta outras condições relatadas por Jambeiro:

Tanto no caso de concessão quanto no de permissão, a transferência do controle da companhia não é permitida até dois anos depois de iniciado o funcionamento da estação. Passado o tempo legal, a transferência pode ser feita, desde que as mudanças na propriedade sigam as normas específicas para tal fim. Para a transferência de concessões, a aprovação final é do presidente; no caso de permissões, a aprovação ministerial é suficiente.

Quando o assunto é relativo à permissão ou concessão de canais para o serviço público, a transferência não pode ser autorizada sob nenhuma circunstância (2001, p. 60).

O Decreto 52.795/63 determina ainda que “a convocação das emissoras de radiodifusão é da competência do Ministro de Estado Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República e se efetivará por intermédio da Secretaria de Imprensa e Divulgação” (BRASIL, 1963), que as emissoras disponibilizem tempo para propaganda política nas campanhas eleitorais, e que aspectos técnicos da prestação de serviços de radiodifusão devem ser de responsabilidade de cidadãos brasileiros. O artigo 3º do referido decreto afirma que “os serviços de radiodifusão têm finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, e são considerados de interesse nacional, sendo permitida, apenas, a exploração comercial dos mesmos, na medida em que não prejudique esse interesse e aquela finalidade” (BRASIL, 1963), mas, efetivamente, não dispõe sobre os parâmetros ou indicadores que seriam necessários para a avaliação da programação das emissoras quanto aos possíveis prejuízos à finalidade da atividade.

Sobre a quantidade de concessões, a legislação vigente impôs alguns limites, como o máximo de dez concessões de televisão em território nacional para proprietários privados, sendo obrigatório que cinco sejam destinadas a frequências UHF e apenas duas em um mesmo Estado. Nota-se que tal limite, porém, favorece as redes privadas de TV na medida em que é suficiente para que se estabeleça ao menos uma emissora cabeça-de-rede em cada região do país em frequência VHF, a mais utilizada para a TV aberta. Assim, as redes têm resguardado o direito de possuir emissoras próprias nos principais centros urbanos, concentrando a maior parte das receitas publicitárias e da produção audiovisual, mesmo a de conteúdos regionais específicos, sendo a produção local destinada às emissoras afiliadas e permissionárias, que retransmitem os sinais gerados pelas cabeças-de-rede.

Portanto, a regulamentação, que à primeira vista deveria inibir a concentração privada ao conceber o sistema de concessões e permissões, possibilitou, por meio do sistema de afiliadas, a ampliação da concentração no mercado televisivo nacional, de forma que:

As seis redes privadas nacionais aglutinam 140 grupos afiliados, os principais de cada região, e abrangem um total de 667 veículos, entre emissoras de TV e de rádio e jornais. Os grupos cabeça-de-rede, que

geram a programação de televisão, buscam nos grupos afiliados sustentação nas regiões e amplitude de presença no mercado. Em troca, dão fôlego econômico e uma face institucional a projetos empresariais e políticos regionais. Por meio dos grupos afiliados, as redes geram um vasto campo de influência, em escala de massas, que se capilariza por 294 emissoras de TV em VHF (90% do total de emissoras do país), 15 em UHF, 122 emissoras de rádio AM, 184 de FM e 2 de rádio em Onda Tropical (OT), além de 50 jornais.

Os 667 veículos ligados às seis redes privadas nacionais são a base de um sistema de poder econômico e político que se ramifica por todo o Brasil e se enraíza fortemente nas regiões. Como a televisão, de um modo geral, é o veículo que assegura a maior parcela de faturamento dos grupos afiliados e é ela que, geralmente, alavanca a audiência e a publicidade dos demais veículos do grupo – como jornais e emissoras de rádio AM e FM – estabelece-se uma dependência orgânica dos afiliados em relação aos grupos cabeça-de-rede (HERZ; OSÓRIO; GÖRGEN, 2002, p. 17).

A finalidade educacional, de que trata o Artigo 3º, na prática, é cumprida na íntegra pelas emissoras públicas e educativas, já que as privadas têm a obrigação de exibir apenas cinco horas de programas educacionais em sua grade semanal, distribuídos, de acordo com a Portaria Interministerial 568 de 1980 (Ministério das Comunicações e Ministério da Educação), em 30 minutos diários, de segunda a sexta, e 75 minutos aos sábados e domingos. De tal determinação surgiram iniciativas como a Fundação Roberto Marinho, que co-produziu o Telecurso 2º Grau, que é exibido no início da manhã. Há ainda a obrigação de exibir o mínimo de 5% de programas noticiosos e o generoso limite máximo de 25% de tempo destinado à publicidade, com vistas a preservar a viabilidade econômica dos concessionários. Ressaltamos que estes constituem alguns dos poucos critérios destinados à disciplinar o uso do tempo da grade de programação, restando os aspectos culturais apenas citados como princípios. Com a garantia de que até um quarto de sua programação pode ser utilizada para a veiculação publicitária, as emissoras comerciais tiveram legalmente assegurada sua reserva de mercado, já que, inversamente, as emissoras públicas são impedidas de veicular publicidade, sendo permitida apenas a categoria de apoio cultural, o que limita drasticamente o investimento publicitário.

A ausência de regulação sobre o conteúdo, ao menos no que diz respeito à produção regional e formas de garantir acesso público, ainda que limitado, resulta na excessiva centralização da produção nos estados do Sudeste e na utilização de artifícios questionáveis, por parte das emissoras, para aumentar a audiência e a lucratividade das redes privadas. Dessa forma, são abundantes os exageros cometidos com programas que exploram o grotesco, a sexualidade e a violência

como formas de atrair a atenção dos telespectadores, sempre com vistas a reduzir os custos de produção, no que se traduzem, quase sempre, em transmissões esportivas, programas noticiosos de apelo policial, programas de auditório e *reality-shows*<sup>9</sup>. Assim, o noticiário e o entretenimento, em alguns casos de caráter questionável, acabam por ser a tônica da programação da TV aberta brasileira, suprimindo sua função educacional e a possibilidade de se constituir enquanto arena de debates sobre questões centrais do ambiente democrático nacional.

Dentre os critérios para a concessão da outorga, consta que os interessados devem realizar estudos de viabilidade econômica e técnica, precedendo a abertura de concorrência pública fixada por edital, que os sócios devem ser brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos, ter reputação ilibada, além de não possuir imunidade parlamentar e direito a foro especial.

Entretanto, em relação à participação de estrangeiros, os radiodifusores foram beneficiados com a Emenda Constitucional nº 36/2002, que autorizou a abertura parcial da composição societária das empresas jornalísticas e de radiodifusão ao capital estrangeiro, editada em meio à profunda crise financeira vivenciada pelo setor televisivo neste ano, em especial no que se refere às Organizações Globo. Devemos observar que no mesmo ano de 2002 foi publicada a Lei 10.610, que regulamenta tal participação da seguinte forma:

Art. 2º A participação de estrangeiros ou de brasileiros naturalizados há menos de dez anos no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão não poderá exceder a trinta por cento do capital total e do capital votante dessas empresas e somente se dará de forma indireta, por intermédio de pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede no País (BRASIL, 2002).

Assim, a maior parte do CBT sobreviveu sem alterações por quatro décadas, excetuando-se alguns pontos específicos que foram modificados pelas poucas regras editadas após a Constituição de 1988. Esta, por sua vez, ratificou muitos dos instrumentos legais já presentes na legislação em vigor, entretanto, o processo constituinte foi mais significativo para a conformação do setor televisivo nacional do que as regras resultantes de tal momento histórico.

---

<sup>9</sup> Programa cuja principal função é reproduzir a realidade cotidiana, tendo como principais características a ausência de roteiro e participantes escolhidos de forma aleatória ou com perfil adaptado às condições requeridas no programa. Os aspectos psicológicos da convivência humana são a tônica desse tipo de atração televisiva, explorados nas mais diversas situações, como nos programas *Big Brother*, *No Limite*, *A Fazenda* e o *Aprendiz*.

Segundo levantamento realizado por Motter (1994), durante o mandato do presidente José Sarney foram outorgadas 1.028 concessões de rádio e TV, entre os anos de 1985 e 1988, quando o Poder Executivo não necessitava da aprovação do Congresso Nacional para conceder as outorgas. Para Motter (1994), fica claro que as concessões foram largamente utilizadas como moeda de troca política, já que pouco mais da metade, 539 outorgas, foram aprovadas somente no ano da Constituinte. Soma-se a isso o fato de que dos 91 constituintes beneficiados, 92,3% votaram pelo sistema presidencialista e 90,1% em favor da ampliação do mandato do presidente José Sarney de quatro para cinco anos. Para efeito de comparação, do ano de 1934 até o ano que precedeu o início do governo do presidente José Sarney, foram autorizadas apenas 2.117 outorgas (MOTTER, 1994, p. 110).

Tal feito resultou na apropriação das concessões, que deveriam ter caráter público, pelo controle privado de parte significativa dos congressistas, o que se caracterizaria pelo termo “coronelismo eletrônico”, empregado para descrever o uso dos meios eletrônicos de comunicação de massa, rádio e TV, em benefício dos interesses políticos das instâncias regionais de poder. De acordo com um estudo feito pela Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), “aproximadamente 40 por cento de todas as concessões feitas no país até o final de 1993 estavam em poder de atuais e ex-parlamentares, prefeitos, governadores e seus parentes e sócios” (JAMBEIRO, 2001, p. 142-143).

Podemos observar que, embora a legislação brasileira sobre radiodifusão tenha preservado seu caráter nacionalista por quase quarenta anos, a grande proporção de políticos agraciados com concessões de rádio e TV pode ter relação com a maior permissividade das regras implementadas após a Constituição de 1988, em especial a permissão para participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão aprovada em 2002.

Exemplo disso é a aprovação, no ano de 1995, da Lei 8.977, mais conhecida como Lei do Cabo, que não impôs limites de quantidade ou sobre a propriedade cruzada com outros meios. Por outro lado, algumas das obrigações dispostas nesta lei incluem a oferta gratuita de todos os serviços de TV, em UHF e VHF da região, a disponibilidade de um canal para o legislativo municipal e estadual; canais para a Câmara dos Deputados, Senado e Justiça; um canal exclusivo para uso comum das universidades locais; um canal destinado a entidades educativas e culturais ligadas às três esferas de governo; e, por fim, um canal para uso compartilhado de

organizações da sociedade civil, por meio de instituições não-governamentais e sem fins lucrativos, algo que se aproximaria dos chamados *public access channels*<sup>10</sup> norte-americanos.

Entretanto, pela Lei do Cabo, as operadoras deste sistema são obrigadas a ceder apenas os canais para transmissão em seu sinal, mas não seus estúdios e produtoras como ocorre na legislação que define o *public access* nos EUA e em outros países. Essa omissão inibe o acesso dos cidadãos e organizações da sociedade civil na medida em que não fornece qualquer estrutura para que sejam gerados os sinais. Outra omissão, caracterizada pela ausência de restrições à propriedade cruzada, beneficiou as Organizações Globo que ampliaram seus investimentos com a participação acionária nas duas principais empresas de TV por assinatura do país, SKY (DTH) e NET (TV a cabo).

Três anos após a publicação da Lei do Cabo, foi criado o Serviço de Radiodifusão Comunitária, aprovado pela Lei 9.612, de 1998, e regulamentado pelo Decreto 2.615 do mesmo ano. Entretanto, é voltado para a radiodifusão sonora (FM), com alcance de 1 Km, com exploração autorizada somente para associações e fundações comunitárias sem fins lucrativos, sediadas na localidade da prestação do serviço, e que permitam a livre expressão dos habitantes da região de cobertura.

Outro exemplo de interferência do setor privado de televisão no ambiente regulatório foi o episódio conhecido como “batalha da Ancinav”. Ainda no início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2004, um projeto do Ministério da Cultura propôs a abertura de consulta pública para definir as linhas gerais para a criação da Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual (Ancinav). A nova agência substituiria a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e teria atuação mais abrangente, pautada por um novo marco regulatório que abordaria, para além do cinema, o setor de radiodifusão e a telefonia. O objetivo era fomentar a produção audiovisual nacional, ampliar a participação pública no setor televisivo e propor novas regras para a prestação dos serviços de radiodifusão, atualizando, assim, o já ultrapassado conjunto de regras do CBT, de 1962, mas que, à revelia de todas as transformações tecnológicas do setor, continua vigente.

---

<sup>10</sup> Formas de acesso público aos meios de radiodifusão privados no qual as emissoras norte-americanas são obrigadas a ceder seus estúdios e equipamentos e destinar uma fração de sua programação à livre expressão dos cidadãos, além da reserva de canais para essa finalidade no espectro disponível.



Além dos aspectos regulatórios propostos pelo projeto da nova agência, também foi cogitada a criação de uma taxa de 4% sobre a veiculação de publicidade na TV, a ser paga pelos anunciantes ou agências de publicidade e que seria revertida para um fundo de fomento ao audiovisual e à TV pública. Tanto o projeto da nova agência quanto a proposta da taxa, que já teria sido previamente ajustada com representantes dos anunciantes, provocou reação intensa e imediata das emissoras privadas, que se posicionaram em uníssono contra o projeto da Ancinav, mesmo com todas as divergências que levaram SBT, Record, Band e Rede TV! a criarem a Associação Brasileira de Radiodifusores (ABRA), após romperem com a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), acusada pelas demais emissoras de favorecer os interesses da Rede Globo.

A batalha começou com o argumento, amplamente veiculado pelas emissoras privadas, de que o governo pretendia censurar a liberdade de imprensa por meio da criação de uma agência que teria a pretensão de controlar o conteúdo das emissoras, muito embora o projeto ainda estivesse em fase de consulta pública, na qual a sociedade ainda iria opinar na formulação das atribuições da nova agência, que pela proposta inicial teria apenas funções regulatórias de aspecto técnico e econômico.

Por outro lado, as empresas telefônicas, que dispõem de mais recursos econômicos que as empresas de radiodifusão, alinharam-se com a posição do governo, já que tinham interesse em regras que lhe permitissem a distribuição de conteúdos. Entretanto, a reação do setor privado de TV foi maciça e passou a afetar a imagem do presidente Lula, que, aconselhado por integrantes do governo, recuou devido ao grande desgaste político que enfrentou.

A opção encontrada pelo Governo Federal foi a de não criar a Ancinav, porém, voltou-se para o aparelhamento da Ancine, que passou a ter suas atribuições ampliadas, em especial quanto ao fomento ao setor nacional de produção audiovisual, além de propor a elaboração de um projeto de Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa, que não conseguiu avançar nos dois mandatos do presidente Lula.

Já no segundo mandato presidencial de Lula, após anos de discussão para definir qual sistema digital seria adotado no Brasil, foi publicado, em 2006, o Decreto 5.820, que dispõe sobre a implantação Sistema Brasileiro de TV Digital – Terrestre (SBTVD-T) e estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão

analógica para o digital, que possui diversas vantagens tecnológicas como a possibilidade de multiprogramação.

Entretanto, tal recurso, que foi amplamente divulgado como um dos principais argumentos na escolha do padrão japonês, passou a ser rejeitado pela Rede Globo de Televisão, que pressionou o Governo Federal para vedar seu uso, em novo episódio de interferência privada no âmbito regulatório. Dessa forma, o Ministério das Comunicações publicou, no dia 11 de fevereiro de 2009, a Portaria Nº 24, que aprova a Norma 01/2009 - Norma Geral para Execução dos Serviços de Televisão Pública Digital, permitindo apenas às TVs públicas vinculadas à União o direito de fazer uso da multiprogramação.

Os interesses conflitantes das redes privadas em torno do tema da multiprogramação já havia provocado o embate da Rede Globo com as outras grandes redes, de forma que no dia 31 de maio de 2005, Rede TV!, SBT e Bandeirantes criaram a ABRA, uma dissidência da Abert. As emissoras associadas, antevendo o impasse com a rede líder de audiência, uniram forças com o objetivo de garantir a possibilidade de transmitir mais de uma programação em uma mesma faixa de frequência, o que em seu entendimento possibilitaria maior diversidade de programação para o público e, por outro lado, fomentaria a expansão da carteira de anunciantes.

No entanto, o pleito da Rede Globo junto ao Governo Federal com o propósito de proibir a multiprogramação para as redes comerciais se materializou com a Norma 01/2009, que, para os integrantes da ABRA, constitui interferência indevida no setor da radiodifusão privada, já que a norma trata da regulação das emissoras públicas ligadas à União. Para a associação, seria necessário criar regulamentação específica para abordar o tema, possibilitando o uso da multiprogramação, que é uma das principais características do modelo japonês adotado pelo Brasil, de forma que a medida prejudicaria até mesmo a implementação de programações específicas para os dispositivos móveis.

O interesse da Rede Globo e do SBT, que não se manteve associado à ABRA, está na manutenção da viabilidade de seu atual sistema de produção. Para as emissoras, se, por um lado, a maior variedade de programação seria benéfica para o público, por outro, causaria prejuízos comerciais às redes, que teriam que produzir mais programas com o mesmo montante de verbas publicitárias dos anunciantes, além de que a maior quantidade de opções para o telespectador

representaria, conseqüentemente, maior fragmentação da audiência, reduzindo drasticamente a lucratividade dos produtos ofertados pelas emissoras. Dessa forma, se apresentam as mesmas razões pelas quais ocorre a subutilização do espectro, com a outorga de apenas uma fração das concessões que poderiam ser utilizadas para ofertar gratuitamente conteúdo quase tão vasto quanto o das TVs por assinatura.

O fato é que as emissoras apostam que o mercado publicitário não teria como se expandir de forma a prover recursos para multiplicar os investimentos no segmento televisivo, ainda mais com a redução da audiência de seus principais programas. Desse modo, a autorização da multiprogramação para emissoras públicas ligadas à União não interfere nas receitas das grandes redes, já que aquelas são proibidas de captar recursos no mercado publicitário por meio de anúncios, ao mesmo tempo em que apresentam índices de audiência pouco significantes.

Por outro lado, mesmo com a manutenção de todas as prerrogativas das grandes redes, está posto o declínio acentuado na audiência da TV aberta na última década, ocasionado pela migração dos telespectadores para outras plataformas de entretenimento, tais como o videogame, DVD, TV por assinatura, internet, dispositivos móveis, dentre outros. Dessa forma, a expansão das Organizações Globo em direção ao mercado de TV por assinatura constitui, portanto, alternativa estratégica para compensar tal redução nas receitas.

Ao permitir o uso do recurso da multiprogramação somente às emissoras públicas ligadas à União, evitou-se, com isso, a discussão pública do tema, ao mesmo tempo em que se manteve tal característica no sistema de TV Digital brasileiro, ainda que de forma restrita e em um ato regulatório que não tinha tal recurso como eixo principal. A estratégia política utilizada minimizou as possíveis repercussões negativas do posicionamento adotado pelo governo, de forma que, com a medida, a Rede Globo, que poderia apenas optar por não fazer multiprogramação caso ela fosse permitida, agora observa imposta, por via regulatória, sua opção aos concorrentes, preterindo os benefícios que a população teria com a maior oferta de conteúdo na TV aberta. Caracteriza-se, portanto, um caso de interferência direta de interesses privados nas ações do poder público no campo da regulação da mídia.

Outro ponto controverso do Decreto 5.820 foi a criação, em seu Art. 7, da figura da consignação dos canais digitais às concessionárias já existentes sob a justificativa de “permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos” (BRASIL, 2006a). O que, na prática, significou que nenhuma emissora diferente daquelas que já operavam obteve outorga para a exploração dos serviços digitais de radiodifusão televisiva, preservando, assim, os interesses das grandes redes já estabelecidas.

O referido dispositivo legal ainda previu o uso de, pelo menos, quatro canais digitais para a exploração direta pela União, possibilitando a liberação de um canal para uso do Poder Executivo, um canal destinado à educação, um para a cultura e outro definido como Canal de Cidadania, voltado para “transmissão de programações das comunidades locais, bem como para divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal” (BRASIL, 2006a), de forma que em 2011, cinco anos depois da previsão legal, apenas o canal do Poder Executivo foi efetivamente criado.

Desse modo, foi possível visualizar que, de forma geral, as modificações legislativas que se sucederam nestes 61 anos de TV no Brasil apontam para a manutenção do caráter nacionalista do meio, porém, com predomínio de interesses políticos e das grandes redes comerciais, claramente contemplados pelas normas vigentes, de modo a garantir a alta lucratividade dos concessionários, em especial as emissoras cabeças-de-rede, ao mesmo tempo em que fragmentaram e desfavoreceram o crescimento das redes públicas de televisão, como abordaremos de forma mais detalhada no texto que se segue.

### **2.3 Em exibição, um breve percurso histórico da TV pública no Brasil**

Ao contrário do caráter experimental e do conteúdo científico e educacional das transmissões da primeira rádio brasileira, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, fundada em 1922 por Edgard Roquette-Pinto, a TV Tupi, que inaugurou as transmissões televisivas no Brasil no dia 18 de setembro de 1950, foi concebida como um ousado investimento do maior empresário do setor de comunicação nacional de sua época, Assis Chateaubriand. A transmissão inaugural já prenunciava o entretenimento como tônica da atividade televisiva brasileira, com o

*TV na Taba*, programa apresentado por Homero Silva, com participação de Lima Duarte e Hebe Camargo.

A TV surge não como acontecera com a amadora atividade radiofônica, pulverizada por diversas regiões do país pelas mãos de entusiastas que, ao menos em seus momentos iniciais, não ambicionavam a exploração comercial, mas, sim, como empreendimento comercial arriscado, que foi erguido sobre os pilares da estrutura empresarial já consolidada por mais de duas décadas de atividade no setor de radiodifusão. De acordo com Jambeiro:

O novo meio apareceu primeiro nos centros mais desenvolvidos do país – Rio de Janeiro e São Paulo – e somente alguns anos mais tarde foi implantado em outras capitais e grandes cidades. Uma forma de crescimento que seguiu claramente o caminho da expansão capitalista no país, cuja principal característica foi justamente a concentração de capital na região centro-sul, onde aquelas duas cidades estão situadas (2001, p. 49).

Na década de 1950, o crescente desenvolvimento industrial brasileiro era acompanhado da consolidação do mercado publicitário nacional, que à época já contava com grandes agências de propaganda, incluindo multinacionais tais como J. Walter Thompson, McCann Erickson, Lintas e Standard (JAMBEIRO, 2001, p.46), inicialmente instaladas para atender às demandas das empresas transnacionais que ampliavam seus investimentos no mercado nacional. A lógica publicitária foi rapidamente assimilada pelos radiodifusores nacionais, que trataram de popularizar a programação, antes mais elitista, concentrando seus esforços em programas voltados para o jornalismo e para o entretenimento, como apresentações musicais e radionovelas. Como ressalta Jambeiro:

Essas agências tiveram um importante papel no desenvolvimento da radiodifusão no Brasil, particularmente porque foram elas que passaram a desviar verbas de propaganda de jornais e revistas para aplicação no rádio. Convencendo seus clientes a veicular anúncios no novo meio, e ao mesmo tempo estimulando o rádio a usar uma programação mais popular, eles se constituíram num dos mais importantes fatores para a consolidação das emissoras de rádio. Mais que isso, na verdade essas agências estrangeiras tiveram um decisivo papel na elaboração e sedimentação de uma economia para o rádio: assim como já vinham fazendo com os jornais e revistas, elas capturavam e distribuíam verbas publicitárias para o rádio, produziam ou ajudavam a produzir programas voltados para as novas massas consumidoras e assim moldaram a radiodifusão brasileira à imagem do modelo americano (2001, p. 46).

Dessa forma, quando as transmissões televisivas começaram a preencher o espectro eletromagnético nacional nos anos 1950, a sua função principal foi a de expandir um setor econômico específico, o publicitário, promovendo a ampliação do comércio de produtos e serviços por meio do entretenimento, mas não, necessariamente, com uma concepção científica e educacional. A ideia inicial era, portanto, formar consumidores e não educar e instruir cidadãos. Tal característica, que até hoje se impõe como tônica do ambiente televisivo nacional, seria determinante para sustentar a prevalência da iniciativa privada de maneira tão forte e por tanto tempo como se observa no caso brasileiro.

Assis Chateaubriant, proprietário da TV Tupi Difusora, inaugurou sua segunda emissora no Rio de Janeiro, mas logo dividiu o mercado com outras emissoras, como a Rádio Televisão Paulista, que passou a operar em 1951, na cidade de São Paulo, e foi adquirida pela TV Globo nos anos 1960. Em 1953, o mercado paulista ganhou mais uma emissora, a TV Record de São Paulo.

No final da década de 1950, o Brasil já contava com 6 emissoras de televisão e mais de 80 mil aparelhos de TV instalados (JAMBEIRO, 2001). No entanto, a importação dos aparelhos representava um entrave à expansão do mercado, já que apenas as classes mais abastadas da sociedade tinham condições financeiras de adquirir um produto tão caro na época como o receptor de TV.

Em consequência os primeiros canais eram vistos principalmente por um público oriundo das elites econômicas. Em meados dos anos 50 elas começaram a montar programas de auditório, explorando principalmente a música popular e a imagem de seus intérpretes. De alguma forma se delineava ali o mesmo caminho da programação do rádio, que inicialmente visava a alta sociedade e depois mudou sua programação para atingir a massa de consumidores. Em ambos os casos o fator determinante do tipo de público era o preço do aparelho receptor. (JAMBEIRO, 2001, p. 50).

O início da produção nacional de aparelhos de TV, no final dos anos 1950, iria modificar o perfil da audiência do novo meio à medida que a redução do preço dos receptores ampliava o poder de penetração da TV. Dessa forma, a popularização da programação e a influência da TV cresciam paralelamente, atraindo mais investimentos publicitários que financiaram a estruturação do setor ao longo de sua primeira década de existência.

Diferentemente da lógica de rede que predomina atualmente no setor televisivo, devido à impossibilidade tecnológica de transmissão em rede, em sua

primeira década de existência a TV possuía alto grau de regionalização de seus conteúdos, já que praticamente tudo era produzido ao vivo, com exceção de alguns poucos filmes. Dessa forma, mesmo que pertencessem a um mesmo grupo, duas emissoras de TV poderiam ter programações completamente distintas.

De acordo com Jambeiro:

A programação somente começou a ser nacionalmente integrada após o surgimento do vídeoteipe. A primeira vez em que isto aconteceu foi na inauguração de Brasília como capital do Brasil, em 21 de abril de 1960. Uma nova era começou então para a TV brasileira, com a adoção de processos industriais de produção de programas. Em consequência criaram-se centros produtores em São Paulo e Rio de Janeiro. Isto foi aos poucos reduzindo as produções locais e retirando das emissoras o caráter local de sua programação, até eliminar quase que por completo a autonomia produtiva das estações, através da implantação do sistema de afiliação. (2001, p. 50).

Tal diversidade de conteúdo seria ampliada com o crescimento vertiginoso da quantidade de emissoras instaladas, em sua maior parte, no Rio de Janeiro e em São Paulo, atingindo, em 1962, o total de 34 emissoras licenciadas (JAMBEIRO, 2001, p.51). Com o número crescente de emissoras, o uso do espectro eletromagnético precisava ser melhor regulamentado, assim, ainda em 1962, foi aprovado, pelo Congresso Nacional, o Código Brasileiro de Telecomunicações.

Na segunda década de existência, o setor televisivo brasileiro se consolidou com técnicas e padrões próprios de produção, estabelecendo sua posição como eficiente meio de comunicação para o mercado publicitário. Até meados da década de 1960, os anúncios publicitários ainda eram produzidos e exibidos ao vivo, de forma que a equipe de publicitários, produtores e garotas-propaganda deveriam treinar para exibir corretamente as características do produto todas as vezes que ele fosse ao ar, pois a cada inserção<sup>11</sup> os anúncios tinham que ser novamente apresentados.

Tal método de exibição de anúncios era demasiadamente caro, trabalhoso e pouco eficiente do ponto de vista dos anunciantes. Se uma mesma empresa desejasse divulgar seu produto em mais de uma emissora, deveria manter duas ou mais equipes de publicitários trabalhando nas diferentes emissoras para que fosse possível veicular sua campanha. Entretanto, na segunda década da TV no Brasil, as

emissoras incorporaram a tecnologia do videotape, que facilitou, dentre outras coisas, a produção prévia dos anúncios e sua fácil distribuição para exibição nas diversas emissoras.

Assim, as TVs comerciais brasileiras ampliaram exponencialmente sua receita por meio dos investimentos publicitários, inicialmente em anúncios que figuravam como patrocínio dos programas, para décadas depois a Rede Globo estabelecer o padrão de intervalos comerciais de 30 segundos como forma de ratear o espaço publicitário, atraindo o interesse de mais anunciantes, que passariam a disputar o espaço de acordo com a audiência, elevando o preço das inserções e, por consequência, o faturamento das emissoras comerciais, o que seria vedado às emissoras públicas e educativas por força de lei.

Enquanto na Inglaterra, França e em outros países europeus a TV teve origem na iniciativa estatal, no Brasil ela surgiu com caráter comercial, e dessa forma se consolidou, restando ao Estado apenas o papel de regulador da concessão de uso das faixas de frequência a serem utilizadas nas transmissões televisivas.

O perfil restrito ao ambiente regulatório marcou a atuação estatal brasileira desde os tempos do rádio, pois a primeira rádio oficial somente foi viabilizada por meio da doação, ao Governo Federal, em 1936, da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro. A rádio foi então vinculada ao Ministério da Educação e Saúde, dando origem à rádio MEC, com a finalidade de se conservar seu projeto educativo original.

O atraso da atuação estatal direta em relação à iniciativa privada, que no rádio foi de 14 anos, se prolongou por 18 anos no caso da TV, já que a primeira emissora pública brasileira surge apenas em 1968, por meio de parceria da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) com o governo deste estado para constituir a TV Universitária de Pernambuco. A iniciativa se tornou possível depois da edição do Decreto-Lei nº 236, de 1967, que permitiu a criação da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (FCBTVE) por meio da Lei nº 5.198/67, institucionalizando, dessa forma, a política que viabilizaria a expansão das TVs educativas.

No mesmo ano de 1967, o Governo do Estado de São Paulo adquiriu a falida TV Cultura, emissora pertencente a Assis Chateaubriand, e iniciou as

---

<sup>11</sup> Termo utilizado para definir cada exibição de um anúncio publicitário no intervalo comercial de veículos eletrônicos como TV e rádio, sendo mais comuns os anúncios com duração de 15", 30" ou 60".



transmissões da TV Cultura de São Paulo em 1969, operacionalizada pela Fundação Padre Anchieta. Apesar das iniciativas dos estados, apenas no ano de 1975, com o início das atividades da TVE do Rio de Janeiro, o Governo Federal passa a gerir diretamente um canal público, com a publicação da Lei 6.301, de 1975, que cria a Empresa Brasileira de Radiodifusão S.A. (Radiobrás).

A TV Educativa do Maranhão foi criada em 1967 pelo Governo do Estado e entrou em operação em 1º de dezembro de 1969, em circuito fechado, e em 1970, com o sinal aberto, sendo a segunda emissora a entrar no ar na região, depois da TV Difusora, em 1963. A TVE do Maranhão foi a primeira televisão educativa a entrar em operação e a transmitir aulas pela TV por meio do tele-ensino. Nos anos 1970, entrou em rede nacional com a TVE do Rio de Janeiro e foi repassada à Fundação Roquette Pinto em 1991, em virtude de sua incorporação à FUNTEVÊ, pelo Governo Federal, em 1986.

De acordo com o Decreto-Lei 236/67, as TVs educativas teriam como finalidade a “divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates” (BRASIL, 1967). O decreto ainda determinava que “a televisão educativa não tem caráter comercial, sendo vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos” (BRASIL, 1967). Tal determinação visava, dentre outras coisas, impedir a competição com as emissoras privadas no que diz respeito às verbas publicitárias.

A legislação ainda delimitava a execução do serviço de televisão educativa à União, estados, territórios, municípios, universidades brasileiras, e fundações constituídas no Brasil, cujos estatutos não contrariassem o Código Brasileiro de Telecomunicações, de forma que às TVs privadas restou determinado apenas que o Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) editasse normas sobre a obrigatoriedade de transmissão de programas educacionais, estipulando horário, duração e qualidade.

Pois de acordo com o artigo 16, “a duração máxima obrigatória dos programas educacionais será de 5 (cinco) horas semanais [...] os programas educacionais obrigatórios deverão ser transmitidos em horários compreendidos entre as 7 (sete) e as 17 (dezesete) horas” (BRASIL, 1967). Desse artigo

resultaram iniciativas de emissoras privadas como a Rede Globo que, por meio da Fundação Roberto Marinho, viabilizou a produção e transmissão de telecurços.

O Decreto-Lei 236/67 ainda previu a reserva de canais pelo Contel em todas as capitais de estados e territórios, bem como em cidades de população igual ou superior a 100.000 (cem mil) habitantes, com a finalidade de que o serviço fosse, ao menos do ponto de vista legal, garantido em todo o território nacional.

Entre os anos de 1966 a 1975, nove emissoras educativas entraram em funcionamento, sendo elas a TV Universitária de Pernambuco, TV Cultura de São Paulo, TV Educativa do Maranhão, TV Educativa do Rio de Janeiro, TV Educativa do Amazonas, TV Universitária do Rio Grande do Norte, TV Educativa do Espírito Santo, TV Educativa do Rio Grande do Sul e TV Educativa do Ceará.

Entretanto, mesmo com a rápida expansão das emissoras privadas, que durante a década de 1970 passariam por processo de integração em redes por meio do sistema de afiliadas, o Governo Federal optou por deixar a cargo da iniciativa individualizada de governos estaduais a implantação dos canais de TV educativa. Apesar do interesse na promoção do novo sistema de educação à distância, visto pelo próprio Governo Federal como uma forma de reduzir alguns dos problemas educacionais do país, a opção pela não atuação direta fez com que a televisão educativa fosse implementada de maneira fragmentada, com diferentes experiências nos diversos estados da federação.

A falta de uniformidade e os altos custos de produção dos telecurços, replicados em cada emissora educativa na intenção de produzir seu próprio acervo, dificultaram o estabelecimento de estrutura de rede nacional nos moldes das redes comerciais. Com isso, grande parte das emissoras educativas prosperavam apenas enquanto instrumento político dos grupos à frente das instâncias locais de poder.

Mesmo a função de protagonistas do sistema de ensino a distância ficava comprometida pela pouca penetração nos municípios do interior, visto que as emissoras eram estabelecidas nas capitais e a possibilidade de instalação de retransmissoras em todas as cidades esbarrava no escasso orçamento destinado ao setor pelos governos estaduais.

Dessa forma, as TVs educativas se distanciavam conceitualmente do modelo de TV pública adotado nos EUA e Europa, pois não permitiam, em seu modelo de funcionamento, a participação de diferentes setores da sociedade na produção e geração de conteúdo, nem mesmo na linha editorial e no agendamento

dos temas discutidos no âmbito jornalístico das emissoras. Em 1970, foi publicada a Portaria interministerial 408/70 determinando que as emissoras privadas de rádio e televisão transmitissem, obrigatoriamente, programação educativa que seria a base do projeto Minerva do Governo Federal, voltado para o ensino supletivo. Dois anos depois, foi criado o Programa Nacional de Teleducação (PRONTEL). Entre os anos de 1973 e 1974 foi exibido, por meio do projeto SACI, telecurso em formato de novela, cujo projeto foi premiado no Japão.

O PRONTEL foi extinto em novembro de 1979 e substituído pela Secretaria de Aplicações Tecnológicas (SEAT), que realizou uma reunião em dezembro de 1979 com todas as emissoras educativas com a finalidade de criar o Sistema Nacional de Televisão Educativa (SINTED). Somente em 1982, a Portaria MEC/MINICOM nº 162 formalizou o SINTED, que no ano seguinte, com a incorporação de emissoras de rádio educativas, foi novamente modificado para Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (SINRED) e regulamentado pela Portaria MEC nº 344 (FRADKIN, 2011).

A educação a distância teve em outro projeto, lançado em 1978, a participação de uma emissora privada, a Rede Globo, que por meio de parceria da Fundação Roberto Marinho com a Fundação Padre Anchieta lançaram o conhecido Telecurso 2º Grau, com aulas diárias e material de apoio impresso.

No ano seguinte, a FCBTVE, então ligada ao MEC, lançaria telecursos em formato de telenovela e um projeto de alfabetização por aulas televisionadas conhecido como MOBREAL, que teve cobertura em todas as capitais dos estados. Em 1981, o FCBTVE passou a se chamar FUNTEVÊ, assumindo a coordenação da TVE do Rio de Janeiro, da Rádio MEC do Rio de Janeiro e Brasília, do Centro de Cinema Educativo e do Centro de Informática Educativa. Também era responsabilidade da FUNTEVÊ coordenar as operações do SINRED, em razão do acesso ao sinal de satélite. O SINRED foi concebido para que as emissoras educativas integrantes compartilhassem programações regionais em cadeia nacional, diferenciando-se, dessa forma, das emissoras comerciais que se limitavam a retransmitir a programação das cabeças-de-rede concentradas no Rio de Janeiro e em São Paulo (FRADKIN, 2011).

Ao atuar como ponto de convergência entre as educativas, o SINRED cresceu com a adesão de mais emissoras, chegando a ter 15 associadas em 1989, o que incentivou o crescimento da rede. Entretanto, os elevados custos de

instalação de estações retransmissoras ainda dificultavam a expansão, de forma que, em 1988, foi editado o Decreto 96.291, seguido da Portaria nº 93 do Ministério das Comunicações (MC), publicada em 1989, que definiram regras para a inserção, a nível local, de programas de interesse comunitário, desde que não ultrapassassem 15% da programação da geradora (FRADKIN, 2011).

A abertura da programação a conteúdos comunitários atraiu a atenção de entidades com interesse de implantar estações retransmissoras com recursos próprios, financiadas por prefeituras, universidades, fundações e outras organizações privadas, o que incentivou o crescimento do setor que passou a ser conhecido como TVs Comunitárias, designadas tecnicamente como retransmissoras mistas. De acordo com Fradkin:

Cabe ressaltar que a TV Comunitária já existia em vários países do Ocidente com outras denominações como “TV Pública”, “TV Alternativa”, “TV de Quarteirão” ou “TV de Baixa Potência (Low Power Television)”. Nesses países, este tipo de TV refletia iniciativas de grupos ou de comunidades que, utilizando-se do acesso à tecnologia de baixo custo, reagiam contra as formas de controle social decorrentes do aparato estatal centralizado, ou então, das grandes empresas de comunicações, privadas ou públicas. Em todos os casos, tornou-se patente que, muito embora a moderna tecnologia de televisão tivesse efeitos concentradores, a TV Comunitária colocava à disposição do público recursos que tinham um sentido contrário, com efeitos democratizantes (2011).

Entretanto, esse espírito democratizante seria dissolvido pelas omissões regulatórias no que se refere à propriedade, que permitiram a concentração de parte considerável dessas emissoras sob o controle de pessoas ligadas à classe política e empresarial. Dessa forma, as emissoras comunitárias operaram durante uma década com atuação controversa quanto à exibição de comerciais e uso político das estações, resultando na edição do Decreto 2.593, no ano de 1998, extinguindo a figura da retransmissão mista por meio do Regulamento dos Serviços de Retransmissão e Repetição de Televisão. Mas o Decreto 2.593/98 permitiu, ainda, a transformação das retransmissoras do sistema de TV Comunitária em geradoras, possibilitando novas concessões para dezenas de emissoras.

Um novo capítulo na história da televisão educativa brasileira se inicia com a edição da Lei 8.029 de 1990, que transforma a FUNTEVÊ na Fundação Roquette Pinto (FRP), responsável pela gestão da TVE do Rio de Janeiro, TVE do Maranhão e da Rádio MEC do Rio de Janeiro e de Brasília, e que veio a ser coordenadora do SINRED. Posteriormente, a FRP, até então ligada ao MEC, passa a responder, em

1995, à Secretaria de Estado de Comunicação do Governo Federal (Secom), com o fim do SINRED. No ano seguinte, é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que, dentre outras coisas, regulamenta o ensino a distância. Com a extinção do SINRED, no ano de 1997 a TV Cultura de São Paulo lidera o movimento para a criação da Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC), que mantém suas atividades até hoje (FRADKIN, 2011).

Com a criação da FRP, a gestão passa a ser centralizada, melhorando a integração entre as emissoras, inclusive no que se refere à programação, que passou a ser compartilhada. Entretanto, a gestão centralizada não eliminou por completo os problemas administrativos e financeiros da fundação, que acumulou dívidas da ordem de R\$ 34 milhões. O endividamento levou o Governo Federal a extinguir a FRP, então ligada ao Ministério da Educação e Cultura, para criar a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), em 1998, como organização social sem fins lucrativos, mantenedora da TVE.

Diante das dificuldades enfrentadas pelo setor, as emissoras educativas associadas à ABEPEC decidem unir esforços e criam, no ano de 1999, a Rede Pública de Televisão (RPTV), com a finalidade de ajustar seu modelo à nova realidade do setor televisivo, na qual a busca pela audiência a aproximava do sistema já estabelecido pelas emissoras comerciais.

Dessa forma, a implantação da RPTV tinha como pressuposto estabelecer uma grade de programação comum obrigatória a todas as participantes, com a inclusão de programações regionais na grade nacional, porém, com a maior parte gerada nas cabeças-de-rede, com o propósito de reduzir os custos de produção por meio de uma estrutura mais próxima do sistema de afiliadas adotado pelas emissoras comerciais.

Com isso, as emissoras públicas incorporaram uma grade de programação mais diversificada, com expansão do conteúdo jornalístico, cultural, infantil e entretenimento, de forma que a maior interação entre as emissoras leva ao amadurecimento da concepção de TV pública, que seria a tônica da transformação do setor em curso já nos primeiros anos do século XXI, fomentada pelo amplo debate proposto por diversas associações de emissoras não-comerciais, que resultariam na conformação de um “campo público” de TV brasileiro, como veremos em seguida.

## 2.4 Sob os holofotes do campo público

Com a aprovação da Lei do Cabo, em 1995, que em seu Art. 23 criou a figura dos “Canais Básicos de Utilização Gratuita”, foi instituída a obrigatoriedade das prestadoras do serviço disponibilizarem, sem custo aos assinantes, canais dos Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo e de instituições universitárias locais. Na prática, a nova regra possibilitou a expansão da demanda de setores da sociedade que até então não desfrutavam de acesso ao aparato técnico e institucional de difusão eletrônica de sons e imagens, em razão das longas décadas de predomínio privado no segmento televisivo.

Apesar de não permitirem a abrangência que seria possível por meio das concessões de TV aberta, a liberação de alguns canais nos sistemas de TV a cabo proporcionou às entidades públicas e organizações da sociedade civil a oportunidade de difundir seus conteúdos, ainda que para o restrito público capaz de pagar por serviços de TV por assinatura. Outro impulso legal foi gerado pela publicação da Lei 9,612 e pelo Decreto 2.615, de 1998, que criaram o Serviço de Radiodifusão Comunitária.

Tais dispositivos legais precederam o surgimento de diversas emissoras experimentais e TVs Universitárias, além da TV Justiça, TV Câmara e TV Senado, dentre outras que passaram a disponibilizar seu sinal por meio das TVs por assinatura. Já em 1997, as pioneiras TVs Universitárias organizaram o I Fórum Brasileiro de Televisões Universitárias na cidade de Caxias do Sul (RS), com a participação de 50 Instituições de Ensino Superior (IES).

O sucesso do evento proporcionou a realização, no ano seguinte, do II Fórum Brasileiro de Televisões Universitárias, na cidade de Ouro Preto (MG), onde também ocorreu, simultaneamente, o Seminário Brasileiro de Televisões Educativas, promovido pela ABEPEC.

A partir da realização desses eventos, o segmento de TVs Universitárias expandiu-se de modo que a busca por representatividade levou as instituições de ensino que participavam do movimento a criarem, em 2000, a Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), que em 2006 já congregava cerca de 40 emissoras afiliadas (BRASIL, 2006c). No ano de 2001, o segmento de canais

comunitários também empreendeu esforço no sentido de garantir representatividade com a fundação da Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM).

Assim, a expansão do conceito de TVs universitárias, comunitárias, legislativas e públicas extrapolava a concepção de TV Educativa, que vigorou por cerca de 30 anos como única alternativa ao sistema privado de TV. Desse modo, ocorre a transformação na forma como o governo e as diversas emissoras não comerciais associadas passaram a perceber o sistema público de TV, que perde então sua ênfase na educação, em razão da incorporação do conceito de TV pública na composição da programação, o que proporcionou mais diversidade às grades das emissoras públicas, bem como a expansão de programas de entretenimento, jornalísticos, culturais e infantis.

O fato é que o sistema de TV por assinatura, devido a suas características tecnológicas, viabiliza a transmissão de mais de uma centena de canais, número muito superior ao sistema de TV aberta terrestre. As prestadoras do sistema também cobram assinatura mensal, paga pelos clientes do serviço, e que constitui a principal fonte de recursos, não dependendo, dessa forma, das receitas publicitárias para sua sobrevivência, de modo que estas representam apenas um adicional em seu faturamento. Assim, a obrigatoriedade de transmissão de canais públicos consiste em uma forma barata de ampliar a oferta de conteúdos aos telespectadores sem que isso interfira nas receitas das prestadoras do serviço de TV por assinatura, razão pela qual os canais públicos prosperaram em consonância com a nova plataforma tecnológica.

Dessa forma, o conceito de TV Educativa é revisto e as emissoras públicas incorporam os pressupostos da TV pública no movimento de expansão em curso desde os derradeiros anos do final do século XX, que propiciou a criação, em apenas quatro anos, das principais entidades representativas do setor, tais como ABEPEC (1999), ABTU (2000), ABCCOM (2001) e ASTRAL (2003).

A ABTU promoveu, em 2003, o VII Fórum Brasileiro de Televisão Universitária, realizado na cidade Florianópolis (SC), que resultou na publicação da Carta de Florianópolis. O documento, que sugeria o reordenamento das comunicações no Brasil, foi apresentado à equipe de planejamento do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, fornecendo a perspectiva da ABTU sobre o sistema de comunicações do país e indicando propostas para a consolidação e expansão do setor.

Assim, ganha força outro termo marcante para essa nova fase de desenvolvimento do segmento, o conceito de “campo público”. A ideia central inerente a esse conceito é a de que somente uma estrutura articulada em âmbito nacional seria capaz de transpor as limitações das fragmentadas plataformas regionais de TV pública. Inicia-se, desse modo, um movimento de aglutinação das múltiplas iniciativas de TV pública no Brasil para a construção de um espaço de mediação com maior participação na dinâmica democrática brasileira.

O conceito de campo público de televisão se transforma na principal bandeira das instituições representativas do setor público, incentivando a criação das estruturas necessárias para repercutir nacionalmente a heterogeneidade intrínseca dos discursos na sociedade civil, em oposição à tendência para a homogeneidade apresentada pelos conteúdos transmitidos pelas concessionárias de TV comercial.

Paralelamente, o Governo Federal inicia esforços para expandir sua atuação enquanto fornecedor de conteúdo para radiodifusão em experiências de transmissões internacionais de programas gerados pelas TVs Câmara e Senado, por meio da TV Brasil - Canal Integración. Apesar da semelhança de nomenclatura com a TV Brasil, o Canal Integración é um projeto distinto e anterior àquela, sendo concebido como a televisão pública internacional do Brasil. Foi ao ar no ano de 2005, ao realizar a transmissão ao vivo da "Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações".

O principal objetivo desta iniciativa é a integração de produções culturais e informativas da América Latina, transmitido para Colômbia, Peru, Costa Rica, El Salvador, Uruguai, Venezuela e Guatemala. A atuação inclui 23 operadoras de TV a cabo (cableiros) já habilitadas para transmitir os conteúdos produzidos pela TV Câmara e pela TV Senado, e outras 117 emissoras detentoras de autorização para retransmissão dos sinais da TV Câmara (BRASIL, 2006c).

Assim, em janeiro de 2003, quando o presidente Lula tomou posse, nomeou para o cargo de ministro da Cultura o cantor e compositor Gilberto Gil, que permaneceu na função por cinco anos e meio, período no qual o setor de produção audiovisual foi contemplado por projetos e ações da Agência Nacional do Cinema (Ancine), ligada ao Ministério da Cultura. Desse modo, vasto material audiovisual de produtores independentes foi adquirido como forma de fomentar o desenvolvimento do setor, que passou a se mobilizar e a pleitear, junto ao Governo Federal,



incentivos para a expansão do campo público de TV com o objetivo de dar vazão ao conteúdo produzido no fértil período.

Em outra frente, Eugênio Bucci, que dirigiu a Radiobrás de janeiro de 2003 a abril de 2007, conduziu o processo de revitalização e reposicionamento da empresa estatal de comunicação. Dentre as prioridades de sua gestão, destaca-se a ênfase ao conceito de comunicação pública, em contraste com o caráter estatal da atuação da empresa até então. O modelo gerencial adotado por Bucci na Radiobrás objetivava maior autonomia financeira, gerencial e editorial, baseado em um jornalismo pautado por critérios de isenção e apartidarismo, essenciais à constituição de uma emissora pública. A ideia ganhou respaldo do então ministro Luiz Gushiken (Secom), que concordava com o posicionamento de que o jornalismo da emissora pública fosse voltado para o cidadão, em detrimento dos interesses governamentais.

Por outro lado, se a reforma da Radiobrás não teve a abrangência necessária para constituir o projeto de um sistema público de comunicação, em conjunto com outras determinações históricas, como a expansão do campo público e fatores políticos, contribuiu para a ampliação da aceitação interna, por parte do governo, do movimento popular em curso pela reconfiguração da comunicação pública, que resultaria no surgimento da TV Brasil, como pretendemos expor no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO III - No ar: a TV Brasil**

Como parte do processo avaliativo em curso, o terceiro capítulo condensa três perspectivas distintas sobre o fenômeno da TV pública a partir do campo empírico da TV Brasil. Inicialmente, concentramos nossos esforços nos momentos que precederam a criação da emissora, na crítica de elementos de ordem conjuntural, bem como nos desdobramentos do I Fórum Nacional de TVs Públicas que se relacionam com o surgimento da nova TV pública, o que nos permite uma breve reflexão sobre os determinantes conjunturais e matrizes de interesses, enquanto dimensões da avaliação política da política. Em seguida, abordamos os primeiros anos da TV Brasil do ponto de vista das contradições que emergiram das diferentes orientações que ajudaram a compor seu projeto inicial.

Na segunda parte deste texto, propomos a continuidade da avaliação política da política e de processo, tendo como referência as quatro dimensões (modelo de financiamento; mecanismos de controle social e participação; estrutura de distribuição do sinal; modificações na grade de programação) utilizadas na reflexão sobre o período de quatro anos a partir da criação da TV Brasil.

Por fim, ampliamos a discussão sobre a TV pública para o contexto das novas tecnologias de comunicação, sob a perspectiva das mídias digitais e novas formas de intermediação proporcionadas pela internet. Para além dos elementos identificados na pesquisa bibliográfica e documental, neste capítulo, são utilizados recortes de falas dos sujeitos que participaram diretamente do processo da política pública estudada, retirados de entrevistas semi-estruturadas e de entrevistas veiculadas na imprensa. Tais recortes compõem um conjunto peculiar de elementos da avaliação política da política e de processo por contemplar o ponto de vista de determinados sujeitos envolvidos na criação e implementação da TV Brasil, expondo, dessa forma, perspectivas diferenciadas sobre a nova TV pública.

### **3.1 Na trama dos primeiros capítulos da TV Brasil**

Neste item, procuramos identificar os determinantes históricos que contribuíram para a formação da TV Brasil, bem como os componentes conjunturais que permitiram sua estruturação a partir de alguns dos fundamentos propostos no I

Fórum Nacional de TVs Públicas, conservando, porém, certas limitações do sistema público de TV brasileiro.

Buscamos, dessa forma, refletir sobre as forças atuantes nesse processo que conduziram à criação da nova emissora pública, forjando, assim, algumas de suas características que a aproximam do conceito de TV pública, mas que, ao mesmo tempo, não conseguem afastá-la suficientemente de algumas amarras do conceito de TV estatal em seus momentos iniciais.

### 3.1.1 Em cena, os elementos conjunturais para a constituição da TV Brasil

Dentre os elementos de uma avaliação política da política, faz-se necessário elucidar fatores de ordem sócio-cultural e políticos que interagem de modo a constituir a conjuntura favorável para que determinada política pública, dentre tantas outras, ganhe destaque na agenda governamental. Por outro lado, as condições históricas em que ocorre o planejamento e a criação da política pública são igualmente importantes, na medida em que forjam características determinantes para sua implementação.

Nesse percurso, invariavelmente, o embate de diferentes racionalidades e interesses dos diversos sujeitos do processo modelam características únicas, que, de outro modo, poderiam resultar em uma política pública inteiramente distinta da que outra conjuntura histórica seria capaz de produzir. Podemos mesmo afirmar que uma complexa teia de fatos históricos converge a favor ou contra a emergência de determinado tema na agenda governamental, de modo que seria virtualmente inviável enumerá-los. Assim, nossa busca se restringe àqueles fatos históricos que se apresentam relevantes o suficiente para exercer influência estrutural na política pública em questão.

Dessa forma, por meio de documentos oficiais, midiáticos e entrevistas, procedemos à análise que se segue, costurada a partir do recorte de fragmentos das falas dos sujeitos que atuaram diretamente no processo estudado, por consequência, imersos na história agora desconstruída tanto em favor da sistematização dos fatos quanto da compreensão mais aprofundada do objeto deste estudo. Assim, dentre os determinantes conjunturais que contribuíram para a formulação da TV Brasil destacam-se o desenvolvimento do campo público, o

fortalecimento da Ancine, a reestruturação da Radiobrás, fatores políticos relacionados ao processo eleitoral presidencial de 2006, bem como a realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas.

No início da primeira década do século XXI, a atuação de associações como ABEPEC, ABTU, ABCCOM, ASTRAL, dentre outras, abriu caminho para a expansão do campo público, protagonizado por emissoras das diversas esferas de poder, sem que houvesse, porém, interferência direta do Governo Federal no processo. Por outro lado, tal expansão fomentou um ambiente favorável, dentro do próprio governo, à realização de projetos relacionados à comunicação pública que já se incluíam em seu rol de intenções, mas que não tiveram prioridade até então.

Dentre os projetos que precederam a criação da nova TV pública, destacam-se a reformulação da Radiobrás, por Eugênio Bucci, e a reestruturação da Ancine, decorrentes da “batalha da Ancinav”, que já inspirava, aos representantes do MinC, planos para a expansão do setor audiovisual nacional por meio de um canal público de TV. Tais processos, conduzidos pelo ministro Gilberto Gil, durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, figuram como determinantes conjunturais de âmbito governamental que ofereceram suporte à criação da TV Brasil, pois o fortalecimento prévio da referida agência resultou na ampliação de sua atuação no fomento à produção independente do setor audiovisual nacional.

Entretanto, o conteúdo independente produzido após a reestruturação da Ancine, em princípio, não obteve espaço para distribuição nas redes de TVs comerciais, o que contribuiu para a mobilização do setor audiovisual em favor da criação de um canal público que fosse capaz de oferecer o escoamento dessa demanda, reprimida por tantos anos, como relata o ex-Ouvidor da EBC Laurindo Leal Filho, em entrevista concedida no dia 19 de outubro de 2011:

Ao final do primeiro governo Lula havia um certo acúmulo de conhecimento, de produção de televisão, de documentários no âmbito do Ministério da Cultura, na época dirigido pelo Gilberto Gil. Foram realizados vários programas de incentivo, de fomento à produção de documentários, de algumas outras peças de dramaturgia e necessitavam de um escoamento que não existia, havia uma ideia ainda pouco elaborada, mas uma ideia política de haver um canal para veiculação dessa produção que estava lá, quase que engavetada, a divulgação era restrita à ambientes fora da radiodifusão aberta, esse era um lado da questão. O outro lado foi a experiência vivida pelo presidente Lula ao final do seu primeiro governo na sua candidatura à reeleição, quando ficou nítido para ele e para sua assessoria que houve uma certa articulação midiática forte, encabeçada, principalmente, pelas emissoras de televisão comerciais, que tomaram uma posição de apoiar o candidato da oposição e com isso dificultaram uma

vitória que parecia ser certa já no primeiro turno. Sem dúvida alguma, a campanha midiática e, principalmente, a da televisão, levou o candidato Geraldo Alckmin ao segundo turno com o presidente Lula e isso acendeu um sinal vermelho de que esse poder da televisão comercial necessitava ter um contraponto (2011).

Por outro lado, como aponta Leal Filho (2011), um segundo fator, de ordem política, também motivou o Governo Federal a rever seu posicionamento sobre a demanda de criação de uma nova TV pública, quando, ao final da campanha presidencial de 2006, a popularidade do então presidente Lula foi abalada pela divulgação do escândalo conhecido como “dossiegate”. Tal episódio, que veio à tona pouco antes do primeiro turno, diminuiu a ampla vantagem que Lula possuía sobre o segundo colocado, Geraldo Alckmin, e ganhou o noticiário dos principais veículos de comunicação do país depois de partidos de oposição declararem que a Polícia Federal havia prendido, em 16 de setembro de 2006, duas pessoas ligadas ao Partido dos Trabalhadores (PT), Valdebran Padilha, com US\$ 248,8 mil, e Gedimar Passos, com R\$ 1,1 milhão, tentando comprar um suposto dossiê contra os candidatos do PSDB à presidência Geraldo Alckmin e José Serra, que concorria ao governo de São Paulo. Judicialmente, o caso foi arquivado seis meses depois, por unanimidade, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que alegou falta de provas.

Entretanto, a ação judicial baseada na representação do PSDB e DEM (ex-PFL) contra o suposto abuso de poder, por parte do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, durante a campanha eleitoral de 2006, rendeu outros benefícios de ordem política aos denunciantes, que acabaram por ganhar a eleição para governador no estado de São Paulo e levaram para o segundo turno as eleições que, pelas pesquisas eleitorais, Lula venceria no primeiro turno.

Tal guinada na corrida presidencial foi favorecida pela intensa cobertura midiática do caso, por parte dos principais veículos de comunicação do país, que mantiveram o tema em destaque até o fim do primeiro turno, dificultando a vitória que para o PT parecia certa. O caso ganhou destaque no noticiário a 15 dias do primeiro turno e, no intervalo de apenas cinco dias, a pesquisa Datafolha divulgada em 27 de setembro já indicava que a vantagem de Lula havia caído de 8 para 5 pontos percentuais em relação à soma dos pontos obtidos pelos outros candidatos, com 49% das intenções de voto contra 44% dos adversários. Neste episódio, o alinhamento dos interesses dos partidos de oposição com alguns setores da mídia

permitiu a composição de uma matriz de interesse baseada na manutenção da primazia do sistema privado de TV.

O governo então se viu pressionado e ameaçado pela influência da mídia no processo eleitoral, o que veio a contribuir para sua determinação em aderir ao movimento iniciado pelo campo público em favor da constituição de um sistema público de TV, de forma que, segundo Alencar (2011), “Lula avalia que a Globo fez cobertura desequilibrada desses dois episódios. Na época, Lula comentou com ministros que um governo não poderia ficar ‘na mão da Globo’, enfrentando o poder de fogo de uma rede que domina o mercado”.

Tal insatisfação com os grandes grupos de mídia ampliou o interesse do governo pela questão da regulação da comunicação no país, bem como por alternativas ao predomínio privado do setor televisivo, que desempenhou papel decisivo no episódio. Uma das opções era, portanto, a proposta de criação de um sistema público de TV, como exposto em matéria publicada no Observatório da Imprensa:

A cobertura da Rede Globo sobre o dossiê na reta final do primeiro turno da eleição de 2006 foi o fator determinante para que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva decidisse priorizar no segundo mandato a criação de uma rede pública de TV. O projeto sairá do papel nesta semana por meio de medida provisória. Pesou ainda a abordagem que a Globo deu à sua ausência no debate dos candidatos à Presidência na primeira fase da eleição (ALENCAR, 2011).

A percepção de que a atuação da mídia nas eleições de 2006 contribuiu de alguma forma para a formulação de uma nova TV pública é compartilhada por integrantes da TV Brasil, como o Diretor de Serviços José Roberto Garcez, que, dentre as diversas motivações para a criação da TV Brasil, relatou, em entrevista concedida em 13 de outubro de 2011, que houve “uma crítica muito forte dos meios de comunicação que levou ao governo uma sensação de isolamento em relação à mídia [...] toda essa conjuntura fez com que prosperasse dentro do governo a ideia de que a sociedade deveria ter outras estruturas de comunicação que permitissem um debate mais amplo” (2011).

Dessa forma, após a vitória do presidente Lula nas eleições de 2006, o projeto da TV pública passou a ser visto como uma das prioridades do novo mandato, defendido internamente pelo então chefe de gabinete da presidência, Gilberto Carvalho, que atuou como articulador interno do Palácio do Planalto nas

tratativas com o Ministério da Cultura. Com o envolvimento do gabinete presidencial, logo se iniciou uma série de reuniões com grupos temáticos e entidades ligadas ao campo público para formatar diretrizes para a criação de uma nova TV Pública, o que, por outro lado, favoreceu a consolidação de uma matriz de interesse voltada para o rompimento do predomínio do sistema privado de TV.

Tais reuniões contribuíram para a articulação entre os ministérios e representantes de associações ligadas ao campo público, que se uniram no esforço de realizar estudos e traçar os parâmetros para uma nova TV pública, o que resultou em diretrizes para o sistema público de TV compiladas no decorrer da realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas, evento que figura como determinante histórico essencial para a criação da TV Brasil, como veremos no texto que se segue.

### 3.1.2 Luz, câmera, reação: I Fórum Nacional de TVs Públicas

No ano de 2006, fatores conjunturais convergiam em um ambiente favorável à expansão das iniciativas públicas de radiodifusão, incluindo o início das operações da TV Brasil – Canal Integración e, principalmente, a consolidação das diversas associações que integram o campo público, tais como ABEPEC, ABTU, ABCCOM e ASTRAL, que, desde o final dos anos 1990, expandiram sua atuação em virtude de mudanças na regulação do setor a partir da publicação da Lei do Cabo. Por fim, a evolução das discussões técnicas em torno da implantação do novo sistema de TV Digital também favoreceu, do ponto de vista tecnológico, a ideia de se criar uma TV pública que fizesse uso da nova plataforma a ser adotada pelo país. O padrão digital, em contraposição ao sistema analógico, possibilita multiplicar a oferta de canais por meio do melhor aproveitamento do espectro eletromagnético e da compactação do sinal, criando oportunidade para a instalação das novas emissoras do campo público.

Assim, em um movimento inédito na história da radiodifusão brasileira, o Governo Federal promoveu, em conjunto com as associações do campo público, a elaboração de estudos para indicar características para a criação de um modelo brasileiro de TV pública. Foram realizadas plenárias e estudos, conduzidos pelas associações e integrantes do governo, que consistiram na preparação, ainda no ano de 2006, para o I Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado no ano seguinte. O

trabalho conjunto teve apoio do Gabinete da Presidência da República e da Casa Civil, engajamento da Radiobrás e TVE / Rede Brasil, e da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (BRASIL, 2006c). Dos meses de reuniões que se sucederam, resultou a elaboração de um detalhado diagnóstico sobre a situação das TVs públicas brasileiras, publicado com o título de “Caderno de Debates vol.1 – Diagnóstico do Campo Público de Televisão”.

Em um segundo momento, foram criados oito Grupos Temáticos de Trabalho, com a participação de técnicos de oito ministérios, das agências reguladoras do cinema e das telecomunicações, universidades, organizações da sociedade civil, além das entidades representativas do campo público de televisão. Os grupos de trabalho produziram relatórios finais abordando temáticas sobre a missão e finalidade das TVs Públicas, configuração jurídica e institucional, legislação e marco regulatório, programação e modelos de negócio, migração digital, tecnologia e infraestrutura, sistema de financiamento e relações internacionais (BRASIL, 2006c). A nova rodada de discussões resultou na edição do Caderno de Debates vol. 2, publicado no ano de 2007.

Munidos das informações sintetizadas nos documentos resultantes dos vários meses de estudos e debates, as associações e o Governo Federal participaram do I Fórum Nacional de TVs Públicas, que aconteceu no período de 8 a 11 de maio de 2007, no Hotel Nacional em Brasília. O evento foi promovido pelo Ministério da Cultura, que teve participação decisiva, tanto do ponto de vista organizacional quanto pela atuação de seus representantes. Com o encerramento dos debates, os participantes publicaram a “Carta de Brasília” (BRASIL, 2007b), contendo as principais diretrizes para o setor público de televisão, com características que correspondiam aos anseios das entidades que compõem o campo público e às necessidades governamentais, sugerindo a união de esforços ante a fragmentação do sistema público observada até então.

Dessa forma, tomamos este documento como referencial inicial das dimensões para a avaliação política da política e de processo, de forma que, do ponto de vista do **modelo de financiamento**, consta que “a TV pública deve ser independente e autônoma em relação a governos e mercado [...] com participação significativa de orçamentos públicos” (BRASIL, 2007b). Com relação aos **mecanismos de controle social e gestão**, foi definido que “as diretrizes de gestão, programação e a fiscalização dessa programação da TV Pública devem ser



atribuição de órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, no qual o Estado ou o Governo não devem ter maioria” (BRASIL, 2007b). Sobre a **estrutura de distribuição do sinal**, o documento afirma que “a TV Pública deve estar ao alcance de todos os cidadãos e cidadãs” (BRASIL, 2007b) e, sobre as **modificações na grade de programação**, ficou determinado que “a TV Pública tem o compromisso de fomentar a produção independente, ampliando significativamente a presença desses conteúdos em sua grade de programação [...] deve contemplar a produção regional [...] não deve estar orientada estritamente por critérios mercadológicos, mas não deve abrir mão de buscar o interesse do maior número possível de telespectadores” (BRASIL, 2007b).

Por fim, a carta endossava a criação de uma nova TV pública, ao registrar que “o Campo Público de Televisão recebe positivamente a criação e inserção de uma TV Pública organizada pelo Governo Federal, a partir da fusão de duas instituições integrantes do campo público e promotoras deste Fórum (ACERP e Radiobrás)” (BRASIL, 2007b).

Assim, o clima de cooperação que permeou as discussões travadas no Hotel Nacional pavimentou o caminho para a proposição da nova emissora pública, tanto que, durante a abertura do evento, o ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Franklin Martins, revelou que o modelo de implantação da TV Pública a ser adotado pelo Governo Federal deveria ser concluído em apenas dois meses, em virtude das discussões travadas durante o ano de preparações que antecedeu o Fórum.

Os movimentos e discussões no interior do campo público foram, dessa forma, essenciais para endossar a criação da TV Brasil, assim como a vontade política para construir alternativas ao predomínio das emissoras privadas no setor televisivo. A justificativa oficial, no entanto, baseou-se no argumento constitucional da complementaridade, que por décadas repousou latente na inércia do Poder Executivo Federal, transformando-se, então, em uma pré-condição da nova conjuntura comunicacional a ser inaugurada com o início das transmissões digitais previstas para o final do mesmo ano de 2007.

Por outro lado, contribuiu o avanço da internet, que acelerou a reconfiguração do cenário televisivo brasileiro, ao promover instabilidades na principal fonte de recursos das emissoras privadas, a publicidade, promovendo,

assim, o deslocamento da centralidade da televisão como provedora de entretenimento e informação.

Dessa forma, em 10 de outubro de 2007, o Governo Federal publicou a MP 398, que “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” (BRASIL, 2007e). A medida foi seguida do Decreto 6.246, de 24 de outubro de 2007, que criou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e aprovou seu estatuto. A referida legislação também integrou o conjunto de documentos que serviram de referencial para a identificação das dimensões pesquisadas, de forma que foi possível constatar que dispõem dos mesmos princípios elencados na “Carta de Brasília”, contendo apenas maior grau de detalhamento quanto à implementação da política pública estudada, em especial no que se refere à gestão da nova emissora.

Assim, menos de dois meses após a edição do decreto que deu origem à EBC, foi ao ar a nova emissora pública brasileira, a TV Brasil, que inaugurou suas transmissões no mesmo dia da TV Digital, em 2 de dezembro de 2007. Produto da fusão do patrimônio da Radiobrás e da TV Educativa (TVE), a TV Brasil iniciou suas atividades sem modificações substanciais em sua estrutura ou mesmo em sua grade de programação, que herdou os principais conteúdos produzidos pela antiga TVE e pela TV Cultura de São Paulo.

O conceito de TV Pública, que subsidiou a criação da TV Brasil pelo Governo Federal, não conseguiu se dissociar do legado das TVs estatais educativas, ao menos no que diz respeito à gestão, composta por três conselhos, administrativo, fiscal e curador, dentre os quais apenas o último é colegiado. O Conselho Curador é formado por vinte representantes, sendo quatro ministros, um funcionário da EBC e quinze cidadãos, que atuam no controle social da EBC e da TV Brasil. Entretanto, todos os membros dos conselhos, bem como a presidência executiva da TV, são escolhidos pelo presidente da República, o que foi alvo de críticas, devido à falta de autonomia das organizações da sociedade civil na definição de seus representantes. Apenas em agosto de 2008, a EBC criou a ouvidoria-geral, responsável pela interlocução com os telespectadores e que veio a ser ocupada pelo sociólogo e jornalista Laurindo Leal Filho, sucedido, após o final de seu mandato, por Regina Lima, ex-presidente da ABEPEC, que contava com uma ouvidora adjunta para a TV Brasil, Maria Luiza Franco Busse.

O referido decreto também determinou que as empresas de TV por assinatura disponibilizassem, gratuitamente, “dois canais destinados ao Poder Executivo Federal, a serem operados pela EBC, um deles para o estabelecimento da Rede Nacional de Comunicação Pública e o outro para a transmissão de atos e matérias de interesse do Governo Federal” (BRASIL, 2007d).

A EBC incorporou, dessa forma, o patrimônio da Radiobrás e manteve os contratos com a Acerp, redefinidos pelo Decreto 6.689, de 11 de dezembro de 2008, que editou o estatuto da EBC e revogou o Art. 4 do Decreto 6.246/2007, o que garantiu à nova emissora pública difusão própria de seu sinal em apenas quatro capitais do país.

### 3.1.3 Secom X MinC: o roteiro da discórdia

As reuniões e discussões que precederam o I Fórum Nacional de TVs Públicas contaram com apoio e participação direta do Ministério da Cultura, que custeou o processo e atuou intensamente, por meio de alguns de seus principais representantes, em especial, aqueles ligados ao setor audiovisual. Todo esse engajamento alinhava-se com a expectativa, de membros do MinC, de que a nova TV pública representasse a continuidade da reforma da Ancine, conduzida pelo ministro Gilberto Gil, que assumiu o cargo em 2003 e permaneceu à frente de diversas questões relativas à comunicação pública e ao audiovisual, tal como a batalha da Ancinav e a criação da EBC, até deixar o cargo, em 30 de julho de 2008, com a finalidade de dedicar-se novamente à sua carreira artística.

Entretanto, o protagonismo do MinC na construção do projeto da TV Brasil não lhe garantiu o comando da TV pública, já que com a nomeação do novo ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) Franklin Martins, no início de 2007, o equilíbrio de forças internas do próprio governo começou a mudar. Antes de sua nomeação, o ministro atuava como jornalista e foi comentarista político em diversos veículos, incluindo a Rede Globo, no período entre 1996 e 2006, como comentarista do *Jornal Nacional* e do *Jornal da Globo*, atuando também na Rede Bandeirantes.

A compreensão desse embate entre dois setores do governo é essencial, do ponto de vista da avaliação política da política em curso, para melhor entendermos

como a TV pública, nos termos estruturais de sua constituição, tende a se aproximar do modelo de TV generalista (WOLTON, 1996), também adotado pelas TVs comerciais, em detrimento do papel de fomentadora do mercado audiovisual nacional, como propunha alguns representantes do MinC.

Em entrevista, o diretor José Roberto Garcez relata que:

havia um movimento dentro do Ministério da Cultura, mas muito puxado por essa visão de que a televisão pública era um elemento essencial para o fortalecimento do cinema [...] mas de qualquer maneira, independente da motivação, havia um movimento no Ministério da Cultura para o fortalecimento do conceito e a criação de um sistema de comunicação pública (2011)

Por outro lado, o Gabinete da Presidência, que havia participado das reuniões de preparação para o I Fórum Nacional de TVs públicas, possuía outro posicionamento sobre todo o processo em questão ao considerar que tanto o governo quanto o país necessitavam de alternativas ao modelo de TV comercial, em especial, no que se refere à cobertura jornalística. Entretanto, a motivação política para criar uma estrutura jornalística capaz de romper com a associação dos interesses dos radiodifusores com os partidos de oposição não poderia ser a tônica do projeto da nova TV pública, ao menos do ponto de vista formal. Desse modo, durante a preparação para o evento, o MinC gozou de ampla liberdade de ação sob vários argumentos, dentre os quais a democratização da comunicação e o fomento à produção audiovisual nacional.

Então, após vários meses de condução do processo pelo MinC, o ministro Franklin Martins, recém nomeado com a intenção de reformular o relacionamento do governo com a mídia, também foi designado pelo presidente Lula para coordenar a implantação da nova TV pública. Como relata Orlando Senna, em entrevista concedida em 15 de outubro de 2011, “a questão da vinculação à Secom foi uma novidade pós-fórum, já colocada pelo governo e não pela grande equipe, digamos assim, do governo, que tinha elaborado o projeto” (2011b).

Desse modo, o projeto da TV pública que ganhou forma com o MinC, agora era conduzido pela Secom, que passou a tomar medidas, instituir um cronograma e indicar diretores para a composição do comando da nova emissora. Assim, para não dar origem a descontentamentos entre os integrantes do próprio governo, a saída encontrada pelo Palácio do Planalto foi a tutela compartilhada do projeto, como

podemos observar na declaração do diretor José Roberto Garcez, em entrevista concedida em 13 de outubro de 2011:

houve na verdade um entendimento entre as duas partes que ficou assim, a presidência da empresa ficava com alguém indicado pela Secom e a diretoria geral pelo Ministério da Cultura, numa composição que, digamos assim, embora fosse claro que o jornalismo era uma prioridade, o audiovisual não seria abandonado, mas a vinculação era a Secom para marcar isso muito claramente (2011).

Por conta da atuação simultânea dos dois ministérios na implementação do projeto, quando iniciou suas atividades, a diretoria da TV Brasil era composta pela diretora-presidente, Tereza Cruvinel, por um diretor-geral, Orlando Senna, e seis diretores de áreas específicas, Mário Borgneth, diretor de relações e rede, Leopoldo Nunes, responsável pela área de conteúdo e programação, Helena Chagas, diretora de Jornalismo, José Roberto Garcez, diretor de serviços, Roberto Gontijo, diretor de suporte e operações e Delcimar Pires, diretor administrativo e financeiro.

Ocorre que a influência do gabinete da Presidência da República se fez presente antes mesmo da definição dos nomes para a direção da nova emissora, já que a então presidente da TVE, Beth Carmona, que ocupava o cargo desde 2003 e foi responsável pela criação dos principais programas infantis da emissora, não prosseguiu na função. Durante o processo de definição da nova equipe, Carmona foi cotada para ser responsável apenas pela programação infantil, de forma que optou por pedir demissão da presidência para dar lugar aos integrantes da equipe montada com base em escolhas da Secom e do Ministério da Cultura.

Assim, Tereza Cruvinel, que atuou no *Correio Braziliense* e depois no jornal *O Globo*, por vinte anos, foi indicada para a presidência pelo ministro Franklin Martins, com quem trabalhou no canal de TV a cabo *Globo News*. Helena Chagas, diretora de jornalismo, também trabalhou com Tereza Cruvinel no jornal *O Globo*, formando então o grupo ligado à Secom. No governo Dilma Roussef, Helena Chagas, que também foi coordenadora de imprensa da campanha da presidenta eleita, tomou posse como ministra da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República em 02 de janeiro de 2011, em substituição a Franklin Martins.

Por outro lado, Orlando Senna, que foi Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura antes de assumir o posto na TV Brasil, integrava o grupo composto por Leopoldo Nunes, que nos anos de 2003 e 2004 exerceu o cargo de

Chefe de Gabinete e Secretário Substituto do Audiovisual do Ministério da Cultura, atuando também na Agência Nacional do Cinema (Ancine), e Mário Borgneth, que teve papel central na articulação do I Fórum Nacional de TVs Públicas, evento determinante para a consolidação do projeto da nova TV pública.

Entretanto, embora o grupo de diretores ligados à Secom estivesse mais envolvido com o lado jornalístico da emissora e os diretores ligados ao Ministério da Cultura relacionados à produção de conteúdo, as divergências logo se tornaram evidentes em um dos pontos fundamentais da constituição da nova TV pública, a estruturação da rede em conjunto com as outras emissoras do campo público. Mário Borgneth, que dispunha de estreita relação com as emissoras educativas, defendia um modelo de rede com maior participação das emissoras do campo público na programação e mais destaque à produção audiovisual, o que criou atritos com o grupo ligado à Secom, que defendia uma programação com ênfase no jornalismo.

Na visão de alguns diretores ligados ao MinC, o embate demonstrava pontos de vista bastante distintos entre os dois grupos, como afirma o ex-diretor Leopoldo Nunes, em entrevista concedida em 13 de outubro de 2011:

a TV vinha para promover o desenvolvimento da indústria audiovisual no Brasil, com todas as suas tendências e os valores [...] você tem um campo agora para desenvolvimento da cadeia econômica (audiovisual) [...] e que pouca gente enxerga no país isso estrategicamente, porque a gente sempre consumiu (2011a).

Os conflitos com o comando da nova TV Pública dificultaram a permanência dos diretores Mário Borgneth e Orlando Senna, culminando no pedido de demissão do último, seguido da publicação de carta aberta intitulada “Prestando Contas”, em junho de 2008. Na carta, o diretor geral expôs que não concordava com a gestão da emissora e com o modelo excessivamente burocratizado, que dificultava sua atuação. Dentre as principais críticas, Orlando Senna afirmou que a gestão da TV Brasil, “entre outros equívocos, concentra poderes excessivos na Presidência, engessando as instâncias operacionais, que necessitam de autonomia executiva para produzir em série, como em qualquer TV” (2011a).

Porém, uma das razões que mais pesou na decisão foi seu descontentamento com o desligamento de Mário Borgneth, que teria sido induzido à sair da diretoria, dado seu isolamento para com as demais instâncias administrativas da emissora, decorrente não exatamente da disputa entre cineastas e jornalistas,

como foi explorado pela mídia ao relatar o episódio, mas, essencialmente, pela divergência quanto à finalidade da nova TV pública. Pois enquanto para uns o projeto deveria ser o “carro chefe” de uma revolução no setor audiovisual nacional, para outros, sua cobertura jornalística deveria ser um contraponto às emissoras comerciais, como afirma Orlando Senna, em entrevista concedida em 15 de outubro de 2011:

isso me surpreendeu muito quando apareceu essa versão, inclusive porque a minha vida inteira eu fui as duas coisas, jornalista e cineasta, antes de ser cineasta eu já era jornalista. De nenhuma maneira, nunca foi realmente colocado assim, a importância do jornalismo era absoluta, e o jornalismo com a importância capital que sempre tem em uma televisão, porque a gente sempre teve consciência de que uma televisão pública, antes de tudo tem que ser uma televisão [...] essa discussão foi inventada, cineastas contra jornalistas, eu não saberia nem onde me colocar (2011b).

Em certa medida, havia também preocupação do grupo ligado ao MinC quanto ao tipo de jornalismo que deveria ser feito pela TV pública, diferenciado da cobertura das TVs comerciais, o que fica evidente na seguinte questão levantada por Leopoldo Nunes durante a entrevista: “vamos refletir juntos, você acha que uma TV pública deve se prestar a gerar um conteúdo que ele não tem valor no dia seguinte? Porque o jornalismo ele é factual!” (2011a).

Leopoldo Nunes, entretanto, foi o último dos diretores ligados ao MinC a sair da emissora, cerca de um ano após a saída dos outros dois diretores, ao ser demitido no dia 13 de abril de 2009 e desligado no dia 24, em virtude das críticas que fez à administração da emissora. Em entrevista concedida ao repórter Renato Rovai, da revista *Fórum*, o então diretor da TV Brasil afirmou que temia pelo projeto da TV pública e disse que Tereza Cruvinel era má gestora, pois não havia utilizado parte considerável dos recursos disponíveis, permitia mais oportunidade de ação a consultores contratados do que aos próprios diretores e centralizava de forma excessiva as decisões, oferecendo pouca autonomia aos demais integrantes da diretoria da TV Brasil. Tais críticas ficaram evidentes em suas declarações publicadas pouco antes de sua saída:

Fórum - Vou insistir, essa não é uma entrevista de quem está se despedindo do projeto. Você não sai da TV pública?  
Nunes - Não saio. Só se me saírem (risos). Sou legítimo, sou orgânico, sou de governo, sou da base que deu origem à criação dessa TV. Não quero dizer com isso que quem vem de uma empresa “x” ou “y” também não

mereça respeito. Claro que merece. Mas precisa respeitar os outros também. A respeitar as outras experiências e histórias.

Fórum - O conflito é entre os oriundos da TV comercial e dos que tinham relação com o Ministério da Cultura?

Nunes - Não necessariamente. Eu e a Helena Chagas temos uma excelente relação. Ela foi gestora, ela tem experiência de gestão. E nós temos uma relação extremamente respeitosa.

Fórum - E essa relação não existe com a Cruvinel?

Nunes - Sinceramente, de certa forma não. A Tereza vem trazendo, por exemplo, consultores e colocando-os acima dos diretores. Está dando a esses consultores poderes maiores do que aos diretores da EBC. Isso se deve a um erro de origem na constituição da empresa (NUNES, 2011b).

Neste caso, o atrito incluía aspectos pessoais e de relacionamento entre alguns integrantes da direção da emissora e a presidência, decorrentes, em parte, da forma como se constituiu o compartilhamento da cúpula da emissora pelos ministérios envolvidos, como podemos constatar em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, concedida pela presidente Tereza Cruvinel:

Tereza – Aprovar a lei de criação da EBC foi um primeiro e enorme desafio, e os registros das sessões de votação atestam que dei uma contribuição importante. Minha credibilidade como jornalista contou e meu trânsito no Congresso ajudou. Entretanto, passei a trabalhar com uma diretoria que, pelas circunstâncias, não tive a oportunidade de compor.

Folha : Esses três diretores eram os representantes do Ministério da Cultura na formação da diretoria colegiada. Por que o MinC deixou de estar representado na diretoria da EBC?

R – A diretoria-executiva da EBC não deve ser um colegiado político, mas administrativo. O ministro Juca Ferreira é um aliado fundamental da TV Pública e integra seu Conselho Curador (CRUVINEL, 2011).

O embate interno se prolongou durante os dois primeiros anos da TV Brasil e se encerrou com a prevalência dos diretores ligados à Secom, tendência que se confirmou mesmo com a eleição da presidenta Dilma Roussef, que substituiu Franklin Martins por Helena Chagas no ministério da Comunicação Social.

Assim, permaneceria a marca da concepção generalista que permeou a estruturação da referida TV pública a partir do referencial já adotado pelas emissoras comerciais, em especial, quanto ao formato de jornalismo. Embora conserve características diferenciadas em relação ao modelo generalista das TVs comerciais, no que se refere à sua programação infantil, programas de debates e incentivo à produção audiovisual independente, a TV Brasil não escapa à motivação inicial que pautou a mobilização do governo em torno do projeto da TV pública, enquanto contraponto ao sistema privado de TV.



Tal motivação, que insere a TV pública no rol de instrumentos de revisão da regulamentação do setor de comunicação, estimulou outras iniciativas, como a I Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), realizada entre os dias 14 e 17 de dezembro de 2009. O evento deu continuidade ao debate público sobre as políticas voltadas para o setor de comunicação social, por meio de consulta aberta com a intenção de mobilizar os diversos setores da sociedade em torno da discussão sobre um marco regulatório para a comunicação, o que sempre enfrenta forte oposição das grandes redes privadas de rádio e TVs abertas.

À semelhança do I Fórum Nacional de TVs Públicas, o governo promoveu etapas preparatórias com reuniões e encontros em todos os estados da federação, que contaram com ampla participação de diversos movimentos ligados ao tema da comunicação pública. Todos esses esforços do governo resultam em um movimento pela democratização da comunicação como nunca antes se observou no país.

### **3.2 Para uma visão quadridimensional da nova TV pública**

O texto que se segue compõe a avaliação política da política e de processo da TV Brasil a partir de uma visão crítica das dimensões (indicadores) previamente estabelecidas para auxiliar na percepção da dinâmica do processo estudado. Para tanto, abordamos aspectos relacionados ao financiamento, à gestão e controle social da TV pública, às características de sua distribuição e oferta de conteúdos, aos mecanismos de participação no processo de produção do conteúdo e na definição da grade de programação da emissora.

#### **3.2.1 O estreito espectro do financiamento**

Para proceder com a avaliação de processo da TV Brasil, elegemos dimensões do objeto de estudo com o propósito de estabelecer indicadores de como o projeto da TV pública se concretiza, tendo como referência as diretrizes lançadas por seus idealizadores. O modelo de financiamento da referida emissora pública constitui uma das dimensões sobre a qual realizamos a presente avaliação, buscando, dessa forma, compreender melhor o processo de implementação da

política pública em questão. Dessa forma, conforme consta na “Carta de Brasília”, para o campo público, qualquer que seja o modelo de financiamento adotado, “a TV pública deve ser independente e autônoma em relação a governos e mercado [...] com participação significativa de orçamentos públicos” (BRASIL, 2007b).

Ou seja, seus recursos podem até ter origem pública, mas não devem atender à discricionariedade estatal, nem tampouco se submeter às condições do mercado publicitário. O financiamento da TV pública deve ter origem em uma fonte estável e não contingenciável, de maneira que a emissora possua independência e previsibilidade orçamentária.

Portanto, pelo Decreto 6.246/2007, que criou a EBC, as fontes de recursos da TV Brasil são descritas em seu Art. 8º, no qual:

Art. 8º Os recursos da EBC serão constituídos da receita proveniente:

- I - de dotações orçamentárias;
- II - da exploração dos serviços de radiodifusão pública;
- III - de prestação de serviços a entes públicos ou privados, da distribuição de conteúdo, modelos de programação, licenciamento de marcas e produtos e outras atividades inerentes à comunicação;
- IV - de doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado;
- V - de publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos;
- VI - de publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado, voltada a programas, eventos e projetos de utilidade pública, de promoção da cidadania e de responsabilidade social ou ambiental;
- VII - da distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da administração pública federal, segundo o disposto no parágrafo único do art. 4º;
- VIII - de recursos obtidos nos sistemas instituídos pelas Leis nos 8.313, de 28 de dezembro de 1991, 8.685, de 20 de julho de 1993, e 11.437, de 28 de dezembro de 2006;
- IX - de recursos provenientes de acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;
- X - de rendimentos de aplicações financeiras que realizar; e
- XI - de rendas provenientes de outras fontes.

Percebemos a previsão de três fontes de recursos principais, as dotações orçamentárias da União, que no caso são contingenciáveis, exploração de serviços e licenciamento de produtos, e publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, bem como a distribuição de publicidade legal dos órgãos e entidades da administração pública federal. Entretanto, assim como ocorre com as demais TVs públicas e educativas, a TV Brasil é legalmente impedida de

veicular anúncios de produtos e serviços, o que por um lado submeteria a emissora à corrida pela audiência e outras características mercadológicas indesejáveis para uma TV pública, mas, por outro, contribui para a manutenção da exclusividade das receitas publicitárias das redes comerciais de TV.

Dessa forma, livres da possível concorrência da TV pública por fatias do mercado de anúncios, o faturamento do segmento de TV aberta concentra a maior parte das verbas publicitárias do país, com investimentos da ordem de R\$ 12,6 bilhões, dos quais R\$ 9,5 bilhões somente da Rede Globo, que adicionados aos R\$ 802,7 milhões arrecadados pelas operadoras de TV por assinatura, totalizaram, no ano de 2008, R\$ 13,4 bilhões em receitas publicitárias. Para efeito de comparação, no mesmo ano, as receitas publicitárias investidas no meio jornal somaram R\$ 3,4 bilhões, revistas R\$ 1,8 bilhão e internet R\$ 759,3 milhões, que apresentou crescimento de 44,1% em relação ao ano anterior (VALENTE, 2009).

Para ilustrar a desproporcionalidade entre os recursos do setor privado e da iniciativa pública no âmbito da TV aberta, no ano de sua criação (2007) foi destinado à TV Brasil orçamento de apenas R\$ 350 milhões, no momento em que seriam necessários fortes investimentos em infraestrutura e pessoal, o que resultou em uma cobertura precária do sinal, de forma que, mesmo quatro anos depois, a TV Brasil dispõe de transmissores próprios somente em quatro estados da federação, tendo parte de sua programação retransmitida por emissoras ligadas à rede pública de TV. Dessa forma, ao mesmo tempo em que a instituição da TV pública representou um avanço do sistema público de TV, suas limitações orçamentárias inviabilizaram sua expansão na velocidade necessária para que fosse possível estabelecer a estrutura técnica capaz de prover o equilíbrio entre os sistemas previsto no conceito constitucional da complementaridade.

Sendo assim, representantes do campo público deliberaram pela realização do II Fórum Nacional de TVs Públicas, nos dias 26, 27 e 28 de maio de 2009, em Brasília, como uma nova oportunidade de pôr em pauta as reivindicações mais urgentes para o setor. Como no primeiro evento, ao final do Fórum produziu-se uma segunda “Carta de Brasília”, com as indicações para modificar o quadro atual do sistema público de televisão.

No texto da nova “Carta de Brasília”, destaca-se a reivindicação pela “alteração imediata, por medida provisória, dada sua relevância e urgência, do artigo 13 parágrafo único do Decreto Lei 236 de 28 de fevereiro de 1967” (BRASIL, 2009e),

que veda às emissoras educativas a “transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos” (BRASIL, 1967). Espera-se, então, a formulação de nova regulamentação que permita às emissoras educativas fontes diversas de recursos que não apenas as rubricas estatais.

Há ainda um reforço à necessidade de nova regulamentação para o setor, uma vez que o texto da nova “Carta de Brasília” solicita “edição simultânea de uma portaria interministerial, definindo os objetivos e princípios da radiodifusão pública, exploradas por entidades públicas ou privadas, que não o poder executivo federal ou de entidades de sua administração indireta” (BRASIL, 2009e), ou seja, indica que a criação da TV Pública pelo Governo Federal constitui apenas parte de um conjunto de esforços necessários à reformulação de todo o setor.

O aspecto do financiamento consolida-se como a tônica das reivindicações na medida em que o texto reafirma a “não exibição de publicidade de produto ou serviço em todas e qualquer uma das emissoras públicas estatais e não-estatais” (BRASIL, 2009e), mas não exclui a possibilidade de apoio cultural e anúncios institucionais, o que se complementa com a expectativa de criação de modelos de financiamento estáveis e integrados para o campo público, bem como participação das emissoras nos recursos provenientes de fundos públicos como a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública. Outra indicação é pelo “repasso de um percentual de publicidade pública institucional do Governo Federal às emissoras que compõem a Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM)” (BRASIL, 2009e), já que o Governo Federal figura, quase sempre, entre maiores anunciantes do mercado publicitário brasileiro.

Para manter a independência e a estabilidade de suas fontes de recursos, a receita da britânica *British Broadcasting Corporation* (BBC), por exemplo, baseia-se em uma taxa anual, a *licence fee*, paga por cada cidadão que possua televisor ou rádio, bem como na venda de serviços e licenciamento de produtos, mas, também, não permite comercialização de anúncios publicitários. Porém, tal modelo baseado na taxa dos cidadãos seria virtualmente inviável no caso brasileiro, dada a elevada carga tributária do país e sua alta taxa de desigualdade social. Portanto, para garantir a estabilidade do financiamento da EBC, será necessário construir alternativas legais por meio de novas regulamentações para o setor televisivo.

De acordo com Tereza Cruvinel, “o compromisso orçamentário do governo Lula foi mantido e o nosso orçamento nunca foi abaixo de R\$ 350 milhões” (EBC, 2011f), entretanto, como a dotação orçamentária da União não é vinculada a tais fins, pode ser contingenciada ao sabor do ambiente político vigente, se por um lado o governo petista assegurou a continuidade do orçamento da TV Brasil, outros grupos políticos com opiniões divergentes podem alterar drasticamente os recursos ou mesmo encerrar as atividades da emissora pública.

Dessa forma, o governo tem sinalizado no sentido de criar fontes estáveis de financiamento por meio de fundos públicos, como a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, imposto que foi instituído visando o financiamento da EBC, já previsto na legislação que criou a empresa pública. A incidência do imposto ocorre sobre o faturamento das empresas de radiodifusão e telecomunicações privadas. Estimativas do próprio governo indicam que a arrecadação poderia chegar a R\$ 100 milhões por ano, ou seja, cerca de um terço do orçamento atual da emissora. Assim, o governo designou, por meio da Lei Nº 12.024 de 2009, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) para o controle da arrecadação do imposto. Pela regra, 2,5% do total arrecadado permanecerá à disposição da Anatel, dos quais será destinado percentual mínimo de 75% para a EBC. Com a finalidade de não onerar as empresas tributadas, a regra propõe compensar a cobrança do novo imposto, com a diminuição, na mesma proporção, do tributo cobrado para o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações.

A reação das empresas de radiodifusão e telecomunicações questiona o tributo baseando-se no critério de referibilidade, segundo o qual deve haver relação econômica entre os sujeitos passivos da contribuição e o grupo afetado pela intervenção. Para as empresas, se o interesse no fomento da radiodifusão pública é geral, seu financiamento por um grupo determinado não seria compatível com o princípio da igualdade.

Outro fundo público que poderia ser direcionado, ao menos em parte, para a radiodifusão pública é o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), em especial no que se refere aos custos para a expansão da estrutura técnica de radiodifusão digital, por meio de projeto de lei que tramita na Câmara dos Deputados. Os recursos desse fundo, da ordem de R\$ 3 bilhões, estão congelados à espera das modificações propostas no projeto de lei em tramitação que permitiriam seu contingenciamento para setores como a TV pública.

O Fust é composto por 1% do faturamento das empresas de telefonia e foi destinado, originalmente, para a expansão dos serviços de conexão de banda larga em áreas em que não são oferecidos pelo setor privado, como em regiões rurais.

Assim, é vital para a sobrevivência e expansão do sistema público de TV, em sua busca pela complementaridade, que sejam definidas fontes estáveis e não contingenciáveis de recursos, de modo a preservar a autonomia necessária ao desempenho de suas funções, sem a qual aspectos como a cobertura do sinal e a oferta de conteúdos, bem como o incentivo à produção audiovisual independente serão fatalmente prejudicados, resultando, dessa forma, na continuidade do desequilíbrio do setor público em relação ao sistema privado, onipresente em todas as regiões do país.

### 3.2.2 Remoto controle: gestão e controle social

Sob o ponto de vista administrativo, a TV Brasil originou-se da fusão da Radiobrás com a TVE, pertencente à Acerp. O processo de unificação das operações envolveu a integralização dos ativos da primeira e a reformulação contratual com a segunda, que continuou a prestar seus serviços no modelo de negócio constituído para a nova TV pública, o que representou enorme desafio administrativo, em virtude da multiplicidade de regimes legais envolvidos.

Dessa forma, a data para o início das operações da TV Brasil foi estipulada, simbolicamente, para coincidir com a estreia da TV Digital no Brasil, que se deu no mesmo dia. Como foi criada menos de dois meses antes da data programada para o início de suas transmissões, a TV Brasil não teve tempo sequer de promover a completa integração da Radiobrás com a TVE, como podemos observar em nota oficial, divulgada pela diretoria executiva da EBC em 11/12/2007, nove dias depois de sua estreia, intitulada “o que muda para a Acerp e Radiobrás”, na qual:

Há muita e compreensível inquietação dos funcionários sobre o momento que se segue à unificação da programação Radiobrás-TVE-RJ. As dúvidas são naturais mas devem agora dar lugar à tranquilidade, ao empenho de todos para que sejamos vitoriosos neste primeiro e importante passo para construirmos a emissora pública, contando ainda com a TVE do Maranhão, com o canal de São Paulo e com todas as emissoras associadas do campo público (EBC, 2011c).

Na nota, a diretoria executiva informa que o contrato de gestão da Acerp com a União seria repactado, mas que ainda não estava completamente definido. A pressa na criação da TV Brasil foi um dos pontos de crítica dos opositores do projeto, que questionaram, dentre outras coisas, sua instituição via medida provisória, sem que fosse discutido no Congresso Nacional, que na visão dos críticos seria a instância mais apropriada para tanto, dada sua composição mais diversificada no tocante à representatividade dos diversos segmentos sociais.

Assim, com a vinculação à Secom, também criticada pelos opositores, e a nomeação da diretoria pela presidência da República, a TV Brasil inicia suas atividades sem a pretensa autonomia administrativa em relação ao governo. Pois, para aqueles que idealizaram a nova TV pública brasileira, a independência em relação ao Estado constitui prerrogativa básica, somente formalizada no âmbito administrativo pela participação ativa da sociedade na gestão da emissora, em especial, por meio de órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade e no qual o Estado não disponha de maioria (BRASIL, 2007b).

A crítica acerca da vinculação à Secom decorre de sua ligação direta com os interesses do poder Executivo, de forma que em outros países, quando a TV pública não pode ser uma fundação, o que é preferível, normalmente é ligada ao Ministério da Cultura ou das Comunicações. Nessa linha, afirma Orlando Senna, em entrevista concedida em 15 de outubro de 2011:

O que pensávamos de verdade, nós da equipe, e eu continuo pensando assim, é que uma televisão pública não deveria estar ligada diretamente ao governo, deveria ser tipo fundação ou qualquer figura jurídica que fizesse com que essa empresa que gerisse uma TV pública fosse inteiramente independente de pressões governamentais ou também do outro lado, do poder econômico, ou seja, a partir de um conselho conformado realmente pela sociedade [...] uma outra questão, dentro desse conceito de televisão pública, evidentemente que não poderia estar vinculada a algum órgão do governo, especialmente a secretaria que trata da comunicação e da propaganda do governo. Se forçosamente não pudesse ser uma fundação, ou inicialmente não pudesse se fazer um desenho independente da TV pública, então o normal, como é no mundo inteiro quando existe essa vinculação é com o Ministério da Cultura (2011b).

Para Orlando Senna, as dificuldades geradas pela vinculação administrativa com a Secom vão além de possíveis interferências do governo na gestão da emissora, dificultam sua administração em virtude dos trâmites burocráticos resultantes do vínculo com o Estado, pois como também declarou na entrevista, “o

que pessoalmente me fez sair do projeto foi o tipo jurídico, operacional da empresa EBC, que tinha o formato, digamos assim, muito engessante, muito empresa estatal, com todos os defeitos das empresas estatais e sem as vantagens das grandes empresas estatais como nós temos no Brasil” (2011b).

Por outro lado, para Laurindo Leal Filho, o vínculo administrativo pode ser compensado por critérios que garantam a autonomia relativa do Conselho Curador, como afirmou em entrevista concedida em 19 de outubro de 2011:

No caso da EBC, o vínculo é com o Governo Federal e me parece que não é uma discussão tão significativa saber se é com este ou aquele ministério, o vínculo é com o Governo Federal, então eu acho que, desse ponto de vista, o que é importante salientar é a autonomia real que existe para o conselho gestor. Eu acho que é o conselho que estabelece o grau de autonomia em relação ao Estado, quanto mais amplo e representativo da sociedade com indicações que passem pelo escrutínio da sociedade, a autonomia estará sendo garantida, o vínculo do Estado ele tem que se dar com algum ente e no caso optou-se pela Secom (2011).

Tal ponto de vista é compartilhado pela então presidente da emissora, Tereza Cruvinel, como declara em entrevista concedida ao jornal *Folha de São Paulo*:

Folha : O fato de ser vinculada à Secretaria de Comunicação, o órgão de mídia do governo, não cria certos obstáculos à EBC? Em quase todos os países, as tevês públicas são vinculadas aos ministérios da Cultura ou da Educação.

CRUVINEL – Não, de modo algum. O ideal é que a empresa gestora não fosse vinculada a qualquer ministério, mas isso é juridicamente impossível. Mais importante é a subordinação da diretoria ao Conselho Curador, do ponto de vista da programação, e o fato de a lei assegurar mandato ao diretor-presidente da empresa. Combinados, estes dois dispositivos asseguram independência em relação aos governos (CRUVINEL, 2011a).

Dessa forma, no Decreto 6.246/2007, que instituiu a EBC, consta em seu Art. 29 a previsão legal de composição e atribuições de seu Conselho Curador, órgão de natureza consultiva e deliberativa, integrado por vinte membros, designados pelo Presidente da República. Destes, quatro são, necessariamente, os ministros da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, da Cultura, da Educação, e da Ciência e Tecnologia. Há ainda a previsão para um representante dos funcionários da EBC, eleito pelos mesmos mediante voto direto e secreto, bem como quinze representantes dos cidadãos, designados pelo Presidente da



República, indicados segundo critérios de representação regional, diversidade cultural e pluralidade de experiências profissionais.

Dentre as atribuições do Conselho Curador, previstas no Art. 35 do referido decreto, compete aprovar, anualmente, o planejamento proposto pela Diretoria de Programação e Conteúdo, as diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas integrantes da política de comunicação propostas pela Diretoria Executiva da EBC, bem como a linha editorial de produção e programação proposta pela Diretoria de Jornalismo, manifestando-se sobre sua aplicação na prática.

Cabe ainda ao conselho deliberar, pela maioria absoluta de seus membros, quanto à imputação de voto de desconfiança aos membros da Diretoria Executiva, eleger, por meio de voto direto, um presidente dentre seus membros e aprovar o seu regimento interno. Assim, mesmo tendo participação significativa de ministros de estado e sendo os demais integrantes, com exceção do funcionário da EBC, indicados pelo presidente da República, o Conselho Curador dispunha, ao menos formalmente, de amplas atribuições, em especial no que se refere à grade de programação. Porém, a periodicidade das reuniões do conselho, que devem ocorrer no mínimo a cada dois meses, dificulta sua participação mais efetiva na gestão da emissora, como aponta o relato do diretor José Roberto Garcez, em entrevista concedida em 13 de outubro de 2011:

embora nosso conselho se reúna quase que mensalmente, para definir essas diretrizes, no período de um mês acontece um monte de coisa numa televisão, são trinta telejornais, então, assim, é uma quantidade imensa de conteúdo, que o conselho que se reúne uma vez por mês não há condições físicas, eu diria, para absorver e acompanhar tudo isso. E aí ele muitas vezes, como é formado também por pessoas de vários estados, às vezes com maior e menor dificuldade de acesso à TV, mas mesmo nas capitais as pessoas não ficam o tempo todo vendo televisão, aí ele vem aqui uma vez por mês e é obrigado a decidir sobre coisas que ele não vive no dia a dia [...] eu acho que tem que haver um grupo de conselheiros, que sejam profissionalizados, que vivam disso, recebam por isso e que estejam permanentemente acompanhados, que tenham uma relação muito mais próxima da direção executiva (2011).

Percebe-se que o suporte institucional oferecido ao conselho poderia proporcionar a melhor atuação do mesmo caso fosse prevista a “profissionalização” dos integrantes, para que, com remuneração e dedicação exclusiva, participassem mais diretamente do controle da emissora. Pois da forma como foi inicialmente

estruturado, o Conselho enfrenta dificuldades para cumprir com suas atribuições, como afirma Leopoldo Nunes em entrevista concedida à revista *Fórum*:

Nunes - O Conselho hoje mal se reúne...

Fórum - Como assim?

Nunes - Vários conselheiros pediram demissão, vários são demissionários, o presidente (Luiz Gonzaga Belluzzo) não vai, até porque ele hoje é presidente do Palmeiras. Sinceramente esse conselho deveria convocar uma audiência pública, com as entidades interessadas e legítimas que compõem todo esse rol entre o conteúdo e a comunicação, para discutir o seu papel e os próprios rumos da TV. Hoje uns poucos tem decidido tudo e, infelizmente, mesmo eu que sou diretor muitas vezes não sou convidado a participar dessas decisões.

Fórum - Isso que você está dizendo é muito grave. Você está me falando que há uma relação autoritária na TV até nos espaços de diretoria?

Nunes - Sim, de certa forma é isso que você entendeu. Não há relação horizontal na TV. Hoje a relação lá é completamente vertical. Quem manda na TV é o Conselho de Administração e o ministro Franklin Martins (2011b).

Entretanto, o suporte legal que cria a TV Brasil também determina que cabe ao Conselho Curador acompanhar o processo de consulta pública a ser implementado pela EBC com a finalidade de renovar sua composição, de forma que, apesar de os primeiros conselheiros terem sido nomeados pelo presidente da República, os novos integrantes deveriam ingressar por meio do exercício da autonomia do próprio Conselho, de modo que o próprio Leopoldo Nunes afirmou em entrevista concedida em 13 de outubro de 2011:

Eu vejo o conselho curador como uma instância correta à medida que ela vai sendo renovada e os mandatos passam a ser alternados para evitar cadeira cativa e lobbies, então o primeiro conselho é que foi pessoas de grande expressão na sociedade, que eram importantes naquele primeiro momento, mas era isso, eles tinham um caráter, assim, muito de fundação, então todo mundo meio comprometido com o governo [...] agora um controle social efetivo, mais crítico, ele vai vir com o tempo, à medida que for renovando esse conselho, porque o conselho, por si só, pelo tamanho dele, ele tem voz e dá para atuar bastante (2011a)

O aspecto da renovação do Conselho também é visto como algo positivo por Laurindo Leal Filho, ao declarar em entrevista:

Hoje o conselho tem um grau de autonomia bastante expressivo, eu diria. Embora os conselheiros sejam nomeados pelo presidente, agora pela presidenta, a indicação ela é feita a partir de uma consulta à sociedade e as entidades podem se manifestar apontando nomes. Eles não são representantes de entidades, eles são personalidades, eu acho que é uma peculiaridade do conselho da EBC muito interessante, não são representantes corporativos, eles são personalidades que tem algum compromisso com o serviço público, a defesa dos direitos humanos, a

liberdade de expressão, que tenham esse perfil na sociedade. E as entidades elas podem se manifestar indicando e escolhendo, através de consulta pública na internet, essas pessoas. É formada uma lista tríplice pelo conselho entre os mais indicados, quer dizer, o próprio conselho estabelece uma lista tríplice que é levada ao presidente da República que escolhe entre os três. O Lula, nas escolhas que fez, sempre optou por aquele que aparece em primeiro lugar na lista apresentada pelo conselho (2011).

Por outro lado, a abertura popular inerente ao modelo de renovação do Conselho da TV Brasil pode, também, ser afetada por outros fatores, como o baixo interesse e mobilização da sociedade no processo de escolha dos membros, o que favorece a interferência de interesses econômicos e políticos, pois como nos alerta Orlando Sena, em entrevista concedida em 15 de outubro de 2011b:

O projeto da TV Brasil teve muito mais atenção do governo central, da presidência da República, dos ministérios, enquanto era gestado do que depois de ser implantado [...] e também a militância diminuiu muito, havia muita militância, eu lembro da atividade das pessoas que trabalham com o audiovisual para a aprovação da lei que criou a EBC, agitação no Congresso, passeatas em Brasília, pressão popular dentro do Congresso para que se aprovasse isso e depois que isso aconteceu, essa militância também da atividade diminuiu muito de ambos os lados, tanto do governo quanto da militância do setor, digamos assim (2011b).

De certo, o fim do mandato da presidenta da EBC, Tereza Cruvinel, em 31 de outubro de 2011, demonstra alguma autonomia do Conselho, evidente em seu posicionamento divergente em relação à presidência da emissora. Mesmo antes do fim do mandato de Cruvinel, o Conselho já se posicionava contra a indicação de Nelson Breve, então superintendente de Tecnologia da Informação (TI) da TV Brasil e ex-integrante da equipe do ex-ministro Franklin Martins. O Conselho, formado por Ima Célia Guimarães Vieira (presidenta), Murilo César Oliveira Ramos, Cláudio Lembo, Paulo Sérgio Pinheiro, José Antônio Fernandes Martins, Maria da Penha Maia Fernandes, José Paulo Cavalcanti, Daniel Aarão Reis, dentre outros, chegou a encaminhar a indicação à ministra Helena Chagas (Secom) de um de seus integrantes, Murilo César, da Universidade de Brasília, para ocupar a presidência da EBC. Entretanto, Tereza Cruvinel foi substituída por Nelson Breve, que tomou posse como diretor-presidente da EBC em 09 de dezembro de 2011, mesma data em que Eduardo Castro, que atuou no grupo executivo que participou da criação da EBC e foi assessor especial do Ministro Franklin Martins, assumiu o cargo de diretor-geral.

Dentre os pontos de divergência entre o Conselho e a então presidenta Cruvinel, estava a questão da programação religiosa da emissora, pois para o Conselho, a TV pública deveria ser laica e não permitir qualquer programa religioso, já para Cruvinel, a emissora deveria garantir a exibição dos programas, permitindo, porém, a participação de todas as religiões em sua programação. Após decisão do Conselho pela retirada dos programas, a disputa foi parar na Justiça, que concedeu liminar favorável à continuidade dos programas já existentes.

Com o conflito interno instalado, Tereza Cruvinel não encontrou mais condições para permanecer na emissora e, ao deixar o cargo, declarou que, apesar de ter sido convidada pela presidenta Dilma Rousseff a continuar, não prosseguiria à frente da EBC por motivos familiares e políticos. Afirmou ainda que “a divergência [com o Conselho Curador] é uma questão de poder. Fui contra o conselho querer controlar a EBC porque, para isso, já há a diretoria”, disse. “Essas circunstâncias me recomendaram a não aceitar nem pleitear o segundo mandato”, completou (EBC, 2011f). Sobre a atuação do Conselho contra sua indicação para um segundo mandato, Cruvinel declarou que:

É verdade que o Conselho Curador não desejava a minha recondução. Isto foi explicitado em mais de um momento [...] o Conselho está me ameaçando de fazer impeachment. Fui eu quem levei esse problema (à presidente). O governo não tem nada com isso. O problema é entre eu e o conselho (GLOBO, 2011)

Tereza Cruvinel afirmou ainda que o governo deveria ter mais poder na escolha dos conselheiros e que articulações políticas poderiam estar influenciando o posicionamento tomado pelo Conselho:

A eleição dos conselheiros é direta, da sociedade. Daí, vocês sabem, têm dezenas de articulações (políticas). E o Estado brasileiro não tem influência nenhuma. Eu acho que, se a empresa é pública, o Estado tem só quatro representantes, os demais são da sociedade, é preciso encontrar uma melhor forma de equilíbrio entre o Estado e a sociedade (GLOBO, 2011).

Por outro lado, Ima Vieira, presidente do Conselho Curador, em matéria divulgada pelo jornal O Globo, de 31 de outubro de 2011, negou que houvesse a intenção do Conselho de afastar Tereza Cruvinel, ou mesmo qualquer motivação política que orientasse sua atuação:

Isso não é verdade. É lamentável que a Tereza faça esse tipo de acusação sem propósito sobre o conselho. Sempre fomos respeitosos. Discordo dessa tese de que o governo tem que ter mais poder na escolha dos conselheiros e estamos em constante aperfeiçoamento do processo de escolha (dos conselheiros). Mas não posso deixar de falar que ela foi uma gestora sensata. Ela assumiu uma responsabilidade muito grande, diante de um projeto complexo - afirmou a presidente do Conselho Curador da EBC (GLOBO, 2011).

Para além do Conselho Curador, existe ainda, no âmbito da EBC, outra instância de interlocução com a sociedade, a ouvidoria, que atua como instrumento de controle social por meio do atendimento direto aos usuários, desempenhando função complementar ao Conselho Curador. Por meio da ouvidoria, os telespectadores da TV Brasil podem encaminhar reclamações, elogios ou sugestões para a diretoria da emissora. Como canal de retorno ao público, a regulamentação que trata da ouvidoria determina que sejam veiculados programas semanais para prestação de contas aos usuários, com duração mínima de 15 minutos.

Assim, a EBC lançou os programas *Rádio em Debate*, que está no ar desde fevereiro de 2009 e é retransmitido pela sua rede de rádios às sextas-feiras com reprise aos sábados, a *Coluna do Ouvidor*, publicada semanalmente na Agência Brasil e *O Público na TV*, com duração de 20 minutos, divididos em três blocos, exibido às quintas-feiras.

A ouvidoria da EBC é composta pela Ouvidora-Geral Regina Lima, que também apresenta *O Público na TV*, e três ouvidores adjuntos, Paulo Sérgio Machado (Agência Brasil), Joseti Marques (TV Brasil) e Fernando Oliveira Paulino (emissoras de rádio). Para prover independência em relação à diretoria da emissora, os ouvidores da EBC possuem mandato de dois anos. Dessa forma, a participação e o controle social na TV Brasil depende do aprimoramento constante dos instrumentos já estabelecidos, Conselho Curador e Ouvidoria, bem como da criação de outros que possam instrumentalizar a sociedade na busca pela consolidação da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal de televisão.

### 3.2.3 À procura de sinal: distribuição e oferta de conteúdos

Sobre a **estrutura de distribuição do sinal**, a “Carta de Brasília” explicita a vontade dos idealizadores da TV Brasil, quando declara que “a TV Pública deve

estar ao alcance de todos os cidadãos e cidadãs” (BRASIL, 2007b). Em outras palavras, o referido princípio sugere que a TV pública somente será capaz de cumprir sua função, no contexto da complementaridade entre os sistemas, se dispuser de estrutura técnica adequada para levar seu sinal ao menos aos municípios de maior densidade populacional, como faz o sistema privado.

Dessa forma, uma importante limitação técnica da emissora pública reside na distribuição de seu sinal por meio do sistema de TV terrestre, já que dispõe de apenas quatro canais abertos, o que restringe o sinal da TV Brasil a uma pequena parcela da população, mas, segundo Tereza Cruvinel, “o número de municípios não é um indicador adequado a uma televisão com as peculiaridades da TV Brasil. Em sinal aberto, a emissora tem canais próprios apenas no Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo e Maranhão” (2011a). Tal limitação decorre das circunstâncias que envolveram a criação da emissora, pois devido à pressa do Governo Federal em implantar o projeto, do ponto de vista operacional, a TV Brasil iniciou suas operações com o aparato técnico herdado da fusão da Radiobrás com a TVE, determinada pela MP 398 de 10 de outubro de 2007, que criou a EBC, gestora da TV Brasil, transmitindo apenas nos locais em que ambas já operavam.

Em contrapartida, o sistema privado, que teve tempo suficiente para se expandir ao longo dos quase 60 anos em que foi favorecido pela incipiência das iniciativas públicas e estatais, dispõe de vasta estrutura de transmissão de seus sinais, pois, de acordo com Valente (2009):

Há atualmente no país entre as 421 geradoras e 9.998 retransmissoras de TV aberta, 368 operadoras de TV por Assinatura e 25 emissoras de TVA em funcionamento no Brasil (PROJETO DONOS DA MÍDIA). A Rede Globo é a que possui mais veículos associados a si, com 34 grupos regionais de mídia e 99 TVs abertas. Em seguida vêm o SBT, com 37 grupos e 62 emissoras, a Record, com 31 grupos 51 TVs, a Bandeirantes, com 23 grupos e 40 TVs e a RedeTV!, com 20 grupos e 25 emissoras associadas (2009, p. 114-115).

Ainda que a emissora pública justifique que, do seu público, cerca de “42% recebem o sinal através de antena parabólica” (EBC, 2011a), fica claro que a expansão do sinal terrestre é imperativa para que seja possível competir em condições de igualdade com as emissoras comerciais. A EBC realizou pesquisa de opinião em 2009, na qual consta que:

Em consulta espontânea sobre os canais mais frequentemente assistidos, a TV Brasil foi mencionada por 1% dos entrevistados, juntamente com outros

canais abertos e fechados menos conhecidos. Na consulta estimulada (pesquisador menciona o nome do canal), 15% dos entrevistados disseram já ter assistido ao canal alguma vez e 10% declararam assisti-lo atualmente (EBC, 2011a).

Nota-se que o índice de 10% de telespectadores frequentes é bastante expressivo, levando-se em conta que a emissora transmite para apenas quatro capitais por via do sistema terrestre. Porém, tal índice pode ser contraposto às informações de pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), que indicam audiência abaixo de 1% nas grandes regiões metropolitanas do país.

Para Laurindo Leal Filho, ex-Ouvidor da EBC, este é um aspecto crítico para o sucesso da TV pública, como nos relata em entrevista concedida em 19 de outubro de 2011:

Então o primeiro ponto, do meu ponto de vista, que deveria ter sido atacado, era a consolidação da presença do sinal aberto e analógico em todo o Brasil. Claro que isso demandaria um custo e uma mão de obra muito maior do que aquela que foi alocada para a implantação da TV Brasil, mas eu acho que deveria ter sido a providência inicial que deveria ter sido tomada. Você ter uma rede nacional de retransmissão do sinal da TV pública pelo Brasil todo. Optou-se, e aí foi uma decisão política, por criar uma rede com as emissoras públicas e educativas já instaladas no Brasil (2011).

Ainda segundo Leal Filho, a escassa cobertura do sinal ocasiona outro problema, do ponto de vista da equidade na prestação do serviço, já que:

É um serviço público pago por todos os cidadãos brasileiros que pagam os seus impostos, então, enfim, é um pagamento universal de um serviço que é recebido por uma parcela apenas da população, então é algo injusto para o cidadão, aquele que paga e não recebe [...] você tem esses dois problemas decorrentes da falta de universalização do sinal, uma desigualdade entre os cidadãos no acesso e uma vulnerabilidade política muito grande em relação aos setores conservadores e, principalmente, as emissoras públicas e comerciais que estabelecem uma campanha muito dura contra qualquer serviço público de radiodifusão (2011).

Portanto, a TV Brasil integra apenas uma parcela das reivindicações do campo público. No mesmo documento de 2007, ficou claro que “o processo em curso deve ser entendido como parte da formação de um sistema público de comunicação, como prevê a Constituição Federal de 1988”, que deve ser concebido de forma a “garantir a construção de uma infra-estrutura técnica, pública e única que

viabilize a integração das plataformas de serviços digitais por meio de um operador de rede” (BRASIL, 2007b).

Surge, então, a figura do operador de rede, idealizado como suporte técnico indispensável à consolidação do setor público de TV, mas que não se insere, necessariamente, no âmbito das funções da TV Brasil. Esta, por sua vez, irá compor o grupo de emissoras que farão uso do sistema público de TV Digital administrado pelo operador de rede, que proverá os sinais terrestres das emissoras do campo público no território nacional. O operador de rede é responsável pela estrutura tecnológica capaz de suportar as transmissões das emissoras, mas não tem atribuições sobre o conteúdo das transmissões, que deve ser gerenciado pelas próprias emissoras e que podem, inclusive, associar-se de maneira a compartilhar parte de suas programações em um sinal comum operando em rede.

A necessidade do operador de rede único para o campo público decorre dos altos custos de implantação dos sistemas de transmissão para TV aberta terrestre, já que em cada cidade é necessário instalar antenas, transmissores, central de controle e outros equipamentos que acarretam o custo médio da ordem de oito milhões de reais. Os custos de instalação das emissoras privadas foram muito elevados, tomando-se em consideração que cada canal disponível em uma mesma cidade possui sua própria estação de transmissão completa, considerando-se ainda a abrangência das cinco grandes redes privadas do Brasil, o investimento é da ordem de bilhões de reais. Em outros países, como no Japão, tanto as transmissões das emissoras públicas quanto privadas são realizadas por operador de rede único.

Com mais de 5.000 municípios no país, nota-se que seria necessário algo em torno de R\$ 40 bilhões para alcançar a cobertura completa do território nacional, o que mesmo com a criação do operador de rede único para todas as emissoras do campo público seria inviável. Dessa forma, a reivindicação das emissoras do campo público é que o operador seja viabilizado nas capitais e principais centros urbanos, o que reduziria drasticamente os custos e possibilitaria cobertura satisfatória, sendo os demais municípios cobertos pelos sinais de satélite.

Entretanto, os altos custos de implantação de um operador de rede único para as emissoras do campo público acabaram por estender as discussões em torno do tema de forma que, até o ano de 2011, ainda não se concretizou o posicionamento do Governo Federal sobre a questão. Sendo assim, as entidades integrantes do campo público optaram por criar uma rede por meio de regras



comuns para compartilhamento de conteúdo, utilizando a capacidade instalada das emissoras já existentes, de forma a garantir o alcance nacional de programações geradas localmente, bem como permitir a manutenção das características regionais das emissoras.

Dessa forma, após a saída de Mário Borgneth, em 2008, a diretoria da TV Brasil costurou um acordo com a ABEPEC para compor a chamada Rede Brasil, no formato que o grupo ligado à Secom desejava. As emissoras associadas à ABEPEC, que antes integravam a Rede Pública de Televisão (RPTV), iniciada em 1999, mas fragilizada pela crise das TVs públicas no ano de 2002, aderiram à nova rede concebida em parceria com a TV Brasil.

O conceito da rede determinava a estruturação da grade com o mínimo de oito horas de programação compartilhada a ser veiculada pelas emissoras participantes. Nessa composição, metade do tempo era fornecido, obrigatoriamente, pelo conjunto das emissoras locais e as outras quatro horas ofertadas pela TV Brasil. Tal configuração tinha a intenção de promover a regionalização da produção dos conteúdos com elevada autonomia das associadas.

Existiam ainda duas opções para o relacionamento das emissoras participantes da rede, a primeira consistia na associação plena, ou seja, a emissora que aderisse a esse formato teria a obrigação de transmitir oito horas de programação compartilhada, em contrapartida receberia benefícios na forma de apoio financeiro para produção e infraestrutura. Já no modo de associação mínima, a emissora deveria transmitir o mínimo de três horas da grade nacional da rede, contando, nesse caso, com menos apoio financeiro. A programação compartilhada pela rede era definida pelo “comitê de rede”, formado pelos representantes das emissoras associadas, sendo liderado pela TV Brasil, que tinha a função de coordenar e oferecer o suporte necessário.

Sobre o financiamento da iniciativa, os recursos arrecadados com os programas exibidos pela Rede Brasil deveriam ser distribuídos em proporcionalidade com a quantidade de conteúdo efetivamente veiculado na grade nacional que tenha sido ofertado por cada integrante da rede. Dessa forma, quanto mais a emissora produzisse e contribuísse com a programação, mais seria beneficiada pelos investimentos. O processo era, portanto, diferente do aplicado às redes privadas, que remuneram as afiliadas por meio de indicadores relacionados à audiência, alcance e abrangência da emissora na sua “praça” de atuação.

Tal modelo adotado pela Rede Brasil incentivava as emissoras participantes a produzirem conteúdos para a rede, ao invés de desempenharem papel restrito apenas à retransmissão do sinal. Nesse contexto, a TV Brasil não atua como cabeça-de-rede convencional, nos moldes das emissoras comerciais, mas como produtora de conteúdo a ser integralizado na rede em igualdade de condições com as demais emissoras. No sistema anterior à Rede Brasil, poucas emissoras eram capazes de contribuir de modo significativo com a geração de conteúdo nacional para a rede, sendo que a maior parte dos programas era produzida por somente três associadas, TVE, TV Cultura e Rede Minas, de forma que as duas primeiras disputavam o *status* de cabeça-de-rede.

Entretanto, mesmo com a iniciativa da Rede Brasil, muitos dos anseios externados na “Carta de Brasília” ainda não haviam se concretizado, pois a rede recém formulada, na prática, ainda funcionava de forma incipiente. Assim, no II Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado em 2009, os representantes do campo público externaram, em uma nova “Carta de Brasília”, a necessidade de o Governo Federal interceder novamente em favor do desenvolvimento e expansão do setor público de televisão, reestruturando, dentre outras coisas, a rede pública de televisão. Sobre as TVs Comunitárias, são dedicados trechos específicos do texto em que se defende a migração dos canais públicos do cabo para as redes digitais abertas, bem como o acesso assegurado das TVs Comunitárias ao Canal da Cidadania, como determinado no Decreto 5.820.

Outra grande contribuição da referida carta é a proposta de criação de “um operador de rede pública único que congregue todas as emissoras de televisão do campo público de entidades públicas e privadas” (BRASIL, 2009e), de modo a prover a estrutura técnica necessária à expansão do campo público, que de outra forma, permanece impedido pelos altos custos de implantação e manutenção requeridos para transmissão de TV aberta terrestre.

Dessa forma, após as discussões travadas no II Fórum, a TV Brasil procedeu outra investida em seu papel de coordenação e suporte nacional do setor público de TV, ao realizar acordo com 17 emissoras públicas estaduais, no início do segundo trimestre de 2010, para a instalação da Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP), com previsão de iniciar suas operações ainda no mês de maio do mesmo ano. A nova rede é composta pelos quatro canais próprios da EBC – TV Brasil – 7 emissoras universitárias e 15 emissoras públicas estaduais, com

possibilidade de totalizar 765 canais, tendo em vista a associação de redes com emissoras afiliadas e retransmissoras próprias. Em termos de alcance, a nova rede “cobrirá 1.716 municípios em 23 estados, atingindo 100 milhões de brasileiros, que passam a receber a programação da TV Brasil em sinal aberto e gratuitamente” (EBC, 2011b), além dos canais disponíveis para transmissão via satélite na banda C, que cobrem as regiões onde não há retransmissoras instaladas.

Na nova configuração de rede, as transmissões compartilhadas compreendem dez horas e meia de programação, das quais quatro horas serão fornecidas pelas associadas, incluindo acordos para produção de reportagens nos telejornais da TV Brasil, com disponibilidade de repasses da TV Brasil para essa finalidade. A grade é definida por um comitê de rede que deverá se reunir duas vezes ao ano, formado por representantes regionais designados pelas próprias emissoras estaduais. Há também três formas de participação das emissoras na rede, a primeira como associado, com obrigação de retransmitir dez horas e meia de programação conjunta, a segunda opção é como parceiro, o qual transmite menos de dez horas e meia até o limite mínimo de três, e a terceira categoria é a de colaborador, que se compromete a integrar três horas.

Com a definição da nova RNCP, ampliaram-se as pressões em torno da definição do Governo Federal sobre a criação do operador público de TV Digital, que ainda não avançou, causando, assim, a interrupção do processo de transição das emissoras públicas do sistema analógico para o digital, que já é utilizado por diversas emissoras comerciais. Um ponto diferencial entre ambas é que aquelas obtiveram vantagem legal com a publicação da Portaria Interministerial Nº 24, de 11 de fevereiro de 2009, que editou a Norma Nº 01/2009, que trata da execução dos serviços de televisão pública digital.

A regra definiu que apenas as emissoras públicas vinculadas à União poderiam fazer uso do recurso da multiprogramação, impossibilitando, dessa forma, as emissoras comerciais e demais emissoras públicas de realizarem transmissões simultâneas de mais de um canal no sistema digital em uma mesma concessão. Tal regulamentação foi amplamente questionada pelas emissoras do campo público não vinculadas à União, que foram impossibilitadas de explorar o recurso.

Entretanto, no ano de 2011, o Governo Federal retomou a discussão em torno da viabilização do operador público digital, que terá a função de transmitir os sinais da TV Brasil, TV Câmara, TV Senado e TV Justiça, mais um canal de

responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) (Canal da Educação) e um do Ministério das Comunicações (Canal da Cidadania), que ainda não entraram em operação, mas que foram previstos no Decreto 5.820/2006 que instituiu o Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre.

Devido aos altos custos de implantação, a ideia inicial do governo para viabilizar a Rede Nacional de TV Pública Digital Terrestre (RNTPD) era o estabelecimento de Parcerias Público-Privadas (PPP), diluindo, dessa forma, os custos de implantação com capital oriundo de empresas ou consórcios privados que teriam obrigação contratual de instalar e manter toda a infraestrutura necessária por um período de 20 anos, com estimativa inicial de valor da ordem de R\$ 2,98 bilhões.

A opção pela PPP não foi descartada pelo Governo Federal, porém, com a implantação do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), surgiu a possibilidade técnica de utilizar a capacidade instalada da Telebrás, empresa pública responsável pelo PNBL, para diminuir os custos de instalação por meio do compartilhamento de sua rede de fibra ótica para transmissão dos sinais digitais das TVs públicas. Entretanto, a integração dos projetos depende de modificações na estrutura utilizada para o PNBL, já que as torres de TV devem ser mais altas do que as utilizadas para o sistema de dados original.

Um ponto positivo é a possibilidade de compartilhamento do sistema com as emissoras comerciais, que pagariam pelo uso da estrutura e, em contrapartida, teriam custos de operação reduzidos, além de impedir o aumento das transmissões por ondas eletromagnéticas, pois quando cada emissora dispõe de uma torre independente, ampliam consideravelmente as emissões de radiofrequência. Por esse motivo, em muitos países, o uso do espectro eletromagnético é compartilhado, como é o caso do Japão, onde emissoras públicas e privadas utilizam a mesma torre para realizar suas transmissões. Mesmo em alguns estados brasileiros já existem casos de decisões judiciais que obrigam as empresas de telefonia celular a compartilharem as torres de transmissão, visando à diminuição das emissões e da exposição dos habitantes à radiação.

Nesse sentido, a Câmara dos Deputados realizou audiência pública, em 14 de junho de 2011, para debater a proposta de integração dos serviços da Telebrás com a RNTPD. A EBC promoveu estudo de viabilidade do projeto e o submeteu à consulta pública, embora a empresa não tenha obrigação legal de conduzir os

estudos, nem disponha de atribuições que lhe permitam determinar o formato de sua implementação, o que depende exclusivamente de decisão do Governo Federal.

Assim, desde a edição do Decreto 5.820/2006, o campo público aguarda a efetivação da previsão legal do operador único de rede, visto por muitos como única forma de viabilizar a expansão e consolidação do sistema público de TV com a abrangência necessária para fazer frente à atuação onipresente das emissoras comerciais em todo o território nacional. Portanto, a distribuição do sinal da TV Brasil por meio do sistema de TV aberta terrestre, constitui o maior desafio para a efetivação de sua missão, uma vez que:

Entre os 10% de telespectadores que disseram assistir à TV Brasil atualmente, 85% sintonizam o canal em casa. Destes, 42% recebem o sinal através de antena parabólica, 36% através da TV aberta (antena VHF ou UHF) e 22% através de TV por assinatura. Ou seja, tal a maior audiência da TV Brasil está nas cidades do interior, entre os que vêm TV pela chamada Banda C [...] Os que não costumam assistir à TV Brasil apontaram como causa principal as dificuldades de sintonização (42%), seguida do desconhecimento (27%), do desinteresse (23%) e da falta de tempo (19%) (EBC, 2011a).

A emissora não se faz presente sequer nos grandes centros urbanos das regiões nordeste e sul, por exemplo, de modo que o perfil de seus telespectadores acaba diferindo, consideravelmente, das redes privadas, o que não favorece o equilíbrio entre os sistemas, pois:

A maioria dos telespectadores que assistem à TV Brasil, 79%, pertence às classes econômicas B (32%) e C (47%), é do sexo masculino (57%), tem idade média de 39 anos, grau de escolaridade médio (46%), aos quais se somam 17% com nível superior. Este telespectador, em termos de renda e escolaridade, ainda é elitizado em relação à população brasileira [...] Mais da metade dos que assistem à TV Pública vive em cidades do interior (58%), onde é forte a penetração da parabólica, e 45% vivem na região Sudeste. A Região Sul apresenta o menor índice de conhecimento sobre a existência da emissora (17%) e nela o hábito de assisti-la é indicativamente menor, de 6%, inferior à média nacional de 10%. O hábito é indicativamente maior nas regiões Norte/Centro-Oeste, onde 12% declaram assistir à TV Brasil regularmente, e é de 11% nas regiões Sudeste e Nordeste (EBC, 2011a).

Dessa forma, a reordenação do sistema público de TV brasileiro tem, na plataforma tecnológica pública e compartilhada, um dos pilares de sua edificação, que ainda permanece vinculado ao terreno das ideias mesmo após cinco anos desde sua concepção. Entretanto, tal edificação deve, necessariamente, ser

acompanhada de um novo modelo de regulação para o setor que possibilite, mesmo após a instalação da estrutura técnica necessária, dispor de meios para garantir sua continuidade via novas formas de financiamento, gestão e controle social.

### 3.2.4 Nas grades da programação: uma questão de conteúdo

No curso da avaliação de processo sobre a programação da TV Brasil, optamos por compor o quadro histórico da dimensão estudada por meio do fértil caminho investigativo pavimentado pelos relatos dos sujeitos que empreenderam ativamente mudanças no conteúdo produzido pela emissora, bem como pela análise de documentos e elementos históricos que nos evidenciam uma série de modificações estruturais relevantes, que expomos em lugar de proceder com minuciosa descrição material da grade de programação, o que contribuiria menos com a percepção crítica que pretendemos construir.

São três os aspectos centrais de tal percepção crítica, a reestruturação da cobertura jornalística na emissora, incipiente no modelo educativo anterior, a relação da emissora pública com o mercado de produção audiovisual nacional, bem como o modelo generalista (WOLTON, 1996) adotado na reformulação de sua grade, embora conserve diferenças substanciais em relação à programação generalista das emissoras comerciais, com destaque para a programação infantil, produções audiovisuais nacionais e programas de debates.

Ao iniciar suas transmissões, no dia 2 de dezembro de 2007, a recém criada TV Brasil não seria facilmente identificada mesmo pelo telespectador mais atento, uma vez que a única novidade em seu primeiro mês de programação seria a estreia do noticiário *Repórter Brasil*, não se diferenciando, significativamente, da antiga grade de programação da TVE. Nem mesmo a identidade visual<sup>12</sup> (ANEXO A) da nova emissora pública apresentou mudança significativa, sendo utilizado logotipo improvisado a partir de vinheta<sup>13</sup> veiculada nos primeiros meses após a estreia da

---

<sup>12</sup> Conjunto de elementos visuais que tem a função de diferenciar as organizações, composta por padrões de cores, tipografia e símbolos específicos. A marca é formada pelo símbolo (elemento visual), logotipo (nome da organização grafado com tipografia específica), padrão de cores e demais elementos visuais diferenciadores.

<sup>13</sup> Peça de vídeo com áudio musicado ou falado, com duração de poucos segundos, utilizado pelas emissoras para identificação da marca durante o intervalo comercial ou ao seu final. Constitui

TV Brasil. A nova identidade visual (ANEXO B) só veio ao ar no aniversário de um ano da emissora, considerando-se, ainda, que não foi realizada divulgação expressiva fora do âmbito de sua programação.

A programação, que nos primeiros meses se diferenciava da extinta TVE apenas pelo *Repórter Brasil*, passaria por modificação mais contundente somente no segundo semestre de 2008, como parte do cronograma de reformulação da grade, que retirou do ar, no dia 31 de julho, o programa *Espaço Público*, e no fim de agosto, o *Diálogo Brasil*. Em substituição, estreou, em setembro do mesmo ano, o *Três a um*, apresentado todas as quartas-feiras às 22h, composto por três debatedores com a mediação de um jornalista, ou três jornalistas debatendo com o entrevistado.

A prioridade dada ao jornalismo deriva, portanto, da própria motivação do Palácio do Planalto em constituir, por meio de uma emissora pública, alternativa viável ao predomínio privado do setor televisivo, em especial, em termos de cobertura jornalística. Entretanto, tão evidente quanto a pressa do governo em criar a emissora e estruturar seu lado jornalístico, era a preocupação das redes privadas, e mesmo das associações do campo público, com a possibilidade de a TV Brasil se tornar uma emissora chapa branca<sup>14</sup>.

Assim, não faltaram críticas da oposição e de veículos privados no sentido de caracterizar o jornalismo da TV Brasil como chapa branca, que foram desde acusações sobre cobertura eleitoral até a repercussão dada pela emissora no caso da saída do ministro Antônio Palocci, no início do mandato da presidenta Dilma Rousseff. Porém, de todos os episódios, talvez o mais emblemático tenha sido a demissão do jornalista Luiz Lobo, que em entrevista concedida a Daniel Castro para o jornal *Folha de São Paulo*, publicada no dia 07/04/2008, disparou diversas acusações ao jornalismo praticado na emissora da qual fazia parte. Luiz Lobo foi o primeiro âncora da TV Brasil, além de editor-chefe do *Repórter Brasil*, porém, foi demitido em 2008 por desentendimentos com a direção da emissora.

Na entrevista, Lobo afirma que "existe, sim, interferência do Planalto lá dentro. Há um cuidado que vai além do jornalístico" (2011). De acordo com a reportagem, Lobo declarou que o Planalto interferia na redação por meio da

---

importante recurso audiovisual para diferenciar as emissoras e atrair a atenção do telespectador para o chamamento de programação específica.

<sup>14</sup> Jargão jornalístico que designa veículo de comunicação que atua em cooperação com governo ou grupos poderosos na divulgação de notícias favoráveis em troca de dinheiro ou

jornalista Jaqueline Paiva, esposa do jornalista Nelson Breve, que ocupava o cargo de assessor de imprensa da Presidência da República e que viria a ser nomeado, em 2011, para a presidência da emissora em substituição à Tereza Cruvinel.

Segundo Lobo, as desavenças se intensificaram quando a crise dos cartões corporativos atingiu a imagem da então ministra Dilma Rousseff, a partir do vazamento de um dossiê sobre gastos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e de sua mulher, Ruth Cardoso, que teria sido elaborado pela Casa Civil.

Sobre o episódio, Lobo declarou: "não podíamos falar em dossiê, mas em "levantamento sobre uso dos cartões". Depois, a orientação era falar "suposto dossiê" [...] todo texto sobre Planalto, Presidência, política e economia tem que passar por ela [Jaqueline Paiva]" (2011).

Por outro lado, Helena Chagas, então diretora de jornalismo da TV Brasil, afirmou que a demissão de Luiz Lobo ocorreu em virtude de incompatibilidade com a função de editor-chefe e que, desde dezembro do ano anterior, o jornalista estaria se recusando a assinar contrato, não cumpria a jornada pré-estabelecida de 30 horas semanais e comparecia ao serviço das 16h às 22h.

Entretanto, podemos verificar a tênue linha que separa o jornalismo chapa branca do independente, de forma que o princípio do jornalismo da TV pública é a isenção de suas coberturas jornalísticas, que deve pautar todo o trabalho da equipe envolvida no processo. Em entrevista concedida em 06 de outubro de 2011, Regina Lima, que assumiu o cargo de ouvidora-geral da emissora bem depois do referido episódio, observa que:

as pessoas acham que não serem chapa branca, ou ela não dá nada do governo ou ela dá tudo do governo. Primeiro, o governo de que nós estamos falando não são os partidos né, mas o Estado, nos seus diferentes poderes, é a maior fonte de pauta que se conhece, em qualquer país, é claro que ele é gerador de pauta, a questão não está se você dá ou não dá, é a maneira como você vai abordar (2011).

Outra preocupação no que se refere ao jornalismo de uma emissora pública é o chamado factual, que consiste em notícias baseadas na imprevisibilidade dos fatos, permeada pela racionalidade e volatilidade de suas informações. O jornalismo factual não deve, portanto, ser a tônica da cobertura da TV pública, diferenciando-

---

favores políticos, sendo o termo uma referência às placas brancas utilizadas em veículos oficiais brasileiros.



se, dessa forma, das emissoras privadas, que, para os críticos, fazem uso excessivo do factual em sua cobertura dos fatos cotidianos.

Assim, como afirma Regina Lima:

Você vê que hoje, como é que a imprensa faz, ela pega uma pauta que é factual, e ela é demandada pelos setores e ela vai lá e cobre. Então, o que é que seria interessante do ponto de vista de uma empresa pública, não é só você dar o factual, é você acompanhar essa política e fazer com que a sociedade acompanhe o procedimento todo dessa política [...] precisamos qualificar também [o público] ensinar, porque ele nos vê pelos olhos da TV privada, aí ele cobra, ele não vê essa importância, então nós precisamos tocar nessa questão da complementaridade e dizer para eles que nós não precisamos estar onde os outros estão, ou nós não precisamos abordar da maneira como os outros abordam, mas podemos oferecer uma programação de qualidade, então o olhar dele é o olhar do campo privado (2011).

Para além da reestruturação do jornalismo da emissora, a TV Brasil promoveu mudanças mais significativas em sua grade a partir de 21 de setembro de 2009, com o lançamento da nova programação com 32 programas voltados para cultura, entretenimento e informação. “As estreias renovam 25 % da grade da emissora, trazendo novo conteúdo para todos os telespectadores, especialmente o público infanto-juvenil” (TV BRASIL, 2011b), e vieram acompanhadas do *slogan*<sup>15</sup> “A TV onde o Brasil se vê”.

Na época, a mudança da grade já se tornara inadiável, pois como admitiu Tereza Cruvinel em seu artigo intitulado “a TV Brasil, a democracia e a fracassomania”, publicado no jornal *Correio Braziliense* de 10 de agosto de 2009, alguns programas da grade antiga da emissora teriam mesmo audiência inferior a 1%, mas negou que tenham atingido o “traço”, jargão do setor para audiência nula. No mesmo texto, Cruvinel afirmou ainda que programas como o *Sem Censura* e outros que compõem a nova grade da emissora, como o *De lá para cá*, têm índices entre 1% e 3% de audiência, alcançando *share*<sup>16</sup> de 4% a 5%. Assim, no mesmo ano de 2009, a emissora também intensificou seus esforços no sentido de promover o desenvolvimento do mercado de produção audiovisual independente do país, no que consistia uma de suas funções elementares, de acordo com as diretrizes estabelecidas na “Carta de Brasília”.

<sup>15</sup> Frase-tema de uma campanha ou marca, que procura resumir e definir seu posicionamento no mercado (SAMPAIO, 1999).

<sup>16</sup> Índice que se refere ao percentual de televisores ligados em determinada programação em relação à audiência total em um dado momento.

Dessa forma, no dia 16 de julho de 2009, a TV Brasil anuncia a publicação de edital para a realização do primeiro *pitching* para a aquisição de conteúdos independentes que podem compor a programação da emissora. O *pitching* consiste em processo de seleção na forma de concurso para co-produção de tema pré-determinado, realizado de acordo com a Lei de Licitações 8.666, do Governo Federal. Os concursos são realizados em três fases: habilitação, pré-seleção de propostas e apresentação de registro audiovisual (piloto) da proposta, seguida de defesa oral do projeto à Comissão Avaliadora em sessão aberta e pública. O vencedor do concurso firma contrato de co-produção com a EBC/TV Brasil.

Outro mecanismo criado pela emissora é o licenciamento de obras audiovisuais pela Internet, regido pela Resolução Nº 05/2009, que permite o licenciamento de filmes, documentários, animações e séries para exibição, por meio de um cadastro público na Internet.

De acordo com a referida resolução, a emissora deve lançar editais públicos, com intervalos mínimos de 60 dias, por meio de chamadas para a inscrição de obras audiovisuais através do site [www.tvbrasil.org.br](http://www.tvbrasil.org.br), abertas pelo prazo de 10 (dez) dias. As obras inscritas serão selecionadas por uma comissão avaliadora, indicada pelo Comitê de Programação da emissora, permanecendo por 1 (um) ano no cadastro.

A seleção não implica obrigação da emissora para com a exibição do material audiovisual, porém, o cadastro é o ponto de partida para firmar os contratos de licenciamento de obras nacionais. O procedimento consiste na inscrição, seleção, cadastramento e contratação/licenciamento das obras que atenderem ao edital, que define as demandadas pela grade da emissora, bem como a tabela de preços e critérios de exibição da TV Brasil.

Para absorver a procura do setor audiovisual, a emissora criou “janelas de exibição para longas (Programa de Cinema), para documentários (Mama África, Oriente do Oriente e Doc Contemporâneo), além da janela reservada para programas institucionais, como o DOC-TV, para animações (Animania) e para curtas (Curta Criança e Curta Brasil)” (EBC, 2011d).

Tais iniciativas contribuem para qualificar a especificidade do conteúdo da programação da TV Brasil e, mesmo que sua grade ainda preserve o caráter generalista das TVs abertas, representam um diferencial em relação às emissoras privadas, que importam ou produzem em estúdios próprios a maior parte da programação veiculada, concentrando a produção nos grandes centros. Sob essa

perspectiva, de incentivo à produção audiovisual independente, a TV Brasil tem favorecido o desenvolvimento do setor, de forma que, de acordo com a Ancine, foi a emissora aberta que mais exibiu filmes nacionais no ano de 2010, atingindo a marca de 80 longas-metragens brasileiros do total de 233 exibidos pelas emissoras de TV aberta. A Globo ficou em segundo lugar, com 79 exibições, a TV Cultura de São Paulo em terceiro, com 73 e SBT, Record e Rede TV! não exibiram filmes nacionais, de acordo com a agência (EBC, 2011e).

Mas os acertos no incentivo à produção independente constituem apenas uma parte das mudanças que estão sendo implementadas na emissora desde 2009. Dentre os pontos polêmicos, destaca-se a questão que envolve a exibição de programas religiosos. Atendendo ao princípio do Estado laico, a TV Brasil, enquanto TV pública, tem se posicionado contra a continuidade de exibição de três programas em sua grade, herdados da estrutura da TVE e Radiobrás, *Reencontro*, de orientação evangélica, aos sábados, e os programas católicos *A Santa Missa* e *Palavras de Vida*, que vai ao ar todos os domingos. Dessa forma, o Conselho Curador da EBC realizou consulta pública após a qual deliberou, em março de 2011, pela suspensão dos programas religiosos a partir do dia 24 de setembro do mesmo ano. Porém, a Justiça Federal de Brasília concedeu liminar à Arquidiocese do Rio de Janeiro, garantindo a continuidade de exibição dos programas.

Assim, os diversos gêneros que compõem a programação da emissora contribuem para a manutenção de seu caráter generalista (WOLTON, 1996) que, se por um lado, garante a diversidade temática de sua programação, por outro, se aproxima do modelo de televisão adotado pelas emissoras comerciais. Pois como afirma Laurindo Leal Filho, em entrevista concedida em 19 de outubro de 2011, apesar dos esforços para modificar sua programação, na TV Brasil “o que nós temos hoje é um canal de televisão que [...] acompanha, em termos de grade, mais ou menos, as emissoras comerciais, embora o conteúdo seja diferenciado, mas eu acho que há um pecado grave aí, não há uma grade que estabeleça uma concorrência de qualidade com a televisão comercial, ainda não há” (2011).

Para Wolton (1996), o modelo de TV generalista tem um papel social ao potencializar a integração e coesão social, favorecendo o senso de identidade coletiva. De acordo com o autor, a sociedade repercute os temas e debates da TV nas suas relações cotidianas, proporcionando, para além do incremento no nível de integração entre os indivíduos, o reforço de traços culturais peculiares do grupo

social atingido pelo mesmo sinal de TV. Assim, as pessoas podem se isolar quando dedicam parte de seu tempo à audiência dos noticiários, telenovelas e futebol, mas todo esse tempo é revertido em temas e assuntos para discussão na rede de relacionamentos pessoais de cada indivíduo.

Desse ponto de vista, a existência das grandes redes nacionais e a manutenção do seu sistema de afiliadas poderia oferecer benefício social, se observado seu potencial para estimular a integração nacional. Considerando as maiores redes de TV aberta, com alcance em todo o território brasileiro, observamos a predominância de apenas cinco grandes grupos: Rede Globo, Rede Record, SBT, Rede Bandeirantes e Rede TV!. Desse modo, a quantidade limitada de opções para o telespectador faria com que, inevitavelmente, parte considerável do público fosse exposta aos mesmos programas, garantindo, assim, a convergência temática entre esses indivíduos.

Entretanto, ao mesmo tempo em que proporciona certa coesão social, a TV generalista também oferece riscos a características fundamentais do sistema democrático ao limitar a diversidade e a participação. O ponto de equilíbrio seria a regulamentação dessas redes ou da oferta de programação, de forma que a sociedade tivesse participação direta nos temas alçados ao cerne da agenda pública, o que de fato não acontece. Como todas as grandes redes são de propriedade privada, a decisão sobre o que vai ao ar é exclusiva dos diretores e editores de tais corporações, daí a importância da consolidação de um sistema público de televisão que possa competir diretamente com as redes privadas e ofereça, ao mesmo tempo, acesso público incondicional, criando um contraponto indispensável no interior de nossa experiência democrática.

Além de uma única rede, seria desejável, inclusive, que várias redes públicas operassem em paralelo às redes comerciais, uma vez que o espectro eletromagnético permite número bem superior ao atualmente utilizado na maior parte do território nacional, o que não invalidaria alguma forma de regulação sobre as emissoras privadas, que, como ocorre em diversos países, devem funcionar dentro de critérios e sob a perspectiva do controle social.

Por outro lado, a TV fragmentada, que para Wolton (1996) é representada não apenas pelas operadoras de TV por assinatura, mas por todas as emissoras que mantenham certa prioridade de determinado gênero televisivo, exerceria uma função desagregadora, pois isolaria segmentos do público em torno de temáticas

específicas. É o caso da *Music Television* (MTV), que atua a nível mundial e aqui no Brasil é pertencente ao grupo Abril, mas tem programação dedicada ao gênero musical voltado para o público jovem.

Tal fenômeno ocorreria, entretanto, com mais frequência nas TVs por assinatura, nas quais a grande quantidade de canais ofertados possibilita a existência de programações voltadas exclusivamente para o jornalismo, filmes, entretenimento, documentários, séries, infantil, dentre outros, no que acaba por constituir o principal diferencial desses serviços. O argumento principal é que as TVs por assinatura, por possuírem programação diversificada e gerada nos grandes centros de produção mundiais, teria mais qualidade do que a programação das emissoras abertas. Nestas, a segmentação se dá apenas por horários e períodos, e como são generalistas, incorporam praticamente todos os gêneros televisivos em sua grade de programação ao longo da semana, atraindo o público em massa. Porém, para agradar a maioria e atrair audiência, as TVs generalistas cometem diversos abusos, apelando para a banalização do grotesco, sexo, violência, escândalos e outros artifícios que atuam sobre a curiosidade humana, mas que nada acrescentam no papel social que devem exercer.

A TV por assinatura, por outro lado, por não depender diretamente da renda de anúncios publicitários e, portanto, de audiência, teria a pretensa qualidade desejada pelo público. Porém, não é o que se observa, já que grande parte de seus canais exibe filmes, séries e outros gêneros nos quais cenas de violência, sexo e o grotesco são largamente utilizados. Considerando-se a maior quantidade de canais e oferta de programação desse formato de TV, tais gêneros acabam sendo exibidos com muito mais frequência e com a diferença de que, se o indivíduo não concordar em assistir determinada programação, tem à sua disposição mais opções de conteúdo para alternar.

Fica evidente, dessa forma, que ambos os modelos conservam características tecnológicas e sociais distintas e complementares, mas que não são suficientes para impedir o uso do meio para exibição de programação inadequada. Dessa forma, apenas a regulação e a participação direta da sociedade na definição dos parâmetros a serem adotados pelas emissoras seriam capazes de maximizar o grande potencial democrático da TV, associando o que os modelos generalista e fragmentado podem oferecer de melhor. Pois, de acordo com o que declarou

Laurindo Leal Filho, em entrevista concedida em 19 de outubro de 2011, o modelo ideal para uma TV pública seria:

Você ter a televisão generalista, que é essa que tem auditório, que tem dramaturgia, que tem jornalismo, você ter o canal 24 horas de notícia, como é a GloboNews, você teria que ter um outro canal com pautas diferenciadas, mas de notícias, o canal News, você ter o canal infantil, porque a vocação primeira da TV pública é a programação infantil. [...] Então você teria, no mínimo, o jornalístico, o infantil e o generalista e você podia ter um canal de filmes também, atendendo aquela reivindicação inicial lá do Ministério da Cultura, que é legítima de você oferecer o cinema nacional, porque as televisões comerciais estão atulhadas de cinema, mas é cinema estrangeiro (2011).

Devemos ressaltar que, do ponto de vista tecnológico, seria possível dispor de várias dezenas de canais no sistema de TV aberta terrestre, unindo os atributos da TV generalista e da TV fragmentada, ao oferecer canais de ambos os modelos de forma gratuita, o que não ocorre somente em virtude do interesse das grandes redes de TV aberta pela receita publicitária. É fato que já existem canais segmentados na TV aberta, tais como MTV e Record News, mas ainda em quantidade insuficiente se comparados aos canais das TVs por assinatura.

Outro ponto sensível no âmbito da programação da TV pública é a audiência, já que muitos programas apresentam baixos índices, de forma que a emissora raramente divulga os níveis atingidos, quando o faz, é pontual. O *Repórter Brasil*, telejornal da emissora, quando muito, atinge 2% do *share*, e o *Sem Censura*, que está entre suas maiores audiências, marca cinco pontos, em média.

Para Leal Filho:

As vezes é confundida a palavra complementar com subalternidade, vamos fazer o que os outros não querem fazer, eu vejo as vezes até o discurso oficial, às vezes isso escapa do discurso oficial da TV pública que não quer incomodar a televisão comercial. Ao contrário, ela tem que incomodar sim, ela tem que tirar pontos da televisão comercial ou então ela vai buscar telespectadores que já deixaram a televisão, por não se verem atendidos pelas ofertas da televisão comercial (2011).

Apesar de ter ampliado sua atuação, fatores como a distribuição limitada do sinal no território brasileiro fazem com que a TV Brasil seja assistida por apenas 10% dos brasileiros. Por outro lado, segundo pesquisa divulgada pela emissora, a aprovação da programação é de cerca de 80%, dentre aqueles que assistem com frequência o canal público. Entre os telespectadores que costumam ver a TV Brasil,

a programação foi considerada ótima por 22%, boa por 58%, regular por 20% e ruim ou péssima por 1%. A aprovação de 80% (soma de ótimo e bom) corresponde à nota 4, numa escala variável de 1 a 5 (EBC, 2011a)

Observa-se que as modificações da grade geraram boa aceitação do público, bem como, de certa forma, os baixos índices podem ter relação com as limitações de cobertura do sinal de TV aberta terrestre. A pesquisa também indicou a performance das principais atrações da grade de programação da emissora:

Três programas destacaram-se na preferência destes telespectadores: Programa de Cinema (filmes), com 34%, o telejornal Repórter Brasil-Noite, com 31% e o programa Leda Nagle-Sem Censura, com 26%. São preferidos ainda os Documentários (24%), Repórter Brasil-Manhã (20%), Programas Musicais (19%) e os Programas Infantis (17%). A programação infantil apresenta as maiores medidas de audiência e *Share* da TV Brasil, segundo medida do IBOPE. A pesquisa Datafolha, entretanto, ouviu brasileiros com 16 anos e mais, o que sem dúvida se reflete na avaliação dos programas infantis (EBC, 2011a)

Dessa forma, a programação infantil, bastante elogiada pela crítica, bem como a frequente exibição de produções do cinema nacional, dentre outras atrações, constituem diferencial da grade de programação da TV Brasil em relação ao modelo generalista adotado pelas TVs comerciais. Tal diferencial possibilita que a emissora promova o incremento de audiência sem que, necessariamente, tenha que reproduzir os exageros cometidos pelo setor privado na busca por maior visibilidade. Pois, para Leal Filho, no âmbito do sistema público de TV:

A concorrência de qualidade se daria com uma análise bastante criteriosa do que é oferecido pela televisão comercial e o que pode ser oferecido pela televisão pública como alternativa de massa, uma alternativa que gere um resultado de audiência significativo. A televisão pública ela não deve ter obsessão pela audiência, não deve ficar disputando vinte ou trinta pontos de audiência, mas ela também não pode ter desprezo pela audiência, ela deve ter alguns índices de audiência que indiquem que ela está atendendo, naquele horário, determinada parcela da população que não é atendida pela televisão comercial. Tem que ter essa referência, senão você acaba jogando dinheiro público fora quando dá traço (2011).

Assim, as modificações na grade de programação da TV Brasil devem sempre se pautar pela pluralidade e qualidade do conteúdo por ela ofertado aos telespectadores, porém, sem perder de vista a importância de manter audiências significativas que a viabilizem enquanto mecanismo contra-hegemônico e que

justifiquem sua atuação em busca da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de televisão.

### **3.3 Nas ondas de uma nova realidade tecnológica**

Nas políticas públicas atuam diferentes sujeitos, motivados por racionalidades distintas, que, através de múltiplos espaços de intermediação, exercem campos específicos de poder. Dentre esses espaços, a mídia ocupa posição diferenciada na medida em que, ao interpor filtros subjetivos à intermediação que viabiliza, transforma-se, simultaneamente, em sujeito do processo das políticas públicas. Entretanto, tais filtros, revestidos pela pseudo-imparcialidade da mídia, permanecem indisponíveis à percepção de parte significativa dos sujeitos, facilitando, desse modo, a validação dos discursos que pela mídia transitam, em especial por meio do sistema televisivo.

A emergência da sociedade em rede, porém, redimensiona a percepção dos sujeitos acerca da mídia, já que novos substratos tecnológicos suportam formas diferentes de intermediação, com ou sem a interposição de filtros subjetivos de terceiros no processo comunicativo, permitindo, no campo das políticas públicas, modificações substanciais nas articulações entre os diversos sujeitos. Tais modificações constituirão, portanto, o foco da nossa atenção, que no exercício de reflexão sobre os espaços de intermediação na arena midiática, será permeada pela dinâmica da sociedade em rede. Buscaremos, portanto, apreender alguns dos efeitos que a emergência da sociedade em rede produz na definição das agendas sistêmica e formal, tendo em consideração o redimensionamento do espaço da mídia na intermediação entre os sujeitos nas políticas públicas.

De modo geral, a dependência dos substratos tecnológicos de comunicação se amplia crescentemente, por meio da integração dos sistemas abstratos (GIDDENS, 1991) na vida social. Essa integração compõe a essência do que conhecemos por sociedade em rede (CASTELLS, 1999), e que se introjeta nas mais diversas esferas de atividade humana, desde relações pessoais, modelos gerenciais e até na arena política. Muito embora diferentes tipos de redes possam ter oferecido suporte à experiência social ao longo da história, “elas tomaram uma nova forma,



nos tempos atuais, ao transformarem-se em redes informacionais, revigoradas pela Internet” (CASTELLS, 2001, p. 1).

Tais redes proporcionam um arranjo peculiar das relações sociais, não apenas pela sua natureza, mas pelas suas proporções, ou seja, a comunicação em dois sentidos, na qual os papéis do emissor e do receptor podem alternar-se entre os sujeitos ao longo do processo comunicativo, sempre foi possível, entretanto, limitados por condições geográficas e/ou temporais. O que o advento das redes informacionais adiciona a este contexto é o rompimento de tais limitações, aproximando a amplitude de sua experiência à de meios de comunicação de massa como jornais, rádio e TV, porém, com a desconcentração do papel do emissor.

Dessa forma, configura-se, como atributo das redes informacionais, a democracia midiática, uma vez que, na sociedade em rede, cada indivíduo pode, potencialmente, comunicar a todos ao mesmo tempo em que pode ser igualmente comunicado por estes, gratuitamente, e sem os filtros subjetivos da mídia tradicional, tal como em uma relação pessoal presencial. A concentração da mediação macro-social pela mídia deixa de ser central do ponto de vista das novas relações de intermediação que essa nova base material oferece na essência da existência da Internet. Portanto, como afirma Castells o espaço e o tempo são redimensionados em uma nova realidade comunicacional na qual “localidades ficam despojadas de seu sentido cultural, histórico e geográfico e reintegram-se em redes funcionais ou em colagens de imagens, ocasionando um espaço de fluxos que substitui o espaço de lugares” (1999, p. 398).

Essa ideia de redimensionamento do espaço e do tempo nos processos comunicativos também pode ser corroborada por Pierre Lévy, que afirma que “nessa perspectiva, o ciberespaço tornar-se-ia o espaço móvel das interações entre conhecimentos e conhecedores de coletivos inteligentes desterritorializados” (1998, p. 29). Outra característica material das redes informacionais é a multimídia. Não apenas textos, como também imagem e som podem trafegar livremente entre os integrantes da rede, de forma que “seu advento é equivalente ao fim da separação e até da distinção entre mídia audiovisual e mídia impressa, cultura popular e cultura erudita, entretenimento e informação, educação e persuasão” (CASTELLS, 1999, p.394).

Dessa forma, à medida que a rede incorpora novas funcionalidades multimídia e, ao mesmo tempo, populariza-se, verificamos não apenas a ascensão

de um novo meio de comunicação de massa, mas a dissolução gradual do despotismo midiático nas demais instâncias da mídia, exercido, em especial, nos meios eletrônicos como rádio e televisão, por meio dos quais poucas famílias concentram a propriedade de grandes redes e controlam o fluxo dos discursos que por ela transitam.

Esse novo espaço de identidade que se abre nas redes informacionais insere-se naquilo que Castells denomina de “comunicação mediada por computador” (CMC), que se expande não apenas no âmbito jornalístico, no entretenimento, e na mídia tradicional, mas em todas as esferas das atividades sociais, ocupando espaços no campo profissional e até mesmo nas relações interpessoais, proporcionando interações sociais casuais, mas, também, o surgimento de comunidades virtuais.

De acordo com Castells, “nessas comunidades virtuais “vivem” duas populações muito diferentes: uma pequena minoria de aldeões eletrônicos “residindo na fronteira eletrônica” e uma multidão transitória para a qual suas incursões casuais equivalem à exploração de várias existências na modalidade do efêmero” (1999, p. 386). Dessa forma, a CMC não anula ou substitui integralmente os demais meios de comunicação na intermediação social, mas incrementa as relações sociais pré-existentes, ampliando o capital social dos indivíduos, de modo que nas redes informacionais, o capital social (BOURDIEU, 1998) tende a expandir-se na direção dos indivíduos e não dos grupos proprietários de grandes redes de TV, na medida em que o substrato tecnológico utilizado permite um volume exponencialmente superior de oportunidades de interação social em dois sentidos.

Portanto, a consolidação das redes informacionais como sistema abstrato de suporte à comunicação interpessoal, expõe a abrangência e, principalmente, a diversidade da experiência que proporcionam, já que a mídia tradicional, ao limitar o número de emissores, seria materialmente incapaz de possibilitar tal diversidade. No campo das políticas públicas, tal característica confere à mídia tradicional maior organização em seus posicionamentos, de forma que o controle do conteúdo midiático é maior. Inversamente, as redes informacionais pressupõem um número desconhecido de emissores, se considerarmos que qualquer indivíduo pode a elas se interligar e exercer o papel de receptor ou mesmo de emissor, o que aumenta o grau de imprevisibilidade do conteúdo midiático que trafega pelas inúmeras

conexões que tais redes permitem, redimensionando, dessa forma, a quantidade de interações suportadas pelo novo sistema.

Dessa forma, nas redes informacionais, proliferam grupos de interesses em diversidade que tende ao infinito, possibilitando interações sociais particulares e grupais tão efêmeras quanto abundantes. Assim, a instituição de novos símbolos e códigos sociais alcança proporções ampliadas, já que estes constituem marcos diferenciais de sociabilidade no universo das redes, pois “os símbolos mascaram a diferença e põem em relevo a comunidade, criando um sentido de grupo. As pessoas constroem a comunidade de uma forma simbólica e transformam-na como um referencial de sua identidade” (GUIBERNAU, 1997, p. 92).

Portanto, o desenvolvimento da sociedade em rede modifica a capacidade de articulação dos sujeitos das políticas públicas, de forma que muitos grupos de pressão efêmeros surgem em torno de demandas específicas, tão rapidamente quanto desaparecem, pois, segundo Castro:

a situação atual é marcada pela tendência ao declínio dos partidos políticos como agregadores e canalizadores de demandas (à la democracia liberal pluralista) e dificuldade dos decisores (“policy markers”) em acomodar interesses, devido à falta de recursos fiscais. Nessas circunstâncias, a variável “manipulada é o sistema de representação de interesses”: menos do que “satisfazer demandas”, as políticas governamentais do “welfare” visam moldar e canalizar demandas, através da institucionalização de novas formas de organização de interesses, de modo a reduzir os problemas a dimensões controláveis e administráveis (1989, p. 8).

Assinala-se, então, o surgimento de novas formas de compartilhamento dos benefícios e ônus da vida em sociedade, formas que sugerem certa autonomização da gestão dos conflitos por parte da própria sociedade, descolando-se da mediação do poder público e, em certos casos, por ele autorizado à sua resolução autônoma. Exemplos dessas condutas podem ser encontrados na instituição de fóruns para discussão de políticas públicas, no incentivo à responsabilidade social na iniciativa privada, na gestão participativa no orçamento público e até mesmo na promoção de ações de conciliação no âmbito do poder judiciário, que demonstram a consignação da capacidade de mediação do poder público.

Nessas circunstâncias, a capacidade de articulação dos grupos de pressão e outros sujeitos das políticas públicas interfere diretamente sobre a possibilidade de converterem demandas em recursos, já que Offe (apud CASTRO) aponta a “emergência de uma sociedade de classes, cuja divisão não é mais definida de

acordo com a posição de cada classe na estrutura produtiva, mas segundo a relação de cada grupo social com os recursos organizados do “welfare state” (1989, p. 9).

Desse modo, o novo conflito se constitui entre organizados e desorganizados, não somente entre capital e trabalho, ao passo em que o desenvolvimento da sociedade em rede redimensiona a capacidade de organização e articulação de que os sujeitos das políticas públicas se valem para disputar a destinação dos recursos em favor de suas demandas específicas.

Configura-se, portanto, modificações na forma como as demandas são recepcionadas pelo poder público no âmbito da formulação das políticas públicas, criando, nas redes informacionais, novos espaços para a formação de *inputs*, pois “ao deixar de ser um estado de coisas e se transformar em um problema político, uma questão ou demanda torna-se um *input*, passando a incluir-se na agenda governamental. A partir desse momento inicia-se o momento de formulação das alternativas” (RUA, 1998, p.6).

Para Rua, os *inputs* seriam demandas de políticas públicas originadas na sociedade, mas que se diferenciam das demandas que teriam como pontos de partida sujeitos vinculados diretamente ao poder público, classificadas como *withinputs*, já que “finalmente, os *withinputs* também expressam demandas e apoio e distinguem-se dos *inputs* pelo fato de que são provenientes do próprio sistema político: dos agentes do executivo (ministros, burocratas, tecnocratas e etc) dos parlamentares, dos governadores de estado, do judiciário” (RUA, 1998, p.2).

Por outro lado, ao configurar-se o *input* ou *withinput*, logo surgem os *issues*, uma vez que “*issue* é um item ou aspecto de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre os atores” (RUA, 1998, p.7).

Os *issues* acabam por concentrar o foco das negociações entre sujeitos das políticas públicas, mesmo no momento de sua formulação, no qual o conflito de interesses pode ganhar visibilidade na mídia, caso não se encaixe em alguma das múltiplas formas de cooperação exercidas nesta circunstância. Dessa maneira, a mídia acaba por servir de espaço de intermediação entre os sujeitos das políticas públicas, que por meio de frações deste espaço, visam persuadir a opinião pública ou parcela desta a consignar seu apoio.

Entretanto, frequentemente, esta é uma disputa desigual entre os sujeitos que, quase sempre, dispõem de frações diferenciadas de espaço na mídia. Portanto,

a capacidade de interferir na formação da agenda pública é influenciada, em parte, pela oportunidade de difundir seus posicionamentos por meio da mídia, o que naturalmente favorece sujeitos vinculados ao poder público e à iniciativa privada.

Dessa forma, a constituição da agenda nas políticas públicas condensa nosso foco de interesse, em virtude de sua capacidade para interferir, substancialmente, na formulação destas, alterando o escalonamento das prioridades no atendimento das mais diversas demandas por parte do poder público. Portanto, nem sempre os assuntos que pautam as prioridades do governo correspondem àqueles que interessam aos demais setores da sociedade, de modo que existe discrepância entre as agendas de ambos. Pois, para Souza, “no caso da agenda governamental ou formal, ela seria a lista de assuntos que preocupariam o governo e receberiam grande atenção dos funcionários” (2006, p. 84). Por outro lado, “o segundo tipo de agenda, ou agenda sistêmica e fora do governo, consistiria na lista de assuntos que há algum tempo preocuparia o país em termos gerais, mas não especificamente o governo” (2006, p. 84).

Na formação das agendas sistêmica e formal, Souza propõe ainda que a participação em sua composição obedeça a uma secção bipolar entre participantes externos e internos ao governo, de forma que a estes podemos designar que “inclui a administração (Presidente do país, o staff presidencial e os nomeados políticos), os servidores civis (funcionários de carreira) e o Congresso” (2006, p. 81).

Por outro lado, “ainda pensando nos participantes e a construção e definição da agenda, voltaremos a atenção para os componentes fora do governo: os grupos de interesse, os acadêmicos, os pesquisadores, os consultores, a mídia e os participantes de campanhas eleitorais (incluindo os partidos políticos) e a opinião pública” (SOUZA, 2006, p. 82). Assim, os sujeitos iniciariam sua participação no processo das políticas públicas antes mesmo de sua formulação, durante a construção e definição da agenda, marcando sua atuação com suas racionalidades específicas mesmo quando a política pública ainda não se constitui como tal.

De acordo com Souza, para um determinado *input* se converter em um *issue* da agenda formal, deveria, antes, transitar nos espaços de intermediação necessários à conformação da agenda, o que conferiria grande relevância à mídia tradicional. De outro modo, as redes informacionais oferecem um contraponto, pois na qualidade de espaço de intermediação, com possibilidade de comunicação em

dois sentidos, fomenta a articulação de sujeitos externos ao poder público em uma escala antes inviável, fortalecendo a constituição da agenda sistêmica.

A sociedade em rede proporciona o redimensionamento da agenda sistêmica ao possibilitar que diferentes indivíduos aglutinem-se ao redor de *issues* específicos, compondo grupos de pressão que teriam na rede uma forma mais direta, objetiva e instantânea de atuação, e que, essencialmente, não perderiam tanta força quando a mídia não mantivesse mais, sob o foco de sua atenção, o *issue* em questão, dada a capacidade de especialização que as redes informacionais proporcionam. Pois, de acordo com Souza, “a mídia especializada, comunicando-se com a comunidade política, teria mais impacto nas agendas e nas alternativas do que a mídia de massa” (2006, p. 83).

Dessa forma, a relevância da mídia tradicional é deslocada para *issues* de grande abrangência social, ou seja, interessantes para parcela considerável, ou mesmo para a totalidade da sociedade, para os quais os veículos de comunicação de massa, como a TV pública, conservam sua eficiência. Partindo desse ponto de vista, podemos considerar que o desenvolvimento da sociedade em rede redimensiona o papel da mídia tradicional na conformação das agendas nas políticas públicas, sem, no entanto, eliminar a viabilidade de meios como a TV na construção da agenda. Entretanto, a crescente difusão de ideias nas novas articulações que as redes informacionais proporcionam, promovem o gradual deslocamento da centralidade da mídia tradicional para a internet no debate em torno dos *issues* que compõem as agendas sistêmica e formal, modificando, de modo irreversível, a interação entre governo e sociedade.

Outro diferencial no redimensionamento dos espaços de intermediação encontra-se no ritmo de substituição dos temas da agenda sistêmica, que, no âmbito da mídia tradicional, é diferente do observado no interior da própria agenda, pois são logo são substituídos por outros que tenham maior potencial de atrair o interesse da audiência. Nesse caso, a rápida substituição dos temas ocorre em consequência de critérios jornalísticos de noticiabilidade, portanto, não oferecendo cobertura integral ao longo e complexo processo das políticas públicas. Ressalta-se, nesse ponto, a importância da TV pública, que pelas suas características não estaria atrelada diretamente aos índices de audiência, o que possibilitaria o debate mais prolongado sobre determinados temas da agenda sistêmica em lugar do imediatismo factual das redes privadas de TV.

As redes informacionais, por outro lado, permitem que grupos específicos de indivíduos, que compartilhem interesse sobre determinada política pública, possam acompanhar, interagir e até articular-se em torno de sua composição, não oferecendo, portanto, limitações à cobertura integral do processo ou procedendo ao fracionamento de sua exposição em virtude de critérios de noticiabilidade, o que permite o acompanhamento integral dos *issues*.

Outra característica essencial das redes informacionais é sua capacidade de proporcionar a desconcentração da emissão, ou seja, que todos os sujeitos, potencialmente, podem tornar-se, ao mesmo tempo, emissores ou receptores do processo comunicativo e, portanto, do processo das políticas públicas. A interação e a capacidade de articulação dos sujeitos tornam-se, portanto, mais eficientes e equitativas, ampliando as possibilidades de atuação de sujeitos como grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade.

Entretanto, o desenvolvimento das redes informacionais não representa o fim da mídia tradicional, ao menos quanto a seu formato, ou seja, de muitas maneiras, a concentração da emissão persistirá, indefinidamente, mesmo que em menor intensidade, pois ainda que seu substrato tecnológico seja completamente absorvido por tais redes, a consignação do capital simbólico jamais será igualmente distribuída a todos os que se propuserem na posição de emissores.

Portanto, as antenas de TV, as frequências do rádio e tantas outras plataformas técnicas da mídia tradicional podem mesmo vir a perecerem, entretanto, as agências de notícia, as redações jornalísticas, os estúdios de produção e outras articulações sociais de concentração de capital simbólico coexistirão em consonância com os emissores individuais, porém, não mais como únicos consignatários da comunicação de massa.

Da expansão das redes informacionais decorre a gradual adaptação da mídia tradicional às novas condições de produção e difusão da informação, de maneira que a busca por um padrão de obtenção de recursos configura um dos principais objetivos das novas organizações de mídia no ciberespaço. Portanto, não basta transpor as funções de um substrato tecnológico para o outro, se faz necessário aproveitar as características e oportunidades singulares do novo espaço de atividade midiática que se projeta, enquanto campo de atuação de novos mecanismos de comunicação contra-hegemônicos, como é o caso da TV pública.

## CONCLUSÃO

No percurso desta reflexão, por meio das múltiplas e fragmentadas evidências que emergiram de uma análise mais atenta sobre o fértil campo de disputas que moldou a constituição da TV Brasil, buscamos transpor a superfície linear deste momento histórico que pontuou o início da reordenação do sistema público de TV brasileiro. Para tanto, a avaliação política da política nos instrumentaliza a propor a sistematização do dinâmico conflito de interesses que demarcou as características estruturantes da nova TV pública, assim como, por meio da avaliação do processo de implementação da emissora, pretendemos desconstruir a serenidade aparente de seus primeiros anos de atuação.

No entanto, avaliar uma política pública implica, sobretudo, emitir julgamento com base nos condicionantes históricos e conjunturais, que, ao oferecer a janela de oportunidade para sua existência, também a delimitaram. Portanto, atribuiremos valores às múltiplas facetas do fenômeno em questão para, neste derradeiro momento, ampliar nossa percepção em direção ao quase infinito horizonte de elementos que circundam nossa questão central.

Dessa forma, iniciaremos pela avaliação política da política que, por meio de suas dimensões, demarcadas pelos determinantes conjunturais e matrizes de interesses da política pública em questão, nos possibilitou a percepção das modificações estruturais no padrão da nova TV pública na transição da TVE para a TV Brasil, bem como de seus condicionantes históricos. Assim, identificamos quatro grupos de interesses com duas matrizes de interesses distintas, de um lado, os partidos de oposição ao governo, que se alinharam com as grandes redes de TV comerciais em um movimento síncrono e contrário à reeleição do presidente Lula, e que constituem o grupo cuja matriz de interesse consiste na manutenção da primazia do sistema privado de TV. Do outro lado, figura o governo, que, pressionado pela interferência midiática no processo eleitoral, convergiu seus interesses aos das associações do campo público na direção da criação de um sistema público de TV, compondo outro grupo cuja matriz de interesse pressupõe o rompimento do predomínio do sistema privado de TV.

Tal campo de disputas, no entanto, ao mesmo tempo em que motivou a mobilização do aparato institucional do Estado em favor da discussão sobre a complementaridade entre os sistemas e a criação da TV Brasil, propiciou sua



vinculação administrativa com a Secom, em virtude do interesse no contraponto à cobertura jornalística do sistema privado, o que iria repercutir, inclusive, no desligamento dos diretores vinculados ao MinC. Atribuímos, portanto, a esses condicionantes de ordem política, alguns aspectos limitantes do projeto da TV Brasil, como a nomeação da presidência, diretoria e membros do Conselho Curador pelo presidente da República, fontes de recursos contingenciáveis e sua constituição enquanto empresa pública ligada à União, que favorecem a possibilidade de ingerência estatal e reduzem significativamente sua autonomia.

Ressaltamos, entretanto, que o ponto de partida para a reordenação do sistema público de TV a partir da introdução do conceito de TV pública, em lugar do caráter estritamente educativo e estatal do sistema anterior, materializou-se com a criação da TV Brasil, em um momento singular de esforço conjunto do Estado e do campo público em contraposição ao predomínio privado no setor televisivo e em direção à edificação da complementaridade na experiência democrática brasileira.

Dessa forma, o ímpeto governamental em promover a introdução de um novo marco regulatório das comunicações no Brasil permeou a emergência dos determinantes conjunturais que permitiram o desenvolvimento da nova TV Pública, em especial a batalha da Ancinav, o fortalecimento da Ancine e do setor de produção audiovisual nacional, a interferência midiática no processo eleitoral presidencial de 2006, bem como a consolidação do campo público, que experimentou significativa expansão diante do ambiente favorável resultante da alternância democrática de poder.

Do ponto de vista político, observamos que a criação da TV Brasil não constitui iniciativa isolada, mas um dos elementos do extenso e continuado esforço em favor da construção do marco regulatório para a comunicação no Brasil, o que nos permite perceber tal iniciativa como parte de uma política de estado. Dessa forma, não reduzimos nossa percepção a seu vínculo administrativo e financeiro com o Governo Federal ou ao episódio de interferência midiática no processo eleitoral presidencial de 2006, o que poderia nos fazer percebê-la, de forma limitada, como política de governo. Sob essa perspectiva, a “Carta de Brasília” não apenas referencia o projeto da nova TV pública, mas formaliza um conjunto de aspirações de toda uma sociedade em busca da superação do predomínio privado no setor televisivo, em um singular movimento contra-hegemônico em direção à edificação da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal de televisão.

Tal esforço também se evidencia no curso da avaliação do processo de implementação da TV Brasil, por meio da qual buscamos aprofundar a percepção sobre as questões derivadas que envolvem as principais dimensões do objeto de estudo, ao avaliarmos aspectos como financiamento, gestão e controle social, distribuição do sinal e programação, tomando como referência os preceitos expostos na “Carta de Brasília” e no Decreto Nº 6.246/2007, que criou a EBC.

Sobre o modelo de financiamento, o ponto de partida é a ideia de que “a TV pública deve ser independente e autônoma em relação a governos e mercado [...] com participação significativa de orçamentos públicos” (BRASIL, 2007b). Constatamos, porém, que a TV Brasil possui três fontes de recursos principais, sendo elas dotações orçamentárias da União, exploração de serviços e licenciamento de produtos, e publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado a título de apoio cultural e patrocínio. A primeira, e financeiramente mais relevante, é contingenciável, o que provoca alto grau de imprevisibilidade orçamentária, já as duas últimas são instáveis, pois dependem da restrita demanda de um mercado audiovisual nacional ainda incipiente, de forma que mesmo TVs comerciais teriam dificuldades para se manter com tais recursos.

Percebe-se que o modelo de financiamento da emissora põe em risco o projeto da TV pública, na medida em que não é capaz de garantir sua autonomia financeira, que somente será alcançada com o aporte de recursos não contingenciáveis, em volume suficiente para prover sua independência e previsibilidade orçamentária. Caso contrário, qualquer grande instabilidade do orçamento da União, ou mesmo modificações quanto à orientação política do governo, podem até promover o indesejável retrocesso de sua extinção. Assim, é fundamental que os atores do processo possam sedimentar recursos por meio de fundos públicos, como a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, o FUST, ou outras fontes estáveis de financiamento.

Com relação ao controle social e gestão da emissora, o princípio de que “a TV pública deve ser independente e autônoma em relação a governos e mercado” (BRASIL, 2007b), expõe a fragilidade da prerrogativa presidencial de nomear os integrantes do comando da emissora e membros de seu Conselho Curador, bem como o vínculo com a Secom, que contribuem com o risco potencial de ingerência estatal. O Conselho Curador, enquanto “colegiado deliberativo, representativo da

sociedade, no qual o Estado ou o Governo não devem ter maioria” (BRASIL, 2007b), não deve ser condicionado ao escrutínio governamental.

Portanto, a reformulação do sistema de escolha dos membros do Conselho Curador, por meio de consulta pública e outros mecanismos democráticos para a renovação de sua composição, é condição essencial para a manutenção de sua autonomia, assim como a implementação de uma forma de “profissionalização” de seus membros poderia contribuir para reforçar e ampliar suas atribuições orgânicas.

Dessa forma, a ampliação da participação e do controle social na TV Brasil depende do aprimoramento constante de instrumentos como o Conselho Curador e a Ouvidoria, mas, também, da criação de outros mecanismos que possibilitem a instrumentalização da sociedade enquanto sujeito do processo.

Do ponto de vista da distribuição do sinal da TV Brasil, seu projeto prevê que “a TV Pública deve estar ao alcance de todos os cidadãos e cidadãs” (BRASIL, 2007b). Entretanto, o sinal terrestre da emissora, restrito às capitais dos estados do Maranhão, Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal, constitui sua maior limitação, pois ainda que as demais dimensões sejam devidamente contempladas pela implementação desta política pública, se apenas uma fração reduzida da população for beneficiária de seus serviços, a complementaridade, que pressupõe o equilíbrio entre os sistemas público, privado e estatal de TV, não será atingida. Devemos observar ainda que nos primeiros quatro anos de funcionamento, em nenhum novo município foi instalada plataforma técnica própria de transmissão da TV Brasil, que teve sua cobertura de sinal expandida somente por meio de acordo de cooperação com outras emissoras locais.

Dessa forma, seu papel de coordenação e suporte nacional do setor público de TV, por meio da Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP), constitui alternativa às limitações orçamentárias que inviabilizaram sua expansão a partir de uma estrutura técnica própria. Entretanto, não é suficiente para promover o equilíbrio entre os sistemas, na medida em que não garante a transmissão de seu sinal terrestre e aberto nos municípios de maior densidade populacional com a abrangência alcançada pelo sistema privado.

Por outro lado, a previsão de “construção de uma infra-estrutura técnica, pública e única que viabilize a integração das plataformas de serviços digitais por meio de um operador de rede” (BRASIL, 2007b) pode oferecer o suporte técnico necessário à consolidação do sistema público de TV, porém, não constitui atribuição

da TV Brasil e deve ser implementado pelo poder público federal. Assim, a reordenação do sistema público de TV brasileiro conserva, na plataforma técnica pública e compartilhada do operador de rede digital, os anseios e esperanças para sua efetivação, o que depende, dentre outras coisas, da vontade política do Estado e da mobilização das organizações da sociedade civil em torno do tema.

Sobre a programação da TV Brasil, a “Carta de Brasília” estabeleceu que “a TV Pública tem o compromisso de fomentar a produção independente, ampliando significativamente a presença desses conteúdos em sua grade de programação [...] deve contemplar a produção regional [...] não deve estar orientada estritamente por critérios mercadológicos, mas não deve abrir mão de buscar o interesse do maior número possível de telespectadores” (BRASIL, 2007b).

Desse modo, as modificações introduzidas no âmbito do conteúdo da nova emissora pública contemplaram três eixos centrais, a reestruturação da cobertura jornalística, a criação de mecanismos de relacionamento da emissora com o mercado de produção audiovisual nacional, e o caráter generalista (WOLTON, 1996) na reformulação de sua grade, embora com algumas especificidades, como sua programação infantil, amplamente elogiada pela crítica, programas de debates e incentivo à produção audiovisual independente.

O jornalismo, que possui papel de destaque na nova grade de programação, foi instituído a partir da motivação do Palácio do Planalto de criar alternativa viável ao predomínio privado no telejornalismo nacional, o que acabou por demarcar algumas de suas limitações, assim como oportunizou seus opositores de o acusarem de ser “chapa-branca” em ocasiões pontuais, o que não chegou a invalidar sua relevância enquanto contraponto ao sistema privado.

Quanto aos mecanismos de relacionamento com o mercado audiovisual, a emissora criou o *pitching*, que se mostrou um eficiente instrumento para a aquisição de conteúdos independentes que podem compor a programação da emissora, assim como o licenciamento de obras audiovisuais pela Internet. Tais mecanismos contribuíram para sua liderança na exibição de filmes nacionais no ano de 2010, de acordo com dados da Ancine, favorecendo a produção independente nacional.

No entanto, sua programação predominantemente generalista conserva similaridades com o modelo adotado pelas emissoras comerciais, o que poderia ser aprimorado por meio da multiprogramação, que possibilitaria a união dos atributos da TV generalista e da TV fragmentada, ao oferecer canais de ambos os modelos de

forma gratuita, por meio do sistema digital. Dessa forma, como o sistema SBTVD-T possibilita a transmissão de um canal em HDTV Full HD (1080i) e dois canais HDTV (720p) simultâneos, sugerimos a utilização do primeiro como canal audiovisual de entretenimento, voltado para exibição de filmes, documentários e programação infantil, devido à melhor resolução de imagem. Assim como, em resolução HDTV, poderia ser transmitido um canal dedicado à informação, com noticiários, telejornais, documentários e debates, bem como outro canal generalista, com programação variada, semelhante aos das redes privadas e à programação da TV Brasil no sistema analógico, ambos com programação integrada a fim de disponibilizar os três gêneros televisivos simultaneamente.

De modo geral, avaliamos como positivas as modificações da grade de programação da TV Brasil, de forma que os baixos índices de audiência alcançados pela emissora podem ter sido potencializados pelas limitações de cobertura do seu sinal de TV aberta terrestre. Assim, a pluralidade e a qualidade do conteúdo ofertado aos telespectadores deve sempre motivar quaisquer modificações em sua programação, buscando, paralelamente, manter audiências significativas que justifiquem sua posição em favor da complementaridade entre os sistemas e viabilizem sua atuação enquanto mecanismo contra-hegemônico.

Portanto, diante da QUESTÃO CENTRAL: a TV Brasil está sendo capaz de promover a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal de televisão? Encontramos, por meio da avaliação política da política e de processo realizada, subsídios empíricos para afirmar que, isoladamente, a referida emissora pública, em sua atual conjuntura, não é suficiente para promover a complementaridade entre os sistemas. De forma que confirmamos o seguinte PRESSUPOSTO: sem autonomia financeira, institucional e técnica, a TV Brasil não é capaz de superar a “complementaridade funcional” característica do sistema público de TV brasileiro. Decorre, portanto, da limitada envergadura alcançada pelo projeto da TV Brasil, em seus quatro primeiros anos, a constatação da funcionalidade do atual sistema público à manutenção da primazia do sistema privado de TV em nosso país, na medida em que, ao não promover o equilíbrio entre os sistemas, garante a complementaridade apenas do ponto de vista formal, mas não concretamente.

Evidenciamos, contudo, a grande relevância de todo o movimento conjunto do campo público e do Estado brasileiro, bem como do produto deste, a TV Brasil,

como marco inicial da reordenação do sistema público de TV brasileiro, que precisa se expandir para ser capaz de promover a estrutura e as reformas necessárias para efetivar o preceito da complementaridade, garantindo, assim, a observância do direito à informação no âmbito dos meios eletrônicos de comunicação de massa.

A dinâmica discursiva dos interesses dos grupos dominantes em confronto permanente com os interesses dos grupos dominados opera por meio da construção de “consensos” (GRAMSCI, 1978) para o estabelecimento das posições hegemônicas, de modo que a complementaridade entre os sistemas constitui elemento essencial no esforço de ruptura oriundo da salutar alternância democrática de poder, por meio da qual a TV pública figura como um dos principais mecanismos contra-hegemônicos disponíveis. Entretanto, mesmo com tal alternância, no caso brasileiro, observa-se a incapacidade do Governo Federal em criar mecanismos, estabelecer um marco regulatório e manter políticas que garantam a pluralidade do ideal democrático no setor de radiodifusão nacional.

Adicionalmente, do ponto de vista das perspectivas para o sistema público de TV, vencer a resistência das grandes redes comerciais de TV à sua expansão constitui tarefa que beira o inatingível. Neste caso, a dificuldade reside, essencialmente, na assimetria resultante da mobilização do maciço poder econômico e simbólico que estas possuem, respondendo, invariavelmente, de forma intensa e desproporcional a qualquer ação que contrarie seus interesses, atuando, dessa forma, sobre a opinião pública e minimizando a influência de seus oponentes na construção do “consenso”.

Diante desse cenário, a possibilidade estratégica que se ergue é a guerra assimétrica (METZ, 2001) transposta para o campo midiático, que viabiliza o enfrentamento de forças opostas e desproporcionalmente mais poderosas, como é o caso do sistema privado de TV. Assume-se, portanto, que o confronto direto, ou seja, o esforço isolado de um governo para a construção de um sistema público de TV resultaria, inevitavelmente, em pesadas baixas e previsível derrota. Desse ponto de vista, a alternativa seria o uso de táticas não convencionais, dispersas, imprevisíveis e relativamente autônomas, que considerassem o grande efetivo de combate que a sociedade como um todo dispõe, para promover no oponente a percepção de que não é mais viável prosseguir com sua postura.

Tal estratégia, em verdade, ilustra que na batalha pelo estabelecimento da complementaridade entre os sistemas, a criação da TV Brasil é um passo

importante, porém, insuficiente se não for adicionado o potencial assimétrico da Internet à equação. Faz-se necessário, portanto, avançar não apenas na direção da consolidação de um sistema público de TV, mas, principalmente, de um abrangente sistema público de comunicação, que integre os diversos meios de comunicação disponíveis na constituição do esforço contra-hegemônico.

Nesse contexto, a mídia colaborativa promove a ampliação da difusão dos discursos e da interação entre os sujeitos do processo em escala exponencial, de tal modo que a conversão de um *input* em um *issue* da agenda formal, que antes necessariamente transitava em espaços de intermediação como a mídia tradicional, agora pode ser reconfigurada no interior da agenda sistêmica por meio da internet. Esta constitui o campo de batalhas, por excelência, da guerra assimétrica midiática em curso, ainda que seus combatentes não tenham consciência de sua existência nem tampouco de seu relevante papel individual.

Assim, mesmo que nesse ambiente todos os indivíduos conservem a prerrogativa de potencialmente dirigir seus discursos a todos os demais, suas restrições enquanto receptores de apenas poucas dezenas de emissores promovem a emergência dos “comunicadores de massa”, que ao se aventurarem, por meio de discursos kamikazes, a enfrentar o despotismo midiático das grandes redes, provocam fissuras irreparáveis na primazia do sistema privado de TV.

Portanto, o caminho para a superação da “complementaridade funcional” da TV Brasil passa pela sua habilidade em converter os novos e revolucionários recursos da internet não apenas em vitrine virtual de sua atuação, ou canal de interação pura e simples, mas em instrumento disseminador do ideal democrático do sistema público de comunicação na consciência midiática de cada um de nós.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Brasília: Cadernos ENAP n. 10, 1997.

ALENCAR, Kennedy. **Cobertura de dossiê fez Lula criar TV pública.** Observatório da Imprensa. Disponível em: <  
<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/folha-de-s-paulo--35004> >  
Acesso em: 28 de out. 2011.

ANDI (Agência de Notícias dos Direitos da Infância) **Mídia e Políticas Públicas de Comunicação.** Brasília, 2007.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. v.11, n.31, jun. 1996.

ARRETCHE, Maria Tereza da Silva. **Uma contribuição para fazermos uma avaliação menos ingênua.** In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

AZEVEDO, Fernando Antônio. **Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 12, nº 1, Abril/Maio, 2006. p. 88-113.

BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem.** São Paulo: Hucitec. 1986. 196p.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2000. 229p.

BAUER, Martin W & GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Petrópolis: RJ, Vozes, 2002.

BELTRÃO, Luiz. **Folkcomunicação: a comunicação dos grupos marginalizados.** São Paulo: Cortez, 1980.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização.** Barueri, SP: Manole, 2003.

BERELSON, Bernard; LAZARSELD, Paul e McPHEE, William. **Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign.** Chicago: University of Chicago Press, 1954.



BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. **A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes**. São Paulo: Paulus, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas: Sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

\_\_\_\_\_. **O capital social: notas provisórias**. In: NOGUEIRA, M. A. & CATANI, A. (orgs). *Escritos de Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. 250 p.

\_\_\_\_\_. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar Ed., 1997.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 1998.

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 ago. 1962.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Aprova Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 31 de out. 1963.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. Complementa e modifica a Lei número 4.117 de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 de fev. 1967.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.301, 15 de dezembro de 1975. Institui política de exploração de serviço de radiodifusão de emissoras oficiais, autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasileira de Radiodifusão - RADIOBRÁS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 de dez. 1975.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1990. 210p.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 06 de jan. 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.206, de 14 de abril de 1997. Aprova o Regulamento do Serviço de TV a Cabo. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 14 de abr. 1997.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Nota Técnica: Análise comparativa de políticas públicas de comunicação social, de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, jan. 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.820, de 29 de junho de 2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T, estabelece diretrizes para a transição do sistema de transmissão analógica para o sistema de transmissão digital do serviço de radiodifusão de sons e

imagens e do serviço de retransmissão de televisão, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 29 de jun. 2006a.

\_\_\_\_\_. Ministério das Comunicações. Portaria nº 652 de 10 de outubro de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 de out. 2006b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **I Fórum Nacional de TV's Públicas: Diagnóstico do Campo Público de Televisão**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **I Fórum Nacional de TV's Públicas: Relatórios dos grupos temáticos de trabalho**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **I Fórum Nacional de TV's Públicas: Manifesto pela TV Pública independente e democrática (Carta de Brasília)**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007b.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Nota Técnica: A Implantação da TV Pública no Brasil, de Junho de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, jun. 2007c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.246 de 24 de outubro de 2007. Cria a Empresa Brasil de Comunicação - EBC, aprova seu Estatuto e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 out. 2007d.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 398 de 10 de outubro de 2007. 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, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 out. 2007e.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Investimento em mídia**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: < [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/Subsecretaria/licitacoes/investimento\\_midia/tottal\\_Geral\\_071024.pdf](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/Subsecretaria/licitacoes/investimento_midia/tottal_Geral_071024.pdf) > Acesso em: 12 dez. 2007f.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Nota Técnica: As televisões estatais na era digital e a figura do operador de rede, de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2007g.

\_\_\_\_\_. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 de abr. 2008a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.505, 4 de julho de 2008. Aprova o Regulamento Simplificado para contratação de serviços e aquisição de bens pela Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 04 de jul. 2008b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.689, de 11 de dezembro de 2008. Aprova o Estatuto Social da Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC e revoga o art. 4º do Decreto no 6.246, 24 de outubro de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 de dez. 2008c.

\_\_\_\_\_. Ministério das Comunicações. Portaria nº 24 de 11 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a radiodifusão pública, TV Digital e Multiprogramação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 de fev. 2009a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.794, de 16 de março de 2009. Dispõe sobre a supervisão da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto - ACERP pela Empresa Brasil de Comunicação S. A - EBC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 de mar. 2009b.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 460, de 30 de março de 2009. Atribui à Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL as atribuições de apurar, constituir, fiscalizar e arrecadar a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 de mar. 2009c.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009. Atribui à Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL as atribuições de apurar, constituir, fiscalizar e arrecadar a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 de ago. 2009d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cultura. **II Fórum Nacional de TV's Públicas: Carta de Brasília II**. Brasília: Ministério da Cultura, 2009e.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Comunicação Social. Nota Técnica nº 01/2010/SGCN/SECOM-PR Brasília, de 25 de janeiro de 2010. Análise das alternativas jurídicas para a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP): transformar em Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou continuar como Organização Social (OS). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 de jan. 2010.

\_\_\_\_\_. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **TV Digital Interativa - Cadernos temáticos TICs - Tecnologias de Informação e Comunicação**. Brasília: ABDI, 2010. 302 p.

BUCCI, E. **Em Brasília, 19 horas: a guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

BUCHANAN, J. **Liberty, market and the state — political economy in the 1980s**. Wheatsheaf Books, 1983.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **A defesa da honra e o direito à informação**. Florianópolis, SC: Letras Contemporâneas, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. V. 1: A era da informação : economia, sociedade e cultura. São Paulo : Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. 2001. **The Internet Galaxy. Reflections on the Internet, Business, and Society**. Oxford : Oxford University Press,

CASTRO, Maria Helena Guimarães. **Interesses, organizações e políticas sociais**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP – Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 1989.

CRUVINEL, Tereza. **Matéria da Folha de São Paulo e íntegra da entrevista da diretora-presidente da EBC, Tereza Cruvinel**. TV Brasil. Disponível em: < [http://www.tvbrasil.org.br/saladeimprensa/noticia\\_025.asp](http://www.tvbrasil.org.br/saladeimprensa/noticia_025.asp) > Acesso em: 28 de out. 2011a.

DONOS DA MÍDIA. **Comunicação e Políticos**. Disponível em: < <http://donosdamidia.com.br/levantamento/politicos> > Acesso em: 07 de jul. 2011.

DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

EBC. Radiobrás – **Agência Brasil - Empresa Brasil de Comunicação terá diferentes formas de financiamento**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: < <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/10/11/materia.2007-10-11.2874503544/view> > Acesso em: 12 dez. 2007.

EBC. **TV Brasil é assistida por 10% dos brasileiros e tem programação aprovada por 80% dos telespectadores**. Disponível em: < [http://tvbrasil.org.br/saladeimprensa/noticia\\_139.asp](http://tvbrasil.org.br/saladeimprensa/noticia_139.asp) > Acesso em: 15 de jul. 2011a.

EBC. **TV Brasil cria rede pública de televisão com outras emissoras**. Disponível em: < [http://tvbrasil.org.br/saladeimprensa/noticia\\_530.asp](http://tvbrasil.org.br/saladeimprensa/noticia_530.asp) > Acesso em: 15 de jul. 2011b.

EBC. **O que muda para a Acerp e Radiobrás**. Disponível em: < [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=2201](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=2201) > Acesso em: 27 de jul. 2011c.

EBC. **TV Brasil: depois do Pitching, o licenciamento de obras audiovisuais pela internet**. Disponível em: < <http://tvbrasil.org.br/novidades/?p=27550> > Acesso em: 31 de out. 2011d.

EBC. **TV Brasil lidera exibição de filmes nacionais nas TVs abertas**. Disponível em: < <http://tvbrasil.org.br/novidades/?p=34353> > Acesso em: 31 de out. 2011e.

EBC. **Em sua despedida da EBC, Tereza Cruvinel faz um balanço de sua administração e destaca a independência editorial da empresa.** Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-10-31/em-sua-despedida-da-ebc-tereza-cruvinel-faz-um-balanco-de-sua-administracao-e-destaca-independencia-e> > Acesso em: 31 de out. 2011f.

FÓRUM SBTVD. **Glossário da TV Digital.** Disponível em: < <http://www.forumsbtvd.org.br/materias.asp?id=36> > Acesso em: 23 de jun. 2011.

FRADKIN, Alexandre. **História da Televisão Pública/Educativa.** Disponível em: <<http://www.fndc.org.br>> Acesso em: 27 de jul. 2011.

GARCEZ, José Roberto. **TV Brasil.** 2011. Entrevista concedida a Hayleno Santos Hossoé, São Luís, Maranhão, 13 de outubro de 2011.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade.** São Paulo: UNESP. 1991.

GUIBERNAU, Monserrat. **Nacionalismos.** Rio de Janeiro: Zahar, 1997

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura.** 5ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo.** V.2. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GLOBO, O. **Tereza Cruvinel deixa EBC e diz que foi vítima de um processo de desqualificação pelo Conselho Curador.** Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/10/31/tereza-cruvinel-deixa-ebc-diz-que-foi-vitima-de-um-processo-de-desqualificacao-pelo-conselho-curador-925712669.asp> > Acesso em: 31 de out. 2011.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 398p.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERZ, Daniel. **A História Secreta da Rede Globo.** 14. ed. Porto Alegre: Ortiz, 1991.

HERZ, Daniel; OSÓRIO, Pedro Luiz; GÖRGEN, James. **Quem São os Donos.** Carta Capital, São Paulo, v. 8, n. 179, p. 17-19, 2002.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2001. 206 p.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. / Eva Maria Lakatos, Marina Andrade Marconi. São Paulo: Atlas, 2007.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. São Paulo: Atlas, 2007b

LEAL FILHO, Laurindo. **TV Brasil**. 2011. Entrevista concedida a Hayleno Santos Hossoé, São Luís, Maranhão, 19 de outubro de 2011.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço**. São Paulo: Loyola, 1998.

LIMA, Regina. **TV Brasil**. 2011. Entrevista concedida a Hayleno Santos Hossoé, São Luís, Maranhão, 06 de outubro de 2011.

LOBO, Luiz. **Jornalista demitido acusa Planalto de interferir na TV Brasil**. Observatório do Direito à Comunicação. Disponível em: < [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=3070](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=3070) > Acesso em: 31 de out. 2011.

KOSIC, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969. 248p.

MACCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. **The Agenda-Setting Function of Mass Media**. Public Opinion Quarterly, Vol 36, No. 2, Summer 1972.

MARQUES DE MELO, José. **Mídia e Folclore**. Maringá/SBC: Faculdades Maringá/Cátedra Unesco: UMESP, 2001.

MARX, Karl. **A liberdade de imprensa**. São Paulo: LPM Ed, 1980.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

METZ, Steven. **Strategic Asymmetry**, Military Review LXXXI:4, (edição em inglês de julho-agosto de 2001): pp.23-31.

MOTTER, Paulino. **A Batalha Invisível da Constituinte: Interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Brasília, 1994. 333 p.

MUNHOZ, Eliane Regina. **A Rede Globo de televisão no território brasileiro através do sistema de emissoras afiliadas.** Dissertação. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

NETO, O. C., *et al.* **Grupos Focais e Pesquisa Social: o debate orientado como técnica de investigação.** Rio de Janeiro: DCS/ENSP, mimeo, 2001.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. **Pesquisa Eleitoral e Clima de Opinião.** Opinião Pública. Campinas, CESOP/UNICAMP, vol, nº 2, 1993.

NUNES, Leopoldo. **TV Brasil.** 2011. Entrevista concedida a Hayleno Santos Hossoé, São Luís, Maranhão, 13 de outubro de 2011a.

NUNES, Leopoldo. **Diretor da TV Brasil teme pelo projeto e diz que Cruvinel é má gestora.** Revista Fórum. Disponível em: <  
[http://www.revistaforum.com.br/sitefinal/NoticiasIntegra.asp?id\\_artigo=6895](http://www.revistaforum.com.br/sitefinal/NoticiasIntegra.asp?id_artigo=6895)  
> Acesso em: 28 de out. 2011b.

POPPER, Karl; CONDRY, John. **Televisão: um perigo para a democracia.** Lisboa (Portugal): Gradiva, 1995.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o Bloco Histórico.** São Paulo: Editora Paulina, 1984.

REBOUÇAS, Edgard; MARTINS, Mariana. **Evolução da regulamentação da mídia eletrônica no Brasil.** Estudos em Comunicação nº2, 357-369 Dezembro de 2007 - Universidade Federal de Pernambuco. 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos,** s.n.t. (mimeo), 1998.

SENNA, Orlando. UOL. Portal Imprensa. **Orlando Senna, diretor-geral da TV Brasil, pede demissão.** Disponível em: <  
[http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas\\_noticias/2008/06/17/imprensa20267.shtml](http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas_noticias/2008/06/17/imprensa20267.shtml)  
> Acesso em: 27 de jul. 2011a.

SENNA, Orlando. **TV Brasil.** 2011. Entrevista concedida a Hayleno Santos Hossoé, São Luís, Maranhão, 15 de outubro de 2011b.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática.** São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e [et al.]. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **A agenda e as agendas no Brasil**. Cronos, Natal-RN, v.7, n.1, jan./jun. 2006, p. 79-101.

TV BRASIL. **Rede Nacional de Com. Pública – TV Brasil a 100 milhões de brasileiros**. Disponível em: < <http://tvbrasil.org.br/novidades/?p=26091> > Acesso em: 14 de jul. 2011a.

TV BRASIL. **TV estreia nova programação nesta segunda-feira**. Disponível em: < [http://tvbrasil.org.br/saladeimprensa/noticia\\_097.asp](http://tvbrasil.org.br/saladeimprensa/noticia_097.asp) > Acesso em: 27 de jul. 2011b.

VALENTE, Jonas Chagas Lúcio. **TV PÚBLICA NO BRASIL: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira**. Dissertação (Mestrado em Comunicação - Políticas de Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. 210 p.

VESTERGAARD, Torben; SCHRODER, Kim. **A linguagem da propaganda**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 197p.

WOLTON, Dominique. **Elogio do grande público. Uma teoria crítica da televisão**. São Paulo: Ática, 1996.



## APÊNDICES

## APÊNDICE A

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**CURSO DE DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA**

**Pesquisador:** Hayleno Santos Hossoé

**Título da pesquisa:** A política de reordenação do sistema público de TV brasileiro e o processo de implementação da TV Brasil.

**Endereço:** Av. Mário Andreazza, Condomínio Majestic II, Casa 12, Olho D'Água, São Luís, Maranhão.

**Telefone:** (98) 8803-4602

**Email:** hayleno@yahoo.com.br

**Entrevistado:** \_\_\_\_\_

### TÓPICOS GUIAS

1 - Sobre o **momento da concepção do projeto da TV Brasil**, exponha sua percepção do período que compreende a realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas até a criação da emissora, em outubro de 2007.

2 – Comente sobre a opção, no projeto da TV Brasil, pela **vinculação administrativa com a SECOM**, bem como sobre o **desligamento dos diretores ligados ao MinC**.

3 - Considerando aspectos como **modelo de gestão, controle social (conselho curador), financiamento, distribuição do sinal e programação**, exponha os principais acertos e limitações que você identifica no projeto da TV Brasil em seus quatro primeiros anos de implementação.

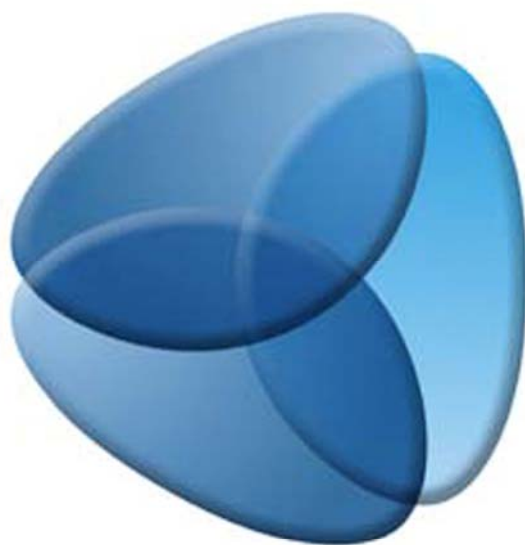
4 – Sobre o princípio da **complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal**, exponha sua percepção sobre o **papel desempenhado pela TV Brasil no setor televisivo**, tendo como referência seu projeto inicial e sua relação com o campo público.

ANEXOS

ANEXO A – IDENTIDADE VISUAL PROVISÓRIA DA TV BRASIL – 2007



ANEXO B – NOVA IDENTIDADE VISUAL DA TV BRASIL - 2008



**TV Brasil**