

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

LUIZ FELIPE FERREIRA STEVANIM

**UMA POLÍTICA DO VER:**  
**Negociações de sentido e práticas em torno do público**  
**nas políticas brasileiras de televisão**

Rio de Janeiro, março de 2011

LUIZ FELIPE FERREIRA STEVANIM

**UMA POLÍTICA DO VER:**

**Negociações de sentido e práticas em torno do público  
nas políticas brasileiras de televisão**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Comunicação.

ORIENTADORA: Suzy dos Santos

Rio de Janeiro, março de 2011

## FOLHA DE APROVAÇÃO

A dissertação “UMA POLÍTICA DO VER: Negociações de sentido e práticas em torno do público nas políticas brasileiras de televisão”, realizada por Luiz Felipe Ferreira Stevanim, aluno do mestrado do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, linha de pesquisa Mídias e Mediações Socioculturais, foi ....., em ...../...../2011, pela banca composta pelos seguintes membros:

---

Profª. Dra. Suzy dos Santos (Orientadora)

---

Prof. Dr. Murilo César Ramos (UnB )

---

Prof. Dr. Adilson Vaz Cabral Filho (UFF)

Dedico esta dissertação aos quatros cantos de meu coração, que deixei numa roça em Minas Gerais: meu pai Luiz, minha mãe Geni, meu irmão João e minha pequena Luiza, flor do rio.

## AGRADECIMENTOS

Não há caminhada sem companhia. Ainda mais quando o percurso é por um edifício de paredes frias, a sorte de ter encontrado a orientação de Suzy dos Santos me permitiu ganhar uma amiga com quem compartilhei cafés, uma viagem à Espanha e conversas muito além do tema da dissertação. Personalidade não-acadêmica por excelência, Suzy oculta sua genealidade na despreensão completa com o estrelato e no repúdio a qualquer ponto de vista que se apresente como dogma. Ela simplesmente questiona – e isso a faz uma menina muito diferente das demais.

Ao longo do mestrado, outros professores jogaram luz sobre meus estudos e, o que é mais importante, sobre minhas crenças e convicções: Liv Sovik, com seu diálogo carinhoso e seu respeito pela diferença; Raquel Paiva e a coleta paciente e sem preconceitos da visão do outro – ambas na UFRJ; e Dênis de Moraes, na UFF, pela fé em um outro mundo possível.

Saúdo a gentileza de Adilson Vaz e Murilo César Ramos em aceitarem compor a banca. Digo sem falsa humildade que contei com a leitura e as contribuições de dois dos mais ativos professores na militância da comunicação – o que é bastante raro por essas bandas.

A solicitude de Jorgina da Silva Costa, Marlene Bonfim e Thiago Couto, funcionários do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFRJ, tornaram o percurso menos custoso e mais acolhedor. Sou grato ao incentivo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que me fez duas vezes bolsista (antes e depois de ser aprovado no concurso do Ministério da Saúde), assim como o apoio da Fundação Ford, através do Institute of International Education, que permitiu que apresentasse parte das reflexões dessa pesquisa na terra de Cervantes.

Agradeço de modo especial aos alunos das duas disciplinas sobre políticas de comunicação que ministrei no ano de 2010, uma ao lado de Suzy, outra aceitando o desafio de me postar sozinho diante de uma turma de 30 alunos às oito da manhã. Pacientes com a minha inexperiência e compreensivos com a pouca idade do professor, eles permitiram um diálogo aberto entre iguais a respeito dos temas estudados.

Recebi ainda o apoio dos colegas da Assessoria de Comunicação do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, nessa difícil fase de jornada dupla.

Devoto consideração especial àqueles que contribuíram com informações e opiniões para a pesquisa: os integrantes do Conselho Curador da EBC, Ima Guimarães e Takashi Tome; o presidente da TV Minas, José Eduardo Gonçalves; o diretor da TVE Bahia, Pola

Ribeiro; a equipe da TVE São Carlos; o presidente da Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), Cláudio Magalhães, e a presidente da Associação Brasileira de TVs e Rádios Legislativas (Astral), Lúcia Helena Vieira; e Liana Milanez, que forneceu a bela publicação sobre a história da Rádio MEC e da TVE Brasil.

Durante esses dois anos, contei com o carinho e a amizade da velha gente de Minas e dos novos rostos do Rio, forasteiro como era nas paragens do mar – e caipira que sou e continuarei sendo. Dos tempos do PET-UFJF, a cumplicidade eterna de Letícia Perani, Renato Bressan, Dimas Tadeu, Fernanda Sabino e Mariana Pelegrini, além dos professores Francisco Pimenta, Paulo Roberto Leal e Iluska Coutinho; na UFRJ, Pedro Aguiar, Zilda Martins, Ana Júlia Cury e Rafaelle Calandro. E os cavaleiros da estrada, malandros do carnaval, povo vindo das estrelas: meu irmão Paulo Monteiro, Basileu Tavares, Douglas Rocha e Ana Carolina Cirino. Graças a todos eles, não estive sozinho em momento algum da travessia.

Minha gratidão aos meus tios Firmino Rodrigues e Maria Dalva Lopes por terem me acolhido nas árvores da Tijuca, durante os dois anos do mestrado, até a mística partida para Vista Alegre.

Mas é a ela que eu devo o beijo mais doce e o carinho mais devotado, pelos encontros perdidos, pelo contato de mãos e dedos na noite, pelos sonhos em que percorríamos Cartegena das Índias e edifícios misteriosos com elevadores iluminados e pela leitura paciente do texto. Licia, lírio, lua.

\*

*Este trabalho não seria possível...*

*Se não tivesse sido guardado e defendido pelo povo da rua, em cada encruzilhada que passei.*

*Se Cobra Coral não tivesse me dado as setes pedras de jasper para carregar o resto da vida e, ao final, não me armasse com um arco e uma flecha, porque aquele que tem raiz em Oxossi só consegue as coisas com dificuldade.*

*Se Oxum não amparasse as minhas lágrimas quando eu sentia saudade de mim mesmo.*

*Se Xangô não brandisse o seu machado de asas no alto de uma pedreira, como quem clama por justiça. E cada pedra no caminho era um tijolo para o edifício.*

*Se o velho não estivesse ao meu lado, enquanto contava suas histórias, estalava os dedos e pitava o seu cachimbo.*

*Se Tiãozinho não descesse das estrelas pra trazer um sorriso a cada dia.*

*Se Francisco não tivesse me dito, muito antes de terminar a faculdade, que meu lugar era o Rio de Janeiro.*

*E se Ogum Iara Vence Demanda não me chamasse do alto de seu cavalo para compor o seu exército.*

*Mas como eu, menino do rio e menino da mata, nunca andei sozinho, só me resta pedir licença pra abraçar estes meus companheiros e dizer: Salve!*

“Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara.”  
(José Saramago, “Ensaio sobre a cegueira”)

“Os receios em torno da frivolidade e da trivialidade projetados com frequência pelo rádio e pela televisão podem estar bem fundamentados, mas por que devemos aceitar esse estado de coisas como a base das políticas nacionais e globais? Por que não poderíamos reagir agora, como aqueles que se maravilharam com o potencial tecnológico da radiodifusão em sua origem, e por que não tentamos imaginar como ela poderia ser utilizada? Por que não usamos a mídia de modo imaginativo para que ela possa ajudar as pessoas nos países em desenvolvimento a entender os problemas e as possibilidades de suas próprias sociedades?”

(Pierre Juneau, in RABOY, 1996, traduzido)

“É necessário, agora, ir além dos diagnósticos. Vou fazer uma citação que não ouço há muito tempo: Marx dizia que os filósofos interpretaram o mundo; cabia, agora, transformá-lo. O mesmo vale para a televisão brasileira. Nós já estamos interpretando, é preciso, agora, transformá-la. Que tal começar pela criação de uma verdadeira rede pública de televisão, imbuída da missão de elevar o grau de cultura e cidadania da absoluta maioria da população brasileira, que, infelizmente, tem, na TV, a sua única janela para o mundo?”

(Laurindo Leal Filho, in CARMONA, 2003)

## **RESUMO**

A criação da Empresa Brasil de Comunicação refletiu o embate entre diferentes visões sobre o sistema público de mídia. A divergência começa no sentido atribuído ao “público”, com duas correntes principais de abordagem: uma que o aproxima do Estado, outra da sociedade civil. As negociações entre o governo e os atores sociais partiram do I Fórum Nacional de TVs Públicas, em 2007, em que se defendeu um projeto horizontalizado com maior participação social, voltado para o fortalecimento do campo público existente. A este momento de discussão se seguiu a implantação de uma política do Governo Federal, que consistiu na fundação de uma entidade central a liderar a estrutura da radiodifusão pública. O propósito desta dissertação é entender a lógica de disputa entre os atores sociais nas políticas de radiodifusão, a partir das concepções e práticas em torno do sistema público. A análise específica se volta para a implantação da Empresa Brasil de Comunicação e de sua principal subsidiária, a TV Brasil, em um esforço de compreender a articulação com o Estado, os atores sociais e as demais televisões do campo público, formado por emissoras público-estatais, legislativas, comunitárias e universitárias. O olhar abrange desde a discussão em torno dos projetos até a definição das escolhas estratégicas, que por sua vez resultaram tanto da diversidade de concepções quanto da dinâmica do conflito de interesses. No horizonte, está a possibilidade de fornecer subsídios para o debate necessário sobre a mídia pública, que assume um lugar central no exercício do direito à comunicação.

### **Palavras-chave**

Radiodifusão Pública; Televisão; Televisão Pública; Empresa Brasil de Comunicação; Mídia e Democracia; Políticas de Comunicação

## **ABSTRACT**

The creation of Empresa Brasil de Comunicação reflected the dispute between different visions of public broadcasting. The divergence involves two different meanings of “public”, in which State or civil society polarizes the debate. Government and social actors have negotiated since the I Fórum Nacional de TVs Públicas, in 2007, and the agenda of the meeting appointed to the strengthening of the existing public field and to a horizontalized project with social participation. The next stage was to found a public broadcasting’s leadership institution as a government policies. The purpose of this dissertation is to understand the logic of dispute between social actors in the broadcasting policies through the analyze of the conceptions and the practices around the public system. The specific question involves the implementation of Empresa Brasil de Comunicação and its principal subsidiary, TV Brasil, in an effort to understand the relationship with the State, the civil society and others public field’s televisions, like legislative, community, university and public broadcasters. The approach ranges since the debate about projects until the strategic choices, that result from the diversity of conceptions and the dynamics of the social conflicts. On the horizon, there is a possibility of providing subsidies to the necessary debate about the public media, which assumes a central place in the exercise of the right to communicate.

### **Key words**

Public Broadcasting; Television; Public Television; Empresa Brasil de Comunicação; Media and Democracy; Communication Policies

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	13
<b>1 ENCRUZILHADA DE SENTIDOS: Esfera pública, Estado e comunicação</b>	18
1.1 DA ESFERA PÚBLICA À AÇÃO COMUNICATIVA: O conceito de público em Habermas	20
<b>1.1.1 A origem da esfera pública: dos direitos às contradições</b>	21
<b>1.1.2 Por uma teoria da política a partir da comunicação</b>	24
1.2 O PÚBLICO E O ESTATAL NA COMUNICAÇÃO: Princípios da regulação	27
<b>1.2.1 Regular é preciso: garantias para a liberdade e a igualdade</b>	29
<b>1.2.2 Mediador de interesses ou mediador “interessado”: a atuação do Estado na regulação das comunicações</b>	32
1.3 CONCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS AO REDOR DO MUNDO: Relações entre os modelos de televisão e as esferas do Estado, do mercado e da sociedade	36
1.4 A ACADEMIA PENSA A TELEVISÃO PÚBLICA: O que já se produziu sobre o tema no Brasil	42
<b>2 SOB O RÓTULO DE EDUCATIVA: Origens, contradições e fragmentos da televisão pública no Brasil</b>	49
2.1 O MARGINAL PRESENTE: O lugar da televisão educativa nas comunicações brasileiras	51
<b>2.1.1 A missão educativa e o surgimento das TVEs</b>	53
<b>2.1.2 As discontinuidades entre o público e o educativo: novos atores de uma estrutura arcaica</b>	57
2.2 ENTRE O ESTATAL E O PRIVADO: Breve mapa das televisões sob o rótulo de educativas	59
<b>2.2.1 A atuação do Estado como mantenedor de televisões no Brasil</b>	60
<b>2.2.2 “Eles estão entre nós”: a presença do privado nas televisões do campo público</b>	67

<b>3 ALÉM DOS MUROS DO CASTELO: Debates sobre a televisão pública nas políticas brasileiras de comunicação</b>	<b>77</b>
3.1 FRONTEIRAS TÊNUES: Concepções e práticas de regulamentação do “público” nas comunicações brasileiras	79
3.2 O HORIZONTE DO CAMPO PÚBLICO: O que querem os atores que debatem televisão pública no Brasil	85
3.3 BREVES CONTRIBUIÇÕES PARA UMA CONCEITUAÇÃO DO CAMPO PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO	95
<b>4 DESAFIOS DE UMA POLÍTICA DE RADIODIFUSÃO PÚBLICA: Um olhar sobre a TV Brasil</b>	<b>107</b>
4.1 DE ROQUETTE PINTO À TEREZA CRUVINEL: O modelo de sistema público adotado pela Empresa Brasil de Comunicação	110
4.1.1 “Nova África”: a gestação do sistema brasileiro de televisão pública	111
4.1.2 “Tal como somos”: a configuração institucional da Empresa Brasil de Comunicação	116
4.2 NOVA TELEVISÃO, ANTIGAS DEMANDAS: As batalhas para a definição dos rumos da Empresa Brasil de Comunicação	122
4.2.1 “Sem censura”: Os debates no Conselho Curador da EBC	125
4.2.2 “Janela, Janelinha”: O lugar das entidades do campo público na “rede” capitaneada pela EBC e a implantação do Operador Digital	134
4.3 BREVES NOTAS SOBRE O “FAZER TELEVISIVO”: As diretrizes de programação da TV Brasil e a identidade da televisão pública	140
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS: Entre o ver fazendo e o fazer vendo</b>	<b>147</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>154</b>
<b>TESES E DISSERTAÇÕES BRASILEIRAS SOBRE TELEVISÃO PÚBLICA E TEMAS RELACIONADOS</b>	<b>162</b>
<b>APÊNDICE: Televisões públicas ligadas a instâncias estatais</b>	<b>166</b>

## ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1.1 – Formas de governança a partir dos vetores de forças que pesam no processamento de demandas por parte do Estado	33
GRÁFICO 2.1 – Vínculo das concessões de TV com as instâncias estatais	61
GRÁFICO 2.2 – Vínculo institucional das associadas da Abepec	62
GRÁFICO 2.3 – Vínculo institucional das televisões estaduais	62
GRÁFICO 2.4 – Afiliação das televisões do campo público no sinal aberto	68
GRÁFICO 2.5 – Afiliação das emissoras com outorgas de educativas	69
FIGURA 3.1 – Composição do campo público de comunicação	100
GRÁFICO 4.1 – Composição da grade semanal da TV Brasil	144

## ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 2.1 – Canais públicos e estatais transmitidos pelas operadoras de cabodifusão, de acordo com a Lei do Cabo de 1995	66
TABELA 2.2 – Vínculo religioso das outorgas de radiodifusão de sons e imagem para fins exclusivamente educativos	70
TABELA 2.3 – “O microfone é meu”: Ligação das televisões educativas com políticos, por tipo de vínculo (geradoras do sinal aberto)	72
TABELA 3.1 – Síntese das propostas apresentadas pela sociedade civil organizada sobre as políticas para o sistema público de comunicação	92
TABELA 3.2 – Características das instituições radiodifusoras do campo público de comunicação	101
TABELA 4.1 – Vigência dos instrumentos legais sobre as características da Empresa Brasil de Comunicação	121

## **INTRODUÇÃO**

### **VER O MUNDO, DEBATER A TV**

Na tarde do dia primeiro de junho de 2010, o Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) realizou a sua segunda audiência pública, no vigésimo primeiro andar do edifício da Rádio Nacional, próximo ao cais do porto do Rio de Janeiro. Ali se reuniam duas centenas de pessoas com histórias tão diversas a ponto de compartilharem apenas a disposição em debater um hábito central na cultura brasileira: o de ver televisão. Aposentados, estudantes universitários, representantes de bandas de coreto, integrantes do Movimento Sem-Teto ou simplesmente cidadãos interessados no tema compareceram à reunião que tinha como objetivo conhecer o que o público pensava sobre a TV Brasil e as rádios federais.

Discutir televisão é uma prática que até pode se efetivar nas conversas do dia a dia, quando se comenta um programa da noite anterior, mas pensar a sério a natureza e o impacto das políticas de televisão é um exercício democrático muito recente. Sua ausência no debate social brasileiro pode ser explicada tanto pelo interdito que envolve o tema da comunicação no Brasil quanto pela pouca atenção dada a essas questões pelos próprios movimentos sociais.

Um momento em que emergiu na agenda política brasileira a disparidade entre a mídia comercial e o sistema público se deu com o I Fórum Nacional de TVs Públicas, um espaço de formulação de políticas públicas convocado pelo Ministério da Cultura, entre os anos de 2006 e 2007, com a participação de segmentos interessados da sociedade. Demanda crescente no terreno da democratização da comunicação, o tópico “TV pública” foi incorporado pelo governo brasileiro, com a consequente proposta de criação de uma emissora de televisão a cobrir todo o território nacional, acompanhando a reformulação do setor com a migração digital.

Organizações sociais, membros do poder público e especialistas da área concordavam que qualquer política de fortalecimento da matriz pública vinha na contramão da história, em vista do predomínio das iniciativas privadas nas comunicações brasileiras. No entanto, também havia o risco de incentivar experiências de radiodifusão supostamente públicas que só reforçassem as estruturas vigentes, caso estivessem atreladas aos interesses do mercado ou do governo.

Dois anos e meio antes da audiência pública no auditório da Rádio Nacional, mais exatamente no dia 02 de dezembro de 2007, foi ao ar pela primeira vez a TV criada pelo Executivo Federal com a missão de fomentar o campo público de comunicação, até então

caracterizado por iniciativas dispersas de televisões universitárias, comunitárias, legislativas e público-educativas. Criticada por determinados segmentos da imprensa comercial como um desperdício de dinheiro público, assim como era louvada por sua iniciativa promissora pelas organizações sociais ligadas ao tema, a TV Brasil surgiu a partir da fusão de duas instituições já em funcionamento: a Radiobrás, empresa que operava os serviços de radiodifusão do Governo Federal, e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), mantenedora de projetos de televisão educativa.

Para além de um primeiro olhar de otimismo, quais são as raízes do sistema público que então é desenvolvido? Qual é a relação mantida com o Estado e o mercado, este sempre hegemônico, aquele tradicionalmente autoritário e atravessado por lógicas particularistas? Em outras palavras, o que fundamenta os sentidos e as práticas de público a serem buscados nas comunicações brasileiras?

A implantação da EBC e de sua principal subsidiária, a TV Brasil, trouxe à tona a diversidade de concepções e experiências sobre a radiodifusão pública no cenário brasileiro. Ao passo em que os esforços, tanto do governo quanto dos setores sociais, pareciam remeter à complementaridade nunca regulamentada entre os sistemas público, privado e estatal (uma exigência da Constituição de 1988), qualquer ação prática esbarra em um vazio teórico-normativo: a ausência de uma definição clara sobre o que vem a ser a matriz pública na comunicação.

O impasse começa na essência do que é entendido como “público”. Há pelo menos duas tendências predominantes que lhe atribuem sentido: uma que o aproxima do Estado, outra mais relacionada à sociedade civil. Estamos diante de alternativas inconciliáveis? A divergência de visões se expande para os projetos estratégicos, em questões tais como: qual deve ser o espaço das organizações sociais e das demais televisões e rádios públicas na estrutura montada pelo Governo Federal? Quais seriam as instâncias efetivas de participação cidadã na nova instituição, tanto na gestão quanto na produção de conteúdo?

Este é um trabalho sobre a TV Brasil, mas é também um texto sobre o campo público de comunicação. O propósito central é entender a lógica de disputa entre os atores sociais nas políticas de radiodifusão, a partir das concepções e práticas em torno do “público”. A análise envolve os debates sobre a TV pública, que se efetivaram a partir de 2006, e a implantação da Empresa Brasil de Comunicação – e por meio desse esforço é possível enxergar a totalidade do ciclo de formação das políticas públicas: desde a negociação entre os distintos projetos até o impacto das escolhas estratégicas sobre a estrutura da comunicação.

Quais são os diferentes sentidos para essas televisões apreendidos na realidade brasileira? O que esperam as organizações sociais das políticas para o setor? Como se caracterizam os planos para a radiodifusão pública, nos aspectos de gestão, financiamento e programação, e quais perspectivas têm predominado na empresa criada pelo Governo Federal para liderar o sistema público?

Esta pesquisa parte da hipótese de que as visões de mundo contribuem para definir as escolhas estratégicas, no terreno das políticas de comunicação, ao lado da dinâmica dos conflitos de interesses. São seguidas duas frentes de análise: em um primeiro plano, emergem as concepções sobre radiodifusão pública e as relações do sistema com o Estado e a sociedade civil – o que será desenvolvido nos capítulos 1 e 3; já o segundo momento remete à implantação de uma política específica para a matriz pública (a EBC e a TV Brasil) e seu impacto na estrutura do campo público que funcionava anteriormente – temática abordada nos capítulos 2 e 4. A intercalação das duas frentes de pesquisa não é casual e sim resulta da crença de que sentidos e práticas se combinam na negociação política.

Para o primeiro foco de análise, contribui a leitura de textos que abordem a relação entre Estado, esfera pública e comunicação, além das propostas e visões formuladas durante os dois Fóruns Nacionais de TVs Públicas, em 2007 e 2009, respectivamente antes e depois da criação da EBC. Já a segunda diretriz de abordagem exige dois esforços conjuntos. O primeiro deles é o de conhecer a estrutura das televisões chamadas de educativas e a configuração do campo público anterior à emergência da TV Brasil. Nessa etapa, estarão envolvidos levantamentos de dados e análise de legislação. O segundo momento se volta especificamente para a implantação da Empresa Brasil de Comunicação e requer a leitura dos planos estratégicos e das diretrizes formuladas pela Diretoria Executiva e pelo Conselho Curador durante a fase inicial da instituição.

As metodologias envolvidas no trabalho são, portanto, a reflexão teórica, o levantamento histórico e a pesquisa empírica. O trabalho inclui a consulta a documentos, relatórios e estatutos legais sobre a radiodifusão pública no Brasil, buscando os marcos conceituais que guiam o debate sobre o tema. Durante todas as etapas, informações divulgadas pela imprensa, declarações públicas dos atores envolvidos ou depoimentos colhidos em entrevistas contribuem para jogar luz ao estudo geralmente frio de textos legais e institucionais.

Foram entrevistados alguns atores do chamado “campo público de comunicação”, pois um dos propósitos centrais era entender as distintas concepções sobre o público e a relação da EBC com a estrutura dispersa das demais televisões públicas. Desse modo,

contribuíram com a pesquisa: os integrantes do Conselho Curador da EBC, Ima Guimarães e Takashi Tome; o presidente da TV Minas, José Eduardo Gonçalves; o diretor da TVE Bahia, Pola Ribeiro; o presidente da Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), Cláudio Magalhães, e a presidente da Associação Brasileira de TVs e Rádios Legislativas (Astral), Lúcia Helena Vieira.

O caminho de abordagem segue do geral para o específico. No primeiro capítulo, a tentativa é de demarcar as fronteiras conceituais entre o estatal e o público na comunicação. Se a Constituição Brasileira prevê a existência de três sistemas complementares, não podemos tomar de antemão a ideia de que o público coincide com o estatal e, portanto, TV pública é aquela que se liga aos aparelhos de Estado. A reflexão se inicia com as contribuições de Jürgen Habermas sobre o conceito de esfera pública e a dimensão comunicativa da política. Em seguida, são buscados os dois vetores de atuação do “público” na estrutura midiática – como regulação do conjunto das concessões de rádio e TV e como matriz própria de comunicação. Por fim, diferentes experiências e visões do sistema público no mundo são apontadas como subsídio para a pesquisa sobre a realidade brasileira.

O capítulo segundo investiga a história e a estrutura das televisões educativas no Brasil, tradicionalmente entendidas como a via pela qual se efetivou o sistema público de radiodifusão. Um campo disperso se estruturou ao longo do tempo, formado por televisões sob o mesmo rótulo de “educativas”, na prática ligadas a atores variados como: universidades, governos estaduais, igrejas, políticos, instituições filantrópicas e empresários. Este tópico examina as origens, a extensão e os desafios de um difuso campo educativo de comunicação, buscando rever a ideia que usualmente restringe a ele o sistema público.

Já o terceiro capítulo se volta para as concepções da matriz pública presentes no debate brasileiro, tanto na esfera política quanto acadêmica. A partir dos marcos regulatórios, das pesquisas universitárias e dos projetos políticos, nota-se que a discussão sobre esse tema costuma apresentar dois caminhos de vinculação para o público – Estado ou sociedade –, além de também ser corrente a visão que associava o campo à vocação que se opõe ao comercial.

É nesse momento que são analisadas as reivindicações dos grupos sociais em busca do fortalecimento da rede pública de comunicação – um dos vetores que desencadeou a criação da TV Brasil e da EBC. Serve de base para esse intento as propostas veiculadas por ocasião do I Fórum Nacional de TVs Públicas, como instância de participação e discussão política. Após sistematizar as principais tendências sobre o sistema público no debate brasileiro, minha posição diante da pesquisa se altera – de analista da negociação para negociador de um sentido, uma vez que a neutralidade acadêmica é uma miragem e toda

pesquisa científica é também um diálogo político (ou ao menos deveria ser). É proposto um esquema teórico que ajudaria a entender a especificidade das instituições que compõem o campo público de comunicação, além de critérios para qualificar o caráter público de uma entidade radiodifusora que pretenda desenvolver esse perfil.

O capítulo quarto fecha a pesquisa com a segunda etapa da política de televisão, que se seguiu ao Fórum Nacional de TVs Públicas: a criação da EBC e da TV Brasil pelo Governo Federal. Se em um primeiro momento o Estado parecia interessado em incorporar a participação dos segmentos sociais na radiodifusão pública, na fase de execução o que se verificou foi o fortalecimento de um projeto centralizador, em detrimento de uma visão horizontalizada do sistema público, que ainda assim permaneceu tanto na esfera social quanto no governo, ainda que não predominasse.

A partir da análise da estrutura adotada pela Empresa Brasil de Comunicação, o objetivo é entender o lugar das entidades do campo público (universitárias, legislativas, comunitárias e demais públicas) e do próprio cidadão na instituição criada pelo Executivo Federal. Fortalecer e expandir a rede existente ou atrair investimentos e operatividade para uma entidade central gerida pelo Governo Federal? – esse é o debate de centro a ser percebido nas decisões institucionais da EBC.

Ao mesmo tempo em que se estuda o quadro limitado das iniciativas públicas no Brasil e os primeiros passos da nova política de televisão, este trabalho busca entender o que a sociedade espera de uma esfera comunicativa mais plural e mais aberta a suas demandas. Para entender a TV Brasil e o campo público de comunicação, não se pode apenas olhar o passado e o presente, ainda restritos, mas é preciso tentar ver adiante – no horizonte de democratização da comunicação possibilitado por espaços reais de participação social na mídia pública.

## **CAPÍTULO 1**

### **ENCRUZILHADA DE SENTIDOS: ESFERA PÚBLICA, ESTADO E COMUNICAÇÃO**

O caráter público da comunicação é condição essencial das democracias. A própria comunicação como prática social carrega em si a dimensão do “tornar público”, de compartilhar. No entanto, os sistemas de mídia que emergiram com o rádio e a televisão trouxeram consigo um dilema ainda não resolvido: como garantir que o debate livre e plural não seja lesado pela lógica da empresa capitalista?

O Estado pode ser considerado promotor do bem público, mas não detém o monopólio dessa função. Nas comunicações brasileiras, a Constituição de 1988 orientou a configuração do campo pela partilha entre três esferas: a estatal, a pública e a privada. Porém, nos vinte anos posteriores, a ausência de regulamentação a respeito da complementaridade entre os sistemas foi acompanhada pela falta de clareza quanto à definição dos princípios que regem cada um deles. Afinal, o estatal não é público? E mais: o privado, por se tratar de concessão dada pelo Estado brasileiro para exploração do espectro eletromagnético, também não deveria se pautar por princípios públicos?

A hipótese que se enuncia é de que, independente da estrutura econômica de sustentação, os serviços de radiodifusão são públicos. Em uma acepção mais ampla, a formação pública da opinião, que envolve a geração de sentido nas esferas de debate, exige da própria imprensa o compromisso com o interesse público, para além das aspirações particulares, apesar dos veículos impressos não necessitarem de um bem natural coletivo para sua difusão, como ocorre com o rádio e a TV. Porém, o que dizer do cenário de convergência dos serviços de comunicação, em que televisão e internet são duas matrizes a partir das quais se desenvolvem práticas híbridas?

Quando a única modalidade técnica de rádio e televisão utilizava o espectro eletromagnético, um conjunto amplo de países desenvolveu sistemas de comunicação ligados ao Estado ou a instituições de caráter relativamente independente, dotadas da condição de entidades públicas. Nesse contexto, mesmo os serviços privados de comunicação estavam sob controle público como saída adotada para a regulação do espectro. A complexidade crescente do cenário econômico e tecnológico abriu brechas contínuas nos sistemas públicos de mídia, em países como os da Europa Ocidental, ao passo em que foi reformulado o próprio papel do Estado nas políticas para o setor.

De modo diverso, a comunicação de massa no Brasil assumiu um caráter privado hegemônico desde a sua origem – o que significa dizer não apenas que ela é desenvolvida por atores não-estatais, como que se volta predominantemente para objetivos comerciais. O contexto vivenciado pelo setor brasileiro de comunicações apresenta novas práticas institucionais e regulatórias, com a transição tecnológica e o desenvolvimento de uma

empresa pública de comunicação pelo Governo Federal. A clareza de noções e princípios em torno do campo público deve ser buscada tanto no âmbito da gestão e do financiamento quanto no terreno da identidade editorial e da programação. É nessa direção que este capítulo inicial busca contribuir.

Se o caráter público da comunicação é um vetor de consolidação democrática, a regulação como controle torna-se legítima – esta é a primeira dimensão do “público” nas comunicações. Mais do que regular os atores privados, porém, a segunda dimensão diz respeito à natureza mesma dos sistemas, com a possibilidade de consolidar instituições de mídia voltadas para a participação social e a representatividade cultural.

Esses dois eixos de atuação do “público” nas comunicações se interligam – esta é a ideia explorada ao longo deste trabalho. Nesse primeiro momento, o esforço é de delimitar as fronteiras do conceito de “público” e as relações (por natureza, ambivalentes, e por vezes, ambíguas) que o campo estabelece com as esferas do Estado, do mercado e da sociedade. É Habermas quem nos fornece o referencial teórico a partir do qual podemos olhar a dimensão pública da comunicação, como prática, mas também como instituição (o que veremos no item 1.1).

Em seguida, são buscados os princípios que orientam as políticas de comunicação democráticas e a atuação do Estado no setor (como será abordado na seção 1.2). Antes, no entanto, de avançar sobre o quadro brasileiro, é preciso investigar a presença de experiências e concepções sobre os sistemas públicos de mídia no contexto internacional, que repercutem no cenário brasileiro (1.3). Ao final, é apresentado um panorama das pesquisas sobre TV pública no Brasil, revisão necessária para situar o lugar deste trabalho no fluxo acadêmico em torno do tema (1.4).

Se o caráter público é indissociável das comunicações (o que, no caso da radiodifusão, é endossado pela Constituição brasileira), essa reflexão contribuirá mais à frente com respostas para uma pergunta: o que define uma televisão como “pública”?

## 1.1 DA ESFERA PÚBLICA À AÇÃO COMUNICATIVA: O CONCEITO DE PÚBLICO EM HABERMAS

Desenhar as fronteiras do “público” é uma experiência que tem origem na Europa Ocidental, a partir do século XVIII. Aquilo que hoje entendemos como a “coisa pública” coloca-se no limite entre o Estado e o mercado, como um ideal que está além das duas esferas.

Conceito norteador no campo da política, guarda uma contradição que acaba por defini-lo: algo que é comum a todos e que não pertence a ninguém em particular.

Sua origem remonta ao paradigma histórico da cidade-estado grega, estudado por Hannah Arendt (1997), e possui alguma familiaridade com o próprio termo “política”, derivado por sua vez da noção de *polis* ou cidade. Nos escritos da autora alemã, existe uma oposição clara entre esfera privada ou íntima e esfera pública ou comum. A vida política (*bios politikos*) significava para os cidadãos gregos um cotidiano de participação. No entanto, a cidadania era um atributo acessível somente àqueles que dispunham de sua propriedade, ou seja, a esfera do “possuir” definia a existência do espaço político de compartilhamento.

O advento da concepção moderna de público, cuja influência permanece ainda hoje, deu-se paralelamente à consolidação do capitalismo burguês, através de um processo histórico que Jürgen Habermas (1984; 1997) descreve como a ativação de um espaço de discussão e ação política, empreendido por um público intelectualizado. Como mostra Habermas, o surgimento de uma esfera de mediação entre o Estado e a sociedade possibilita mecanismos de controle sobre o poder, seja de modo formal, por meio de eleições periódicas, ou informalmente, com o fluxo crescente de informações que passam a circular no cotidiano.

A política deixa de ser algo que diz respeito apenas ao monarca e ganha as páginas das primeiras publicações burguesas, de caráter panfletário eminente. Segundo o pensador alemão, tal instância, chamada de “opinião pública”, condena gradativamente ao fracasso o exercício autocrático da dominação. Como consequência da prática reivindicatória, exercida pela classe burguesa contra os privilégios absolutistas, surge um manancial de direitos individuais e coletivos: as liberdades de expressão, confissão religiosa e associação e a garantia de possuir algo e não perdê-lo para o jugo de governos despóticos – o direito de propriedade.

Nosso caminho de abordagem começa pelo conceito de esfera pública em Habermas (1.1.1) e segue em direção à sua proposta de teoria da ação comunicativa, com vistas à aplicabilidade na análise das instituições democráticas (1.1.2).

### **1.1.1 A origem da esfera pública: dos direitos às contradições**

Quando Habermas publicou “Mudança estrutural da esfera pública”, em 1962, dialogava de perto com o espírito crítico da Escola de Frankfurt e com seu olhar desenganado sobre a sociedade racionalizada, da qual a indústria cultural era o expoente. Seu mestre, Theodor Adorno, ao lado de Max Horkheimer, denunciavam a reificação da vida e a razão

instrumental, que serviam de base para o avanço do capitalismo. Segundo os autores, a tentativa da espécie humana de dominar a natureza havia se voltado contra os próprios humanos, produzindo a chamada “dialética do esclarecimento”, título da obra mais conhecida do grupo alemão.

Há um resquício de desengano no Habermas de 1962: o espaço ideal de debate, gerado pelo exercício crítico de uma classe consciente de seu papel, dissolve-se frente às mudanças trazidas pela massificação. Habermas vê “seu sólido se desmanchar no ar”, como na alegoria de Marx, mas o lugar que atribui à razão iluminista como dimensão da experiência humana é um corte profundo em relação a Adorno e Horkheimer. Trata-se de um esforço em recuperar a razão como saída de ação.

O livro de 1962 é uma genealogia do conceito de “esfera pública” (*Öffentlichkeit*), a partir do cotidiano político da burguesia inglesa, francesa e germânica no século XVIII. É uma ideia que tem, portanto, data e local de nascimento – mas se expande na concepção política moderna até a atualidade. A associação histórica do conceito de público com o capitalismo guarda uma contradição, que alcança proporções acentuadas com os meios de comunicação de massa: como o público pode ser livre nessa estrutura de exploração? Não se trata de um idealismo frouxo, desmentido pela proeminência dos interesses privados no mercado e no Estado?

Como Hannah Arendt, Habermas enxerga uma correspondência entre as esferas pública e privada. Por outro lado, na visão do autor alemão, o público não é uma simples dicotomia ao que é privado, mas o conjunto das “pessoas privadas reunidas em um público” (HABERMAS, 1984, p.42), que se configura por sua capacidade de julgamento pelo uso da razão.

Os primeiros jornais e panfletos impressos compunham um panorama em que o exercício crítico do pensamento possuía um caráter combativo, de contestação pública da ordem – e é nesse cenário que Habermas já visualizava a imbricação entre comunicação e política. Quando não há mais o que contestar, isto é, no momento em que o Estado de Direito burguês se vê consolidado no terreno político e econômico, a imprensa burguesa “pode abandonar a sua posição polêmica e assumir as chances de lucro de uma empresa comercial” (Ibidem, p.216).

O Estado de Direito moderno, ainda que em sua origem seja sustentado pela hegemonia burguesa, pretende-se neutro e universal. Como ideal, é um Estado de todos e para todos. A concepção que o sustenta é um duplo movimento de interiorização da ética pública e de respeito ao espaço privado individual. Desse modo, passa a ter o significado de “poder

público” (Ibid., p.45), quando, em realidade, o público corresponderia a um espaço entre o mercado e o Estado, que inclui as duas esferas e, no mais das vezes, serve-se desse último como promotor de políticas.

Esse é ponto central em Habermas: ainda que esteja, no primeiro momento, ligado a interesses particulares, o público se descola dos organismos privados e funda um conjunto de princípios que legitimam uma ordem livre e democrática. Os valores derivados do Iluminismo, tais como a liberdade e a igualdade, escapam do momento histórico em que a burguesia quer se fazer **livre** e **igual** frente à nobreza e tornam-se universais – e no futuro poderão ser uma arma contra a própria burguesia. É o que se dá quando as massas proletárias pressionam para efetuar a entrada no espaço público restrito, baseando-se na seguinte lógica: se tal sociedade é igualitária na aspiração e em seu escopo jurídico, que seja de fato para todos.

Na realidade, são valores ilusórios: pelo simples fato de que ninguém é livre ou igual por completo. O próprio Habermas sabe disso ao dizer que “a formação de uma opinião pública em sentido estrito não é garantida efetivamente pelo fato de que qualquer um poderia expressar livremente a sua opinião e fundar o seu jornal” (Ibid., p.264). Como no bordão consagrado por Assis Chateaubriand, magnata do jornalismo brasileiro entre as décadas de 1910 e 60, “quem quisesse ter opinião que comprasse um jornal” (MORAES, 1994, p.327).

Ainda assim, a posição de Habermas é um elogio aos valores democráticos modernos. A abstração do conceito de esfera pública antecipa a dimensão argumentativa da política, que será explorada pelo autor em suas obras posteriores. Ficam algumas contradições sem resposta, porém: como pode se pretender universal um direito exclusivo de minorias, já que o exercício da liberdade de imprensa desde sua origem esteve ligado à disponibilidade de capital? Poderia a sociedade burguesa, marcada por nítida estratificação social, gerar um exercício comunicativo equilibrado?

As mudanças históricas transformaram o espaço público burguês: é Habermas mesmo que aponta para a desmontagem do exercício da crítica e da discussão pública, a partir da inserção de grandes populações nas democracias de massa e da centralidade assumida pelos meios de comunicação na atualidade. O que se nota é a “imbricação de Estado e sociedade que retirou à esfera pública a sua antiga base, sem lhe dar uma nova” (HABERMAS, 1984, p.209). Frente a esse dilema, que lugar cabe à noção de público na concepção política contemporânea, a partir das contribuições de Habermas?

### 1.1.2 Por uma teoria da política a partir da comunicação

A geração de consensos por meio das discussões públicas é a marca por excelência do processo político. Essa visão ampliada da política não despreza a arquitetura institucional, mas somente atribui sentido a ela a partir do reconhecimento público, que se origina da busca contínua pelo entendimento. Apesar da construção de consensos (ou dissensos) ser permeada pelas contradições advindas dos interesses que movem os sujeitos, é esse o caminho para o exercício da democracia e para a garantia dos direitos.

Essa perspectiva integra a teoria da ação comunicativa desenvolvida por Habermas, em seu esforço de resgatar as atribuições racionais da ação social. O pensador alemão percebeu o processo por meio do qual fluxos comunicativos dirigem-se até as instâncias de poder como demandas vindas desse universo que ele chamou de “mundo da vida” (2003), um horizonte no qual sujeitos buscam a validade de seus argumentos e, através do exercício crítico, caminham ao entendimento.

Datada do final dos anos 1970, a “Teoria da ação comunicativa” é uma tentativa de responder às contradições que acompanhavam o conceito de “esfera pública”. O esforço de Habermas, a partir de então, passa a ser o de desassociar o ato comunicativo de um contexto histórico burguês e considerá-lo como prática social mais ampla. Assim, constrói um modelo que busca explicar as formas de interação em sociedade, entregando à comunicação um lugar de centro.

A partir da noção weberiana de “tipo ideal”, Habermas enxerga três padrões para as ações sociais, para os quais o pensamento social moderno já havia se atentado: a) **a ação instrumental ou teleológica**, isto é, que visa alcançar determinados fins por meio de elaborações estratégicas (como o militar que arma táticas de guerra ou o profissional do marketing político que define os rumos de campanhas eleitorais); b) **comportamentos orientados por normas sociais externas**, que estabelecem a coesão dos grupos sociais, na medida em que permitem que sujeitos compartilhem a mesma expectativa – esse tipo de ação guarda a desvantagem de voltar-se essencialmente para a conservação da ordem estabelecida; e c) **a prática dramatúrgica**, em que sujeitos desempenham papéis de acordo com as situações, nos moldes de uma peça de teatro, com a ressalva de não ser ficção – é esse exercício de representação social que gera a subjetividade, portanto não se trata de interpretar personagens para “enganar” e sim como característica da expressão social do mundo subjetivo.

Cada uma das três categorias não se apresenta isolada das outras: o monopólio da ação teleológica transformaria o mundo em um campo de batalha, assim como a troca descontrolada de personagens, como um ator em um palco, é barrada pela exigência de regras de conduta. Os três grupos de ações se combinam na realidade social e a eles Habermas acrescentou um quarto tipo, que possui caráter proeminente sobre os demais, porque em alguma medida todos os outros dependem de compartilhamento público da opinião. A **ação comunicativa** é efetivada por meio da interação entre participantes na busca por consenso. O entendimento torna-se possível a partir do uso de argumentos racionais. Não é assim que se comunicam sempre os atores sociais, pois na realidade surgem gradações e conflitos, mas este é um padrão ideal das relações em sociedade.

Seria este um modelo idealista descolado da realidade? A crença de Habermas na possibilidade de entendimento não é aceita sob uma ótica marxista ortodoxa, segundo a qual “o acordo, o consenso, o entendimento, a busca do ‘bem comum’, é tudo o que o capital quer para o maior controle societal” (MONTAÑO, 2003, p.103). Segundo essa tendência, Habermas desenvolve um pensamento utópico, despolitizado, que termina por contribuir com o discurso a favor da presença de instâncias privadas em substituição a um Estado enfraquecido.

O público como uma instância para além do Estado e do mercado é, por vezes, encarnado no Terceiro Setor, um conjunto vago de instituições que prestam algum serviço de utilidade pública e que, com frequência, estão associadas à área de “marketing social” de grandes corporações. É a mesma crítica levantada por Murilo César Ramos (2007, p.41, grifos no original), quando aponta

os riscos teórico-práticos de substituir esse conceito forte de sociedade civil por metáforas como **Estado mínimo sob máximo controle público**, ou por conceitos fracos como esfera pública e, principalmente, por conceitos excessivamente genéricos e ideologicamente fugazes como **terceiro setor**.

De outro modo, Habermas não pode ser reduzido a uma leitura liberal (ou liberalizante), porque esta não parece ser a intenção do autor quando escreve. Há duas dimensões a considerar em sua obra que contradizem tais críticas. A primeira delas é o conceito de “mundo da vida” (HABERMAS, 2003), como um universo de enfrentamento e reconhecimento entre sujeitos no qual circulam suas visões de mundo. Essa é a realidade humana, que cuida de embaralhar as tipologias das ações sociais, tendo o ato comunicativo

como motor fundamental. O uso da razão está implícito nos atos de fala – e o entendimento é alcançado tanto mais se ativa a criticidade.

A segunda objeção a um suposto idealismo de Habermas está na passagem da ação comunicativa para a política institucional: se em um primeiro momento o autor parece enfatizar o caráter discursivo da comunicação, abrindo mão das bases concretas da política, ele buscará estabelecer uma ponte entre as duas esferas em suas obras posteriores. A política real se funda na legitimidade construída comunicativamente. Trata-se da transformação do processo de discussão em instituição da vontade comum:

Uma prática fundadora de constituição requer mais do que um princípio discursivo pelo qual os cidadãos possam julgar se a lei que produzem é legítima. As formas de comunicação das quais se espera que ensejem a formação de uma vontade política racional mediante o discurso precisam elas próprias ser legalmente institucionalizadas. Ao assumir uma forma legal o princípio do discurso transforma-se num princípio de democracia. (HABERMAS, 1995, p. 52)

A formulação de sentido na cena social, a respeito de assuntos que remetem ao interesse da coletividade, é uma prática que não dispensa os processos tradicionais da política – ambas as dimensões (argumentação racional e tomada de decisão) não se contrapõem, mas se completam. O reconhecimento da cidadania é uma das derivações primordiais desse aspecto argumentativo da política, pois a instituição dos direitos exige que estes, além de justos, sejam socialmente aceitos (o caráter “intersubjetivo” de que fala Habermas).

Segundo o autor (1995), tanto uma visão liberal da democracia, fundada na garantia de interesses privados e de direitos individuais, quanto uma concepção republicana, que pressupõe a auto-organização política da sociedade, são limitadas porque enfatizam as instituições do Estado de Direito como um componente democrático secundário. Ambas diferem de um terceiro modelo de democracia, do qual Habermas faz a defesa a partir da teoria política do discurso e que

conta com a **intersubjetividade de ordem superior** de processos de entendimento que se realizam na forma institucionalizada das deliberações, nas instituições parlamentares ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos. (HABERMAS, 1995, p. 48, grifos no original)

Uma das principais contribuições de Habermas está, portanto, em apontar a lógica da disputa entre indivíduos e grupos de interesse e, ainda assim, considerar a possibilidade de consenso através do exercício racional pela comunicação. Dentro da teoria democrática, tal posição representa uma virada importante,

na medida em que se substitui a percepção da falta da legitimidade do processo de agregação de maiorias por um formato institucional no qual maiorias e minorias, ou interesses simplesmente distintos, podem argumentar sobre as suas posições, algo que a teoria democrática convencional julgava desnecessário. (AVRITZER, 2000, p.26)

Essa ideia ainda é mais um desafio do que uma realidade. Mesmo o ato comunicativo pode ser orientado por objetivos que privilegiem interesses antidemocráticos, não-cívicos ou restritos a certos grupos. Além disso, é frequente na prática política a ação chamada de estratégica, em que os atores travam entre si uma disputa para alcançar determinados fins.

No entanto, perceber o processo de argumentação como tão ou mais relevante do que a deliberação representa uma ampliação de foco: dos espaços institucionais de decisão para o poder de agregação social assumido pelos atores do debate. No horizonte, permanece o desafio de garantir à esfera pública a dimensão central da política, o que implica o próprio fortalecimento do Estado como instância institucionalizada de exercício democrático.

## 1.2 O PÚBLICO E O ESTATAL NA COMUNICAÇÃO: PRINCÍPIOS DA REGULAÇÃO

As experiências ao redor do mundo, de acordo com as épocas, os aportes ideológicos e os interesses envolvidos, mostraram a existência de diferentes sentidos para a coisa pública. Um ponto de partida para entender a função dos governos e dos Estados é aquela distinção que termina por separá-los. Nas democracias modernas, os grupos políticos assumem o governo do Estado por períodos legais, ao disporem de mandatos legítimos. Porém, esses ocupantes temporais não são o aparelho político propriamente dito, pois este se define por sua natureza institucionalizada, relativamente estável, apesar de também estar sujeito a alterações no tempo.

Ainda que o Estado possua função pública, não se pode excluir da definição de “público” aquele grupo de ações, entes e instituições que remontam a essa orientação universalista, mas não são estatais. Existe, portanto, um segundo sentido possível para o termo: aquilo que compartilhamos, o coletivo, o que pertence a todos e, portanto, a ninguém. Essa é uma definição que deriva, segundo Norberto Bobbio (2009, p.15), da noção de *res publica* do direito romano, como “uma ‘coisa do povo’ desde que por povo se entenda não uma agregação qualquer de homens, mas uma sociedade mantida junta, mais que por um vínculo jurídico, pela *utilitatis comunione* [De re publica, I, 41, 48]”.

A partir do momento em que dois agentes passam a habitar o mesmo espaço, é preciso saber onde começa o limite de um e termina o de outro, isto é, o compartilhamento de um bem exige regras de sociabilidade. Essa é uma questão moral básica da vida em sociedade e a história moderna levou ao seguinte princípio ético-prático: o Estado regula e garante a distribuição equilibrada dos bens coletivos, como mediador das relações sociais. A imposição de ordem também provém de formas de governo locais e regionais, mas o Estado nacional possui um papel destacado como regulador, desde a sua formação, a partir do século XV.

No advento do capitalismo, ainda em sua forma mercantilista, a demarcação do Estado favoreceu as trocas comerciais, devido a fatores como cunhagem de moedas nacionais, impostos únicos e segurança jurídica. Na compreensão de Karl Polanyi (1980), o *laissez-faire* não era o método, mas o objetivo a ser alcançado pelo credo liberal – o surgimento de um mercado livre e ampliado só foi possível graças ao intervencionismo contínuo e centralizado. Essa observação contradiz a visão do Estado como figura neutra dos conflitos de interesse que emergem na vida social.

Ainda assim, de acordo com a concepção liberal de Adam Smith e de seus leitores do século XX, Friedrich Von Hayek e Ludwig von Mises, a igualdade é garantida pela liberdade de mercado. Segundo essa doutrina, o reino das iniciativas individuais permite a distribuição equitativa dos bens, pois se cada um buscar o maior benefício para si, o bem-estar do coletivo será alcançado. O Estado é visto como o “caminho da servidão”, expressão que dá título ao livro de Hayek publicado em 1944.

Não é o que evidenciou a realidade, como mostra Milton Santos (2000, p.38) a partir da análise de um cenário marcado pela ampliação do “papel político das empresas na regulação da vida social”. Em outras palavras, em áreas sociais de carência, a liberdade irrestrita de mercado e sua busca por lucro pode significar um prejuízo à cidadania e aos direitos humanos, pois não há garantias de distribuição justa dos benefícios sociais. É o que se dá com o direito de informação: o que garante a todos e todas igualdade de condições para se informar?

Sem a mediação do Estado nas sociedades capitalistas, a desigualdade entre os sujeitos tende a se ampliar de forma perversa para muitos. Essa compreensão pautou o modelo intervencionista que emergiu como alternativa à crise do capitalismo, em 1929, e o chamado Estado de Bem-Estar Social, na Europa do pós-guerra, além de outras experiências guiadas pela máxima “De cada um de acordo com sua capacidade, a cada um de acordo com sua necessidade” – da qual o direito público é um promotor por excelência, na medida em que não

pode tratar os diferentes com igualdade e se baseia, segundo Norberto Bobbio (2009), no pressuposto de uma sociedade de desiguais.

À frente, partiremos dos princípios que legitimam a regulação na sociedade e na comunicação (1.2.1) para entender como o Estado exerce seu papel de mediador nas políticas de comunicação (1.2.2).

### **1.2.1 Regular é preciso: garantias para a liberdade e a igualdade**

Responder aos anseios da maioria, em ações de alcance generalizado, ou atender às demandas dos grupos minoritários, observando cada especificidade? Definir estratégias a partir de técnicos do Estado ou permitir a participação da sociedade nas decisões? Utilizar o aparelho estatal somente para fiscalizar o andamento de atores privados ou tornar o próprio Estado parte do processo produtivo, compartilhando responsabilidades com o setor privado? Esse conjunto de questões acompanha a formulação e a execução de políticas públicas – e na comunicação não é diferente, com o agravante de que esse campo possui um potencial tanto econômico quanto político, uma vez que envolve as esferas de produção e circulação de dados, informações e opiniões na sociedade.

De um ponto de vista clássico, a regulação é “um processo que consiste na restrição intencional da escolha de atividades de um sujeito e provém de uma entidade que não é parte direta nem está envolvida na dita atividade<sup>1</sup>” (MITNICK, 1989, p.29). Apreende-se, portanto, que a regulação envolve necessariamente um ato de intervenção em atividades econômicas, culturais ou políticas – por exemplo, o nível de poluentes que uma fábrica despeja em um rio é matéria que merece atenção. Ainda quando considera a prática de regular como processo dinâmico, definições como essa se limitam a um aspecto “negativo”, isto é, um agente regula uma atividade para reduzir a atuação de determinados sujeitos dentro de um escopo desejável.

É possível uma definição “positiva” da regulação, como um mecanismo garantidor de justiça social e, como tal, necessário à vigência democrática? De fato, esse parece ser o caminho de uma visão do Estado como fiscalizador e, ao mesmo tempo, promotor de políticas – e, para os sistemas de comunicação que contam com financiamento e gestão estatal, é possível enxergá-lo ainda como produtor e proprietário. A visão economicista da atuação

---

<sup>1</sup> Livre tradução para “La regulación es un proceso que consiste en la restricción intencional de la elección de actividades de un sujeto, y proviene de una entidad que no es parte directa ni está involucrada en dicha actividad”.

tolerável do Estado sobre os agentes privados, somente quando necessária, cede lugar a uma concepção segundo a qual a democracia não existe sem instituições garantidoras.

Como a comunicação é o terreno da livre circulação de ideias, as iniciativas de regulação em suas matérias geram controvérsias a respeito do que pode ou não ser regulado. Um ponto inicial de referência é a Primeira Emenda da Constituição americana, segundo a qual nenhuma lei deve ser feita para diminuir a liberdade de expressão. O argumento, entretanto, passou a ser utilizado nos debates públicos para fortalecer um cenário em que o abuso da liberdade favorece a concentração econômica e o uso político da mídia. Como se verifica no Brasil, em contexto agravado pelo trauma da ditadura militar, qualquer iniciativa de fiscalização e responsabilização dos meios de comunicação é entendida como censura.

O número restrito de atores econômicos apresenta um prejuízo à pluralidade da informação. Ao contrário do que apregoa o discurso empresarial, é a concentração de propriedade que constitui a principal barreira à liberdade de expressão. Esse cenário não é uma especificidade brasileira e não surge apenas nos anos recentes, apesar de ter se intensificado com a globalização econômica. Tal como aponta James Curran (1979), já se percebia uma tendência de contração do mercado de comunicação, na Grã-Bretanha pós-Segunda Guerra, com a hegemonia crescente de grupos empresariais transnacionais. Enquanto diminuía o número de atores econômicos do jornalismo, a Comissão Britânica de Imprensa, encarregada de supervisionar o setor, continuava louvando a livre iniciativa como mecanismo capaz de garantir que todos pudessem falar.

Se de um lado a liberdade de expressão emerge como um direito individual, a comunicação pode ser entendida como bem público e, como tal, não diz respeito apenas a um grupo restrito de sujeitos, mas a toda a coletividade. O caráter social do direito à comunicação explicita um aspecto de contradição entre liberdade e igualdade, uma vez que a garantia das liberdades individuais não implica em justiça social. É desse princípio que surge a resposta para a pergunta “Por que regular as comunicações?”:

(...) se a diversidade de informações transmitidas é desejável como um fim, o mercado não é necessariamente a melhor forma de alcançá-la. Até mesmo em termos mensuráveis do provimento de acesso universal ao serviço de radiodifusão, a concorrência no mercado não será necessariamente um incentivo para chegar a áreas remotas.<sup>2</sup> (MICHAEL, 1990, p. 46, livre tradução)

---

<sup>2</sup> Livre tradução para: “(...) if diversity of information communicated is desirable as an end, the market is not necessarily the best way of achieving it. Even in measurable common carrier terms of providing universal broadcast service, market competition will not necessarily be an incentive to reach remote areas.”

É preciso esclarecer, porém, que a contradição entre liberdade e igualdade é uma questão falsa, como bem nos lembra o economista Amartya Sen (2001). Antes de se oporem, os dois valores devem se complementar na concepção das políticas públicas – “A liberdade está entre os possíveis **campos de aplicação** da igualdade, e a igualdade está entre os possíveis **padrões de distribuição** da liberdade” (SEN, 2001, p.54, grifo no original).

Em sua análise da desigualdade, Sen retorna a uma questão já explorada pelo teórico John Rawls: Como conciliar direitos iguais em um mundo desigual? Uma vez que a diversidade permanece como característica entre os humanos, não existe igualdade absoluta. A condição humana nos faz diferentes, particulares, cada um com anseios próprios, mas como membros da coletividade temos acesso igualitário ao conjunto dos direitos (pelo menos em tese). Alguns dentre nós dispõem de direitos específicos, de acordo com a condição de diversidade, como no caso dos portadores de necessidades especiais, e tal medida é requerida para corrigir uma sociedade desigual. Podemos dizer ainda que, assim como a igualdade, não existe liberdade absoluta, pois essa condição implicaria na ausência de liberdade para o outro.

A questão central nas comunicações não é **o que** pode ser regulado – que abre espaço para a defesa de que nada é passível de regulação –, mas sim **com base em que** princípios a regulação deve acontecer. Serviços e meios técnicos guardam especificidades quanto ao objeto regulado: na radiodifusão, por exemplo, há um espectro limitado a ser distribuído entre as operadoras. Mas a regulação não conta com atributos essencialmente técnicos; ao contrário, sua função é garantir a observância de princípios do interesse público e de justiça social, como igualdade de acesso e liberdade de fala – trata-se, portanto, de matéria de natureza política por excelência.

Há distintas visões sobre aquilo que se entende como interesse público. Uma primeira acepção diz respeito a ações que possam beneficiar o maior número possível de pessoas, sem prejudicar direitos individuais ou coletivos – podemos chamá-la de **visão majoritarista**, pois se baseia no consenso da maioria de beneficiados. Porém, nem todos os cidadãos concordam com a opinião do maior número ou têm seus anseios atendidos pelo consenso da maioria, o que significa que, sob esse ponto de vista, alguns não terão seus interesses contemplados e desse desequilíbrio nascem as minorias representativas.

Uma segunda concepção possível para o interesse público alia a preocupação da quantidade com a qualidade na distribuição dos benefícios e pode ser chamada de **visão distributiva**. Advém dela a ideia de que o bem coletivo não corresponde à soma dos interesses individuais e sim envolve um quadro de valores humanistas, dentre eles o respeito à

democracia, à vida, à ética pública e ao meio ambiente, dentre outros. As opções na condução de políticas em geral se estruturam entre essas duas vertentes.

Já que verificamos que os benefícios coletivos precisam ser garantidos para que se efetivem, caso se deseje uma sociedade justa, é preciso avaliar o papel desempenhado pelos agentes que tornarão o interesse público uma realidade na comunicação.

### **1.2.2 Mediador de interesses ou mediador “interessado”: a atuação do Estado na regulação das comunicações**

A análise do papel assumido pelo Estado permite destacar duas tendências normativas em políticas de comunicação, segundo Suzy dos Santos e Érico da Silveira (2007). Em um dos pólos, preserva-se o valor de livre mercado ao reduzir a intervenção estatal à distribuição de concessões, ainda assim por uma exigência técnica do meio, que se serve de um espaço de transmissão limitado; no outro pólo, sob influência da ideologia do Bem-estar Social, o Estado atua como principal promotor da comunicação e a presença do mercado é permitida, porém fortemente regulada.

O primeiro modelo foi a experiência por que passaram os Estados Unidos, onde a mínima regulação sobre a radiodifusão guia-se por um vago pressuposto de **interesse público**; já o segundo paradigma teve manifestações diferentes na Europa, a partir do Reino Unido, em países nos quais a comunicação foi considerada um **serviço público** como a distribuição de água e o sistema de correios.

Para entender a relação do Estado com a comunicação é útil a teoria proposta por Vincent Mosco (1988), que considera as formas de governança presentes nas sociedades capitalistas desenvolvidas – com a observação essencial de que o Estado se faz presente em todas as variações, mesmo naquelas que parecem prescindir do poder público em favor de decisões estratégicas de mercado. Ao receber demandas oriundas das esferas sociais, o Estado atua como mediador dos jogos de interesse – o que, como já observamos, não implica em impessoalidade nas decisões.

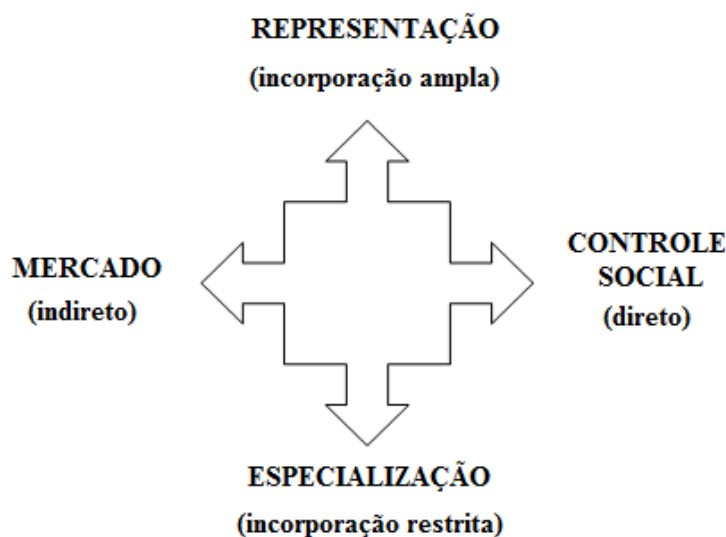
A teoria de classe, na leitura de Mosco, enxerga “o controle das agendas e decisões como expressões de processos dinâmicos e relações de poder no conjunto do sistema social” (MOSCO, 1988, p. 117)<sup>3</sup>. Segundo o autor, quatro vetores definem o processamento das demandas sociais por parte do Estado: o **mercado** e sua lógica restritiva, baseada no aumento

---

<sup>3</sup> “Class theory sees control over decisions and agendas as expressions of dynamic processes and power relations in the entire social system, in the case developed capitalism societies.”

dos benefícios particulares; a **representação democrática**, com a ressalva de que o excesso de demanda pode atuar como um componente de entrave; o **controle social**, que mais do que a forma anterior implica em participação direta de segmentos sociais representativos; e por último, a **especialização** ou o poder baseado no conhecimento técnico, que apresenta o risco de decisões desumanizadas, carentes de atenção para as reivindicações correntes no mundo da vida. Da combinação entre essas quatro tendências de interesses, no jogo social, é que se elaboram as formas de governança, como evidencia a Figura 1.1.

**FIGURA 1.1 – Formas de governança a partir dos vetores de forças que pesam no processamento de demandas por parte do Estado**



Fonte: Vincent Mosco (1988), traduzido

De acordo com Mosco, a **regulação** (1) corresponde à mediação dos conflitos de interesse, em um cenário de predomínio da iniciativa privada, para que se respeite minimamente o interesse público. É o que se verifica na experiência da radiodifusão norte-americana (e em linhas gerais também na brasileira), em que o Estado tem o papel predominante de autoridade concessora de outorgas, além de estabelecer princípios gerais para a execução dos serviços por parte de agentes privados.

Já o modelo da **competição** (2) baseia-se no mito de que o mercado é auto-sustentado. Menos frequente na realidade do que o tipo ideal anterior, remete às iniciativas de auto-regulação empreendidas pelo mercado publicitário no Brasil, como também aspiram

fazer as empresas jornalísticas, ao menos segundo os discursos das entidades representativas, como a ANJ (Associação Nacional dos Jornais).

Já o **corporativismo** (3) é o esforço por parte do poder público de incorporar, na formulação de decisões, os distintos segmentos sociais (radiodifusores, empresários das telecomunicações, associações de pais, entidades de defesa e conscientização dos consumidores, grupos de representação minoritária, como homossexuais, mulheres, negros, indígenas, portadores de deficiência, entre outros). No Brasil, o diálogo por parte do Estado com esse universo de atores teve na I Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, a sua principal manifestação.

E por fim, a gestão pelo **quadro de especialistas** (4) se baseia em princípios técnicos e em valores como eficiência, produtividade, transparência e gastos mínimos. A visão que privilegia aspectos universalistas, efetivada através do insulamento burocrático, é uma via de mão dupla: nas palavras de Eli Diniz (1998, p.38), “conduziria ao aprimoramento da qualidade das decisões”, na medida em que amplia o horizonte de atuação do poder público, enquanto por outro lado, devido à extensão da máquina burocrática, pode passar “ao largo dos procedimentos rotineiros de controle democrático”. No fundo pode se constituir como estratégia para mascarar o real propósito da tecnocracia de garantir benefícios para poucos, como nos lembra Milton Santos<sup>4</sup>. Trata-se do modelo de governança que advém com o capitalismo informacional, defendido por empresas de infotelecomunicações e por governos de inspiração neoliberal.

Qual é, enfim, o papel do Estado nas políticas de comunicação? Nem árbitro imparcial dos interesses das organizações, nem uma espécie de “gerente” das mudanças tecnológicas. O Estado é arena dos conflitos políticos, *locus* de disputa entre os grupos de interesse, espaço de elaboração de decisões a partir de dissensos e consensos (MOSCO, 1988). Essa é a contribuição dada por Vincent Mosco somada à teoria habermasiana da ação comunicativa, que adotaremos como fundo de análise ao longo deste trabalho.

Mas se o modelo sugerido por Mosco se aplica em “sociedades capitalistas avançadas”, o que dizer de países com níveis diferentes de desenvolvimento, como seria o caso brasileiro? Em primeiro lugar, devemos questionar se o “motor único” da história, segundo a expressão de Milton Santos (2000), é o caminho que queremos trilhar – ou se essa

---

<sup>4</sup> “Cria-se um verdadeiro totalitarismo tendencial da racionalidade – isto é, dessa racionalidade hegemônica, dominante – produzindo-se, a partir do respectivo sistema, certas coisas, serviços, relações e ideias. Esta, aliás, é a base primeira da produção de carências e de escassez, já que uma parcela considerável da sociedade não pode ter acesso a coisas, serviços, relações, ideias que se multiplicam na base da racionalidade hegemônica.” (trecho do discurso proferido ao receber título de Doutor Honoris Causa da UnB, em 11 de novembro de 1999)

posição de “país de segunda categoria”, com progresso (sempre) em curso, é antes uma decorrência das estruturas globais de poder. Feita essa ressalva, ainda assim temos que considerar a complexidade da relação entre Estado e sociedade no Brasil, uma vez que a atenção às demandas sociais se vê prejudicada pelo privilégio de certos segmentos e atores.

A postura do Estado brasileiro, por vezes incapaz de gerar bens públicos, não é exclusiva do setor das comunicações. Reflete antes o patrimonialismo exercido na esfera política brasileira, caracterizado pela “apropriação privada dos recursos do Estado, seja pelos políticos ou funcionários públicos, seja por setores privados” (SORJ, 2001, p.13). Durante os ciclos autoritários, o Estado foi confundido com governo e a mesma lógica persistiu após a redemocratização.

Por outro lado, nem todo o aparelho estatal é capturado pela prática de favorecimento de setores hegemônicos, já que não podemos considerar o Estado como um bloco monolítico. Se prevalece a máxima de que para governar é preciso fazer acordos, forças progressistas e conservadoras podem conviver no mesmo governo. Desse modo, políticas voltadas para a diversidade cultural, empreendidas pelo Ministério da Cultura, dividiram espaço com uma gestão pouco aderente às reivindicações sociais, por parte do Ministério das Comunicações, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que por si só se caracterizou por níveis de absurdo político, em coalizões pragmáticas que uniam políticos remanescentes da ditadura a intelectuais renomados de esquerda.

Pode o Estado se ver paralisado pela presença caótica de reivindicações dos setores sociais? A visão que associa situações de ingovernabilidade ao excesso de democracia é comum nos debates públicos, em que se nota frequentemente uma crítica negativista: “discutiu-se e não se chegou a lugar algum”. O risco antidemocrático dessa posição, legitimada por teóricos como o norte-americano Samuel Huntington, é apontado por Eli Diniz (1995), que enxerga a governabilidade não como resultado de uma sociedade ordenada, sem efervescências, mas como a capacidade do governo de identificar problemas críticos e mobilizar recursos na coordenação de políticas para atendê-los.

Segundo William H. Melody (1990), as políticas públicas de comunicação devem conciliar duas perspectivas: a) aquela dos grupos afetados pelas ações, ainda que não disponham de recursos de organização e reivindicação sistemática de suas demandas; e b) as aspirações da sociedade como um todo, no conjunto dos benefícios. Uma vez superada a visão de um Estado neutro, o segundo passo é, pois, adotar uma concepção do poder público comprometido com a justiça social.

Seria a regulação dos atores privados condição suficiente para promover o direito à comunicação? Pode-se supor que basta um mercado regulado, em que os participantes observem os princípios da legalidade e da pluralidade, ainda que estejam voltados para objetivos de empresas comerciais (como é legítimo que o façam), para garantir o direito de comunicar a todos e todas<sup>5</sup>. Ou existem duas categorias de cidadãos – aqueles que só têm oportunidade de se expressar para seus próximos e outros que podem falar ao conjunto da sociedade, pelo rádio e pela televisão? Já se vê que é preciso ir além da prática regulatória, pois a dimensão pública exige que os cidadãos sejam produtores e co-partícipes na comunicação.

### 1.3 CONCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS AO REDOR DO MUNDO: RELAÇÕES ENTRE OS MODELOS DE TELEVISÃO E AS ESFERAS DO ESTADO, DO MERCADO E DA SOCIEDADE<sup>6</sup>

A origem dos sistemas públicos de radiodifusão na Europa esteve ligada a projetos nacionais de comunicação, em que inicialmente o rádio e depois a televisão eram tomados como um serviço público estratégico. É comum os debates sobre televisão pública no Brasil se remeterem a esses exemplos paradigmáticos, que também passaram por crises e rearranjos e não se sustentam estancos no tempo. Servem, de todo modo, como lição histórica.

Uma observação necessária é a de que, nas comunicações europeias, não se nota a distinção entre estatal e público presente no Brasil ou mesmo em outros países do continente americano. O Estado é público e, portanto, o chamado “public broadcasting” se refere a um sistema de radiodifusão estatal que surgiu nas primeiras décadas do século XX, quando o Estado assumiu para si a dupla função de regulação do setor e promoção de políticas.

A preponderância estatal não garantia acesso amplo de todos os segmentos sociais e culturais ao direito de voz. O que nos deixa o aviso de que a pujança do Estado não está

---

<sup>5</sup> Assim aponta a abordagem de Wilson Gomes (1993, p. 89) sobre a “democratização da comunicação”, vista como um esforço para “impedir a constituição e manutenção da comunicação despótica”. De acordo com o autor, uma vez que a possibilidade do “contraditório” e o princípio da “publicidade” se façam presentes no círculo midiático, ainda que se mantenha uma estrutura concentrada, está assegurada a democracia nos meios de comunicação. É uma visão que privilegia a pluralidade do discurso em detrimento do equilíbrio na estrutura econômica, quando na realidade são dimensões complementares, com o agravante de que no cenário desigual de propriedade dos meios está a barreira mais significativa ao exercício dos direitos.

<sup>6</sup> Nosso propósito é visualizar princípios gerais com reflexo na gestão, no financiamento e na programação, que ajudarão a entender a experiência brasileira. Análises do modelo organizativo dos sistemas públicos em diferentes países podem ser encontradas em Raboy (1996) e Intervozes (2009).

necessariamente associada a exercício democrático. Se no Brasil o debate da televisão pública se orienta pela busca de espaços de comunicação para além do comercial, na Europa muito se discutiu sobre como ampliar a diversidade da radiodifusão pública burocratizada pelo Estado. Portanto, cada contexto histórico possui uma discussão específica sobre o tema e não é possível impor generalizações de modelos, apenas aproximações e comparativos<sup>7</sup>.

Para além da radiodifusão estatal, uma reflexão sobre a comunicação como um direito humano surgiu no bojo da UNESCO em meados dos anos 1970. A Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação publicou, ao fim de seus trabalhos, em 1980, um documento que, mais do que um diagnóstico do acesso desigual aos canais de informação, era um manifesto em defesa de um direito humano fundamental, o de livre expressão do pensamento. Mundialmente conhecido como Relatório MacBride, o texto “Muitas vozes, um único mundo”<sup>8</sup> sagrou-se como importante subsídio para os debates, a militância e as políticas públicas em torno da democratização da comunicação.

O documento, no entanto, faz pouquíssimas menções aos sistemas públicos, até mesmo porque resultava de um complicado arranjo político que unia países como Estados Unidos, União Soviética e Iugoslávia, em que se notavam estruturas diversificadas na comunicação<sup>9</sup>. No capítulo sobre “Concentração”, diz-se apenas que

muitos países criaram empresas de radiodifusão controladas pelas autoridades públicas e vários deles adotaram o princípio de uma entidade autônoma, mas socialmente responsável pelo rádio e pela televisão: o Canadá, a Austrália, o Japão e, mais tarde, alguns países africanos. (...) Quando a radiodifusão tem caráter de serviço público, o Estado possui e controla o sistema, com muitas variantes no que diz respeito à repartição da autoridade e da responsabilidade normal da gestão. (UNESCO, 1983, p.165-166)

Diante da variação entre a propriedade estatal e a privada, “**não se recomenda uma opção de preferência a outra e não se propõe nenhum tipo de normatização**” (UNESCO, 1983, p.167, grifo no original). Apesar da contribuição tímida do Relatório MacBride sobre os

---

<sup>7</sup> Para se ter uma ideia da dimensão desse “desnível” no debate, em discussão durante uma participação na disciplina de Suzy dos Santos no PPGCOM/ECO, em novembro de 2009, o canadense Gaëtan Tremblay me questionou se o Brasil não seguia a contramarcha da história ao adotar uma televisão pública/estatal, enquanto os países europeus vivenciam desde os anos 1980 a desmontagem ou a reformulação de seus modelos. Fato é que o país nunca teve o que a Europa tem há quase um século.

<sup>8</sup> O título original é *Many voices, One World*.

<sup>9</sup> Os debates na UNESCO em torno do tema levaram a saída de Estados Unidos e Reino Unido da organização, no início dos anos 1980, alegando que qualquer ingerência na comunicação era uma ameaça ao “livre fluxo de informação”. O Reino Unido só voltou a integrar a entidade em 1997 e os EUA em 2003.

sistemas públicos, nele se encontra a raiz da abordagem da comunicação como diversidade, que se fortaleceria com o tempo e encontraria na televisão pública uma de suas bandeiras.

No ano 2001, a UNESCO abordou o tema por meio do documento “Public Broadcasting: How? Why?”, que entende a mídia pública como aquela que tem o papel de prover os cidadãos de informação, educação e entretenimento livres de influências comerciais e políticas (UNESCO, 2001). Segundo essa visão, a televisão pública realiza um apelo à imaginação, além de ser “lugar de encontro onde todos os cidadãos são bem-vindos e considerados iguais” (Ibid., p.07, tradução nossa)<sup>10</sup>, o que remete ao espaço idealizado da ágora grega. Focado nos princípios que regem o sistema público, o documento apenas se refere ao tópico “estrutura” quanto ao fato de que esta se divide em três modelos (o comercial, o estatal e o “serviço público”). Ainda assim, a abordagem da UNESCO enfatiza a relação entre a mídia pública e a sociedade, seja na gestão ou no direcionamento da programação. Essa se tornou uma posição importante nos debates sobre o tema durante a primeira década do século XXI.

A diversidade de experiências no cenário internacional é notável – desde a complementaridade entre o setor público e o privado no Reino Unido, com a presença de uma corporação fortemente institucionalizada como a BBC, até um sistema fragmentário e disperso nos Estados Unidos do PBS. O que explicaria práticas distintas para o mesmo ideal de “coisa pública”? Ou a concepção de público não é a mesma em cada um desses países, relacionando-se mais ou menos com a estrutura estatal?

Quando a radiodifusão entrou em pauta no Reino Unido, na década de 1920, uma das preocupações era evitar a configuração caótica da experiência norte-americana. Os britânicos afirmaram as garantias de regulamentação por parte do Estado, em um paradigma voltado para o serviço público. Segundo Paddy Scannell (RABOY, 1996, p. 24, tradução nossa), o projeto original da BBC era “criar uma cultura comum que falasse para toda a sociedade e pudesse ser compartilhada por pessoas de experiências muito diferentes, com gostos e interesses distintos”<sup>11</sup>.

Essa pressuposição que norteou a criação da BBC evocava a ideia de uma nação homogênea, sem conflitos culturais ou de classe, bem característica do contexto nacionalista

---

<sup>10</sup> “Public broadcasting is defined as a meeting place where all citizens are welcome and considered equals (...) public broadcasting must also appeal to the imagination.”

<sup>11</sup> “The task was to create a common culture that speaks to the whole society and that can be shared by people of widely different backgrounds, with different tastes and interests.”

da Segunda Guerra – coesão social que não existia na realidade. Ainda de acordo com Scannell, a emergência de novas identidades culturais e políticas, como os movimentos feministas, estudantis e de imigrantes, colocou a BBC diante das culturas dos “outros”, que não correspondiam ao modelo de cidadão britânico idealizado por John Reith, principal artífice do projeto. Esse vetor vindo de baixo provocou mudanças significativas tanto quanto aquelas exigidas pela liberalização econômica.

O monopólio estatal na radiodifusão britânica foi flexibilizado em 1954, com a permissão de funcionamento de uma matriz comercial independente, mas ainda sob forte controle externo (Independent Television – ITV). Nos anos 1990, avançaram outros canais comerciais e a experiência de um canal público mais experimental que a BBC, com financiamento privado (Channel Four). Ainda assim, o comercial não conseguiu predominar no país e o que se nota, como apontado por Laurindo Leal Filho (1997), é uma situação de equilíbrio entre os sistemas público e privado.

Desde que foi criada através de uma licença real, em 1926, a BBC rege-se por um documento renovado a cada dez anos, intitulado *Charter* (ou Carta Real) – atualmente assinado pela rainha Elizabeth II. O texto, extremamente rígido do ponto de vista legal, apresenta os princípios e o esqueleto institucional da organização. De caráter complementar, um segundo estatuto (*Framework Agreement*), firmado entre a corporação e a Secretaria de Estado para Cultura, Mídia e Esporte, especifica aspectos sobre os serviços prestados. A gestão é realizada por dois órgãos, o Truste e o Conselho Executivo, um com funções gerais de definir políticas, outro com caráter gerencial executivo.

Apesar de discordarem da vocação que deve assumir a televisão pública, os latino-americanos Diego Portales Cifuentes e Guillermo Orozco concordam com a necessidade de institucionalizar a matriz que assim se configure. A partir do conceito de “televidência”, Orozco defende que um dos vínculos das audiências com a televisão se dá por meio da instituição, já que esta é uma face das mediações que a comunicação estabelece, ao lado da dimensão afetiva<sup>12</sup>. Portanto, há a necessidade de “um tipo de desenvolvimento histórico que, pelo menos, estabeleça uma diferença conceitual e prática entre Estado e governo”, nas palavras de Cifuentes<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> OROZCO GÓMEZ, Guillermo. Mediações e televisão pública: A desconstrução múltipla da televidência na era da vassalagem mediática. In: RINCÓN, Omar (org). **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo: Friedrich Ebert-Stiftung, 2002, p. 233-266.

<sup>13</sup> CIFUNTES, Diego Portales. A televisão pública na América Latina: crises e oportunidades. In: RINCÓN, Omar (org). Op. cit.

De modo diferente da experiência europeia, o mercado de comunicações nos Estados Unidos foi entregue desde o seu surgimento à iniciativa privada. O debate sobre que desenho teria a radiodifusão norte-americana, à luz das experiências iniciais na década de 1920, fez crer que a ausência completa de regulação, como queriam alguns, levaria a uma situação de desordem e mau aproveitamento do espectro eletromagnético. A definição sobre o ambiente regulatório veio em 1934, com o *Communications Act*, que garantia a liberdade de expressão e a autonomia das empresas de comunicação e destinava ao Estado a função de outorgar e renovar concessões.

Nesse cenário de predomínio comercial, havia pouco espaço para iniciativas culturais e educativas. As reivindicações geradas por comissões de pais e educadores foram decisivas para a criação do Public Broadcasting Service (PBS), no final dos anos 1960, mais de trinta anos depois do início da radiodifusão no país, como relata Érico da Silveira (2002). Nasceu assim uma rede de transmissão televisiva sem fins lucrativos, composta por emissoras ligadas a universidades, associações de moradores e governos locais, com conteúdo produzido de modo colaborativo pelas entidades integrantes da rede.

O PBS possui atualmente uma arquitetura descentralizada que abarca uma rede com 356 estações-membro<sup>14</sup>, espalhadas em todos os territórios da federação, que desfrutam de autonomia na programação e integram um serviço cujo objetivo é a promoção de educação, cultura e informação, preenchendo as arestas deixadas pela mídia comercial.

O contexto vivenciado atualmente pelos modelos de radiodifusão pública no mundo é outro em relação ao momento em que estes quadros institucionais foram concebidos. É em torno de rearranjos no espaço que cabe ao Estado, ao mercado e à sociedade civil que se deram as principais mudanças estruturais. A questão é: assim como se transformaram as condições sociais, políticas e mesmo culturais, devem mudar os desenhos das instituições?

O estatuto da British Broadcasting Corporation (BBC) prevê a adequação dos princípios que regem a corporação ao cenário vivenciado em cada tempo histórico<sup>15</sup>. Além de evidenciar que os padrões das políticas de comunicação possuem uma validade transitória, a

---

<sup>14</sup> As 356 estações-membro do PBS pertencem a 165 entidades licenciadas pela Federal Communications Commission (FCC), responsável pela outorga de concessões de radiodifusão nos EUA. Dentre as organizações responsáveis, 86 são comunitárias, 54 são de universidades, 20 de poderes estaduais e cinco de autoridades municipais ou educacionais locais.

Dados disponíveis em: <http://www.pbs.org/about/background/> (Último Acesso: 05/03/2011).

<sup>15</sup> Artigo 62 (2): “Similarly, references to anything else are to be read as relating to whatever falls within the reference at whatever time is relevant. For example, the reference in article 11(b) to generally accepted principles of good corporate governance should, in the year 2010, be read as referring to principles of good corporate governance which are generally accepted in 2010, rather than what was generally accepted when this Charter was granted.”

atualização jurídica representa um duplo movimento em que parâmetros são buscados em experiências consagradas e novos contextos incentivam a revisão conceitual – salvo o risco de se ceder às pressões imediatistas de interesses privados, levando a quadros de injustiça social.

Uma situação de mudança estrutural como ameaça ao bem público foi o que se notou na década de 1980, com a onda de desregulações encampada pelo governo conservador de Margareth Thatcher no Reino Unido (1979-1990), que depois se disseminou em todo o setor das comunicações na Europa. A principal pressão era pelo fim da licença paga (*license fee*), uma taxa cobrada aos proprietários de aparelhos de TV, que constitui subsídio direto da população à radiodifusão pública britânica. Convocada por Thatcher com o objetivo preciso de justificar o fim do financiamento público da BBC, a Comissão Peacock de 1985, presidida pelo economista que lhe dava nome, concluiu pela manutenção da taxa (LEAL, 1997).

Nos países em que predominou a radiodifusão estatal de serviço público, o Estado passou a enfrentar o desafio de que as fronteiras no setor das comunicações são pouco a pouco dissolvidas pela convergência tecnológica e de mercados. As mudanças notadas desde os anos 1980, com intensificação em 1990 e 2000, representaram o surgimento de um novo “paradigma comunicacional”, no qual “a linguagem digital única forja a base material para a hibridação das infraestruturas de dados, imagens e sons”, segundo Dênis de Moraes (2003, p.193).

O protagonismo do poder público cedeu lugar ao processo acelerado de desestatização, que figurou sob determinado ponto de vista como saída única diante das pressões do mercado. Nos primeiros anos do século XXI, em que se verifica a convivência entre a televisão massiva e a comunicação digital, uma pergunta vez ou outra surge nos discursos mais alarmistas: Afinal, para que os países precisam de televisão pública, se essa é uma tecnologia com os dias contados?

Faz-se necessário, porém, recordar a lição do livro de Raymond Williams (2003), publicado ainda nos anos 1970: a televisão não é apenas uma questão tecnológica, mas também cultural. Ainda que se alterem os suportes técnicos ou mesmo as formas específicas de relação com os públicos, a elaboração de vínculos sociais não cessa, como também aponta a ideia do sociólogo francês Dominique Wolton (1996). E a vinculação só será democrática se contar com o componente público.

Essa posição teórica encontra correspondência prática na América Latina, em que a televisão pública passou a figurar como bandeira das organizações sociais pela direito à comunicação (no Brasil, os exemplos são o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação – FNDC – e o Coletivo Intervozes), ao mesmo tempo em que os sistemas

públicos mobilizaram políticas por parte dos governos na década de 2000. O caso brasileiro de criação de uma emissora pública federal não é único entre esses países. Essa é uma mudança profunda na perspectiva histórica das televisões públicas na região, em que antes se notava o quadro descrito por Cifuentes (RINCÓN, 2002, p. 124-125):

A América Latina acreditou ser herdeira de um desses dois modelos puros de organização do rádio e da televisão [o europeu e o americano]. Entretanto, em muitos países, e em diversos estágios do seu desenvolvimento, predominou um modelo de televisão de Estado sob regimes autoritários, que misturou o pior da censura governamental, com a alocação arbitrária de frequências e espaços a setores privilegiados da esfera privada.

Em “A batalha da mídia”, Dênis de Moraes (2009) indica a reestruturação da comunicação estatal e o surgimento de novas dinâmicas produtivas nas televisões públicas, como a criação do Canal Encuentro na Argentina, entre as mudanças nas políticas de comunicação trazidas pelos chamados “governos progressistas” na América Latina<sup>16</sup>. Os projetos conciliaram a constituição de marcos jurídicos à entrada de novos atores na cena de representação, como as comunidades indígenas da Bolívia.

Guardadas as proporções e as especificidades de cada país, parece indiscutível a presença de um movimento que fortalece o debate e as políticas sobre televisão pública no continente latino-americano. O fato novo é que essa tendência não deixa de lado os grupos da sociedade civil, portadores de demandas da realidade social, e não vem somente a reboque do Estado – apesar da participação democrática ainda se mostrar restrita. No caso específico brasileiro, como se dá a articulação entre esses dois atores, a sociedade e o Estado? Seriam seus vetores de ação antagônicos ou convergentes? É possível pensar em um caminho em que um não exclua o outro? São questões que voltarão no decorrer deste trabalho.

#### 1.4 A ACADEMIA PENSA A TELEVISÃO PÚBLICA: O QUE JÁ SE PRODUZIU SOBRE O TEMA NO BRASIL

A televisão pública retornou à agenda dos pesquisadores brasileiros ao fim da primeira década do século XXI, acompanhando a criação pelo Governo Federal de uma empresa de comunicação encarregada da gestão de uma TV pública nacional. Em parte sob o

---

<sup>16</sup> Ponto de vista semelhante foi expresso pelo argentino Guillermo Mastrini (2010), em conferência proferida no I Seminário “Convergência das Mídias: Regulação para a cidadania”, ao apontar iniciativas voltadas para os meios públicos presentes em países como Brasil, Argentina, Venezuela, Equador, Bolívia e Chile, durante a primeira década deste século.

efeito do discurso oficial de que o Brasil finalmente teria a sua BBC, essa nova onda de pesquisas retoma um tema presente, mas sempre marginal, nos estudos de comunicação no país: o lugar do sistema público ou não-comercial, que ao longo do tempo assumiu outras roupagens – seja sob a alcunha de televisão educativa e cultural ou mesmo a partir de suas formas não-comerciais, como as TVs comunitárias, universitárias e alternativas<sup>17</sup>.

É inegável tomar, como ponto de referência dos escritos sobre televisão pública no Brasil, o livro de Laurindo Leal Filho, publicado em 1988, sobre a TV Cultura de São Paulo. “Atrás das câmeras” aborda as diretrizes gerenciais e editoriais seguidas pela emissora paulista ao longo de sua história, de um perfil elitista a iniciativas inovadoras de representação popular, passando por tentativas de aproximação com o popularesco. O perfil assumido pela TV, em cada uma de suas fases históricas, estava ligado organicamente ao projeto político do governo de turno, o que já apontava para a ingerência a que estava submetida a Fundação Padre Anchieta, mantenedora do canal.

O lugar destacado que a TV Cultura ocupou como objeto de teses, dissertações e ensaios acadêmicos se deve ao reconhecimento público adquirido do fim dos anos 1980 até a década de 1990, não só em seu estado de origem, mas em localidades de todo o país, aonde chegava através de retransmissoras ou pelo sinal da antena parabólica. O sucesso e a qualidade de produções infantis, como “Castelo Rá-ti-bum” e “Mundo da Lua”, e de programas de debate público, como “Roda Viva”, colocaram a TV Cultura como uma espécie de líder das televisões públicas e educativas. Em 1997, Leal Filho retornou ao tema em um estudo sobre a BBC, no livro “A melhor TV do mundo”, que analisa o modelo de serviço público de radiodifusão a partir da experiência do Reino Unido.

No início da década de 2000, foi organizado pelo colombiano Omar Rincón um compêndio reunindo escritos de intelectuais latino-americanos, com a participação de Jesús Martín-Barbero, Germán Rey Beltrán, Diego Portales Cifuentes, Valério Fuenzalida, Nora Mazzioti, Guillermo Orozco Gómez e Teresa Otondo. Sob o título “Televisão pública: do consumidor ao cidadão”, o livro busca identificar, em um passado modesto, um presente contraditório e um futuro incerto, as bases sobre as quais se assentam o campo público de televisão na América Latina, com referências ao caso brasileiro.

A riqueza da obra está na abordagem que perpassa distintas dimensões do tema, como os princípios, a programação, a gestão, as formas de narrativa, o lugar histórico e a relação com as audiências. Sob uma perspectiva que enxerga a televisão como expressão

---

<sup>17</sup> As rádios comunitárias possuem um manancial fértil de pesquisas no Brasil. Por questão de foco, trataremos apenas dos estudos sobre televisão.

cultural, os autores do livro entendem a experiência pública como “um jogo de prazer e sensibilidades, e um trabalho de construção de memórias, geração de verdades plurais, criação de relatos de identidade” (RINCÓN, 2002, p.329). Muitos dos prognósticos de então servem de inspiração para esta pesquisa.

A dissertação de mestrado da professora Maria Regina de Paula Mota, na UFMG, foi uma das primeiras a tratar do tema detidamente, em 1992, sob o título “TV Pública: Educação e cidadania no ar”. Como a concepção corrente restringia a TV pública à matriz educativa, algumas pesquisas se voltaram para a perspectiva da teleducação, entendendo o papel da televisão como veículo promotor de conhecimento – assim fizeram Maria Helena Rennó Nunes (USP, 1988), Regina Duarte (UFF, 1990), Edmundo Anez Melgar (UFRJ, 1995), Beatriz Schmidt (UFRJ, 2001) e Mônica Cristine Fort (UFSC, 2004), para citar apenas alguns, já que o uso das tecnologias da comunicação é um tópico à parte nas pesquisas da área de Educação.

Ainda em um esforço de entender o viés educativo da programação, outros estudos se voltaram para a análise semiótica ou de conteúdo dos programas – são os casos de Robson Bastos da Silva (PUC-SP, 1996), Néstor Ricardo Ruiz Matiauda (PUC-SP, 1996), Adriana Maricato de Souza (USP, 2001), Raimundo Nonato Silva Câmara (USP, 2001), Ana Carine García Montero (UFSC, 2004) e Ligia Beatriz Carvalho de Almeida (Unesp, 2005). Em geral, o foco desses textos é a programação infantil, com destaque para o “Castelo Rá-ti-bum” da TV Cultura e seus derivados.

Algumas teses e dissertações abordam essa mesma questão da programação para crianças nas TVs públicas a partir de um ponto de vista comparativo com as emissoras comerciais, tal qual realizado por Cláudio Márcio Magalhães (UFMG, 1999) e Lilian Mary Iaki (PUC-SP, 2000). Nessas pesquisas, o esforço é de entender o que as crianças vêem (e como se vêem) na televisão. Há ainda a preocupação em comparar o conteúdo levado ao ar por públicas e privadas quanto ao alinhamento político-eleitoral, como faz Cristiane Finger Costa (PUC-RS, 2002). Mesmo que sem uma análise detida desse conjunto de pesquisas, cabe-nos lembrar que o olhar sobre a programação e o conteúdo audiovisual não pode prescindir do lugar ocupado pelos programas nas políticas institucionais.

A fim de compreender a estrutura adotada pelas televisões públicas, um conjunto de pesquisas se voltou para a análise das experiências educativas estaduais, com lugar destacado para a TV Cultura de São Paulo e a TVE do Rio Grande do Sul, mantida pela Fundação Cultural Piratini. Assim escreveram Rui Souto de Alencar (USP, 1983), Silmara Regina Biazoto (Unesp, 1995), Cássia Regina dos Santos (PUC-SP, 1998), Josmar Brandão

Coutinho (Unesp, 2003), Daniela Hoffmann Lobato (Unisinos, 2004), Liana Maria Milanez Pereira (USP, 2005), José Carlos Oliveira Torves (PUC-RS, 2006), Edna Miola (UFBA, 2009) e Ivonete da Silva Lopes (UFF, 2010). São levantadas questões desde a compreensão que os profissionais dessas TVs têm do fazer televisivo (PEREIRA, 2005) até os debates e as disputas quanto à gestão do Conselho Curador (MIOLA, 2009), passando pela relação entre Estado, política e televisão.

O chamado campo público mereceu a atenção de pesquisadores interessados em entender a comunicação não-comercial no cenário brasileiro. Tema ainda promissor, as experiências das TVs legislativas, que surgiram após a Lei do Cabo de 1995, foram abordadas por Maria Letícia Renault Carneiro de Abreu (UFMG, 2002) e Luiz Carlos Santana de Freitas (UnB, 2004).

Voltaram-se para as televisões universitárias, que também têm espaço na Lei do Cabo, os textos de Leonel Fernando Aurélio (UFRJ, 1999), Mércia Martinho (Umesp, 1999), Flávio Antônio Camargo Porcello (PUC-RS, 2001), Angela Fernandes (USP, 2003) e Adriano Adoryan (USP, 2004) – todos estes publicados no mesmo espaço de cinco anos, provavelmente em decorrência do estímulo às universitárias gerado pela Lei do Cabo, e nenhuma depois de 2004.

Essas entidades ainda carecem de pesquisas que se aproveitem da universidade para desenvolver experiências promissoras de intervenção, assim como trabalhos que compreendam as rádios e TVs universitárias como parte do campo público. Não seria infundado imaginar que o isolamento refletido na teoria se deve ao fato que nem as próprias emissoras e o restante do campo público as entendem como tal. Ainda quando surgem definições, não há clareza do que seja o público – e a TV universitária ocupa o espaço de “uma emissora de TV que não é pública nem privada, mas, como aqui se define: ‘quase-pública’” (PORCELLO, 2001).

Há ainda um grupo de pesquisas sobre as chamadas “TVs de rua”, experiências de comunicação alternativa e popular, como a TV Viva de Recife. A maior parte dessas teses e dissertações foi escrita nos anos 1990, pelos autores: Irene Cristina Gurgel do Amaral (UFRJ, 1995), Cássia Chaffin Guedes Pereira (Umesp, 1995), Mário Galluzzi Júnior (Unicamp, 1996), Maria Yolanda de Oliveira Costa (USP, 1997), Jacinta Martinha Vieira Rodrigues dos Santos (UFRJ, 1999), Mônica Schmidt Ribeiro (UFRJ, 1999) e Luiz Fernando Lopes Tabet (USP, 2005). As televisões alternativas são vistas como uma matriz específica de comunicação, na contramarcha do que se faz no restante da mídia brasileira. Sobre as

experiências de TVs comunitárias pós-Lei do Cabo, tem-se a referência do trabalho de Álvaro Fraga Moreira Benevenuto Junior (Unisinos, 2005), que estuda o caso de Porto Alegre.

Pesquisas recentes, derivadas do campo da Economia Política da Comunicação, trataram dos sistemas públicos de radiodifusão encontrados em Moçambique (João Miguel, Unisinos, 2003), Portugal (Liana Vidigal Rocha, USP, 2006), Angola (Antonio Marcos de Guide, USP, 2007) e Estados Unidos (Érico da Silveira, UnB, 2002). Essa compreensão sistêmica dos modelos de comunicação enriquece os debates sobre o caso brasileiro, por estar atenta a aspectos políticos e econômicos dos meios públicos.

Em seu estudo sobre o Public Broadcasting Service (PBS), Érico da Silveira apontou a relação entre as formas de financiamento e a identidade da televisão pública norte-americana. Uma vez que o sistema conta com recursos marginais, em comparação com os países europeus e com a mídia comercial nos próprios EUA, “as leis, o mercado, enfim, o modelo como um todo não trata o serviço público de comunicação como um direito e uma necessidade, mas apenas como mais uma opção para o cidadão” (SILVEIRA, 2002, p.15).

A dissertação de Jonas Valente (UnB, 2009) abordou a criação da TV Brasil, a partir da hipótese de que seria ela um “aparelho de Estado” que

desempenha uma função de reprodução ideológica por meio do estabelecimento de ‘consensos’ construídos a partir do embate entre as forças que disputam o seu controle e entre estas e as demandas do público a que se dirige, devendo, para isso, atuar na Indústria Cultural em concorrência com outros agentes a partir da tensão entre seu modelo de financiamento disfuncional ao espaço e a resistência dos capitais à sua presença. (VALENTE, 2009, p.51)

A perspectiva adotada é enriquecedora por sua vinculação materialista, que compreende as dinâmicas reais que levaram à constituição da nova televisão pública. No entanto, ao privilegiar “a análise da **natureza institucional** desta modalidade de televisão, ao invés do entendimento, de viés idealista, dessa como categoria de emissoras caracterizada por seu **projeto ético ou princípios programáticos**” (Ibid., p.11, grifos nossos), cria-se uma falsa dicotomia entre visões de mundo e realidade histórica, prática recorrente do marxismo ortodoxo.

As disputas de interesse não prescindem das concepções éticas e das expressões culturais, antes são instâncias que se influenciam mutuamente. Portanto, para entender uma televisão pública, a identidade da programação e os pontos de vista levados ao ar são tão relevantes quanto as formas de gestão e financiamento. É por esse aporte que tal pesquisa prosseguirá.

Os documentos gerados a partir de encontros temáticos, ao reunir as concepções de pesquisadores, ativistas e autoridades públicas, indicam a diversidade de visões presentes nos fóruns públicos. Em 2003, a TVE Brasil realizou um seminário com intelectuais e representantes de televisões públicas nacionais e internacionais, que tinha por objetivo firmar a posição da entidade para o futuro, em especial diante do momento estratégico advindo com o início do governo Lula. As contribuições dos participantes podem ser encontradas no livro “O desafio da TV Pública: uma reflexão sobre sustentabilidade e qualidade”, organizado pela presidente da instituição, Beth Carmona.

O I Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado em 2007, empreendeu um amplo diagnóstico do chamado campo público, congregando a participação de televisões educativas, legislativas, universitárias e comunitárias (os textos são encontrados no “Caderno de Debates – volume 1”). A partir dos Grupos de Trabalho vinculados ao encontro, foram formuladas propostas sobre a televisão pública levando em conta os seguintes aspectos: missão e finalidade, configuração jurídica e institucional, financiamento, legislação e marcos regulatórios, programação e modelos de negócio, tecnologia e infra-estrutura, relações internacionais e migração digital (“Caderno de Debates – volume 2”).

Dentre os textos produzidos pelas próprias emissoras como registro de sua memória, destacam-se os dois volumes de Liana Milanez sobre a história da Rádio MEC e da TVE Brasil, publicados em 2007, fonte importante para entender a evolução da radiodifusão pública no Brasil. De outra parte, a edição de setembro de 2008 do periódico “Eptic Online” (Revista de Economia Política das Tecnologias da Informação e Comunicação) reúne artigos de especialistas sobre o tema<sup>18</sup>.

A pesquisa desenvolvida pelo Coletivo Intervozes sobre os sistemas públicos de comunicação no cenário internacional gerou um livro que reúne o que é hoje o material mais amplo em língua portuguesa sobre televisões públicas no mundo. Publicado em 2009, com a participação de Diogo Moyses, Flávia Azevedo, Jonas Valente e Sivaldo Pereira da Silva, a obra reúne informações sobre doze países e uma análise da experiência brasileira.

Se de um lado as pesquisas sobre as mídias comerciais se multiplicam, ainda mais devido a iniciativas de fomento por parte das próprias instituições a serem analisadas, como o Projeto Globo Universidade, por que não imaginar correntes de estudos e programas de incentivo dedicados às mídias públicas, a considerar sua relevância para a sociedade?

---

<sup>18</sup> Não foram citados artigos publicados em congressos científicos ou em outros periódicos, pela dificuldade em sistematizar esse universo disperso. Em nossa visão, teses, dissertações, livros e cadernos de estudo dão um panorama das pesquisas sobre o tema no Brasil. Artigos científicos, de autoria desses pesquisadores já citados ou de outros, serão utilizados ao longo do trabalho.

O manancial ainda inconstante de pesquisas sobre o campo público de comunicação, perpassado por ondas e tendências (aliás, característica comum na academia), precisa consolidar-se como subsídio para as experiências concretas. Ao se tornarem socialmente relevantes, no ato de serem lidas pelos segmentos interessados, e mais ainda, ao se converterem em pesquisas “públicas” (nos dois sentidos da palavra, no propósito e na repercussão), é que esse conjunto de esforços encontrará sua missão, seu espaço e sua identidade.

Depois de ter assentado as bases teóricas que guiam este trabalho, o passo seguinte é buscar as raízes históricas da radiodifusão pública no Brasil. A análise da evolução no tempo permite enxergar a estrutura contemporânea dessa modalidade de comunicação, além de entender que uma das barreiras à sua expansão está na concepção restritiva que associava TV pública à educativa.

## **CAPÍTULO 2**

### **SOB O RÓTULO DE EDUCATIVA: ORIGENS, CONTRADIÇÕES E FRAGMENTOS DA TELEVISÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Ao longo da história das comunicações no Brasil, estabeleceu-se em lei um padrão institucional segundo o qual eram chamadas de públicas ou educativas as televisões mantidas pelos governos estaduais, com orçamentos restritos e projeto editorial ligado à educação e à cultura formal. Essas emissoras integram ainda hoje um conjunto disperso e contraditório, ao lado de entidades privadas que se servem de programas da chamada Rede Pública. O surgimento da TV Brasil, como resultado de uma política de televisão do Governo Federal brasileiro, poderia significar uma mudança de configuração do campo, mas enfrenta barreiras estruturais à sua consolidação.

No plano legal, o conceito de “televisão educativa” ancora-se em um Decreto-Lei do período militar (Decreto 236 de 1967). Segundo a concepção implícita na legislação, as TVs educativas cumpririam o papel de apregoar a ideologia hegemônica, ao priorizar em sua grade de programas a veiculação da matriz cultural erudita. Em linhas gerais, as experiências de maior sucesso nas TVs educativas foram justamente as que seguiram por outro caminho, unindo inovação de linguagem ao resgate de tópicos representativos da cultura brasileira, como algumas iniciativas empreendidas pela TV Cultura de São Paulo e pela TVE Rio de Janeiro.

Ainda assim, a comunicação independente e inovadora não representa uma regra para o campo, composto por um universo de outorgas entendidas juridicamente como “radiodifusão de sons e imagem para fins exclusivamente educativos”, mas que na prática se ligam a instituições dos mais variados perfis, como igrejas, grupos privados com fins lucrativos, governos estaduais e municipais, universidades privadas e públicas e até mesmo personalidades políticas.

Este capítulo investiga as raízes práticas da concepção de “público” na televisão brasileira e parte da hipótese de que historicamente este conceito esteve associado à noção de educativo, como uma incumbência inevitável para os veículos estatais e, de outra parte, limitadora para as potencialidades de uma mídia efetivamente pública. Se todos os meios de comunicação deveriam ter essa missão, independente de sua natureza jurídica e gerencial, o que se verificou no Brasil foi antes a marginalização da função pública, em finalidades restritivas.

Pretende-se esboçar o cenário encontrado pela empresa pública criada para levar ao ar a TV Brasil. Parte-se da constatação de que, ao contrário do que apregoado no momento de fundação da emissora, esta não é a primeira experiência pública que o país vivencia. Outras iniciativas tão incongruentes quanto promissoras configuraram um campo que ocupa espaço periférico frente à matriz comercial.

A compreensão do quadro que se assoma no presente exige uma revisão crítica das condições históricas que marcaram a radiodifusão pública no Brasil (como veremos no tópico 3.1). O propósito de fundo é questionar a viabilidade do conceito de “educativo”, expressão que parece limitar a mídia pública a apenas um dos aspectos possíveis a serem explorados. Contribui com este fim um breve panorama das televisões educativas na atualidade, como apresentado na seção 3.2, servindo como metodologia o cruzamento de informações públicas da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e do Ministério das Comunicações, além de outros bancos de dados. Busca-se obter um retrato aproximado do que é feito na prática sob a bandeira de televisão pública, cultural ou educativa, refletindo sobre as possibilidades de uma comunicação efetivamente pública para além desse quadro.

Se de um lado a expressão “televisão educativa” perdurou por quase quatro décadas e é empregada ainda hoje, sobretudo no senso comum, de outro as instâncias de referência começaram a falar com mais vigor, desde o final dos anos 1990, em mídia pública ou mesmo em “campo público de comunicação”. Entretanto, o que ainda resta do esqueleto da radiodifusão educativa no sistema brasileiro? E o que explica o lugar marginal ocupado pela matriz pública no modelo regulatório das comunicações?

## 2.1 O MARGINAL PRESENTE: O LUGAR DA TELEVISÃO EDUCATIVA NAS COMUNICAÇÕES BRASILEIRAS

Ao ser apropriada pelo modelo de negócio do capitalismo fordista, a televisão passou a se formatar pela lógica do consumo, tornando-se ela própria uma mercadoria a ser consumida. A forma cultural adotada – tecnologia de difusão massiva com perfil eminentemente comercial – não foi uma determinação tecnológica, como mostra Raymond Williams (2003), mas decorreu de uma combinação entre as práticas regulatórias, a receptividade dos públicos e a natureza técnica da televisão propriamente dita. Diante dessa configuração, que espaço poderia haver para o contraditório, o diferente e o não-hegemônico?

A entrada de noções para além daquelas impostas pela ordem estabelecida não é garantida nem mesmo no modelo de serviço público europeu, em que a atuação do mercado está submetida à forte regulação. Como já apontado, as experiências de televisões públicas europeias também apresentam engessamentos que prejudicam a emergência da diversidade. Ainda assim, a missão educativa e cultural sempre esteve explicitada como eixo fundamental da radiodifusão.

Por outro lado, mesmo nos Estados Unidos, em que predominam instituições comerciais, uma missão de inspiração educativa disputou o panorama televisivo desde a origem, ainda que de modo marginal. Para muitos de seus idealizadores e defensores, o Public Broadcasting Service (PBS) baseava-se no princípio de que “a nação é uma sala de aula e a radiodifusão pública é o professor”<sup>19</sup>, segundo Michael Tracey (RABOY, 1996, p.163).

Mais ainda na Europa, o rádio e depois a televisão eram entendidos como veículos que educavam, mesmo que educassem mal, pois rapidamente passaram a competir com a escola o lugar de instituição social formativa. A origem da radiodifusão britânica inspira-se no princípio de que o Estado precisava dirigir a relação do público com os meios de comunicação massivos, definindo padrões aceitáveis de ordem estética, moral e (não raro) política.

Partia-se da suposição de que havia algo “bom” a ser transmitido aos radiouvintes dos quatro reinos britânicos, o que escondia a dupla noção de um emissor elitista e de um público pouco instruído, o qual era preciso atingir. É o que se nota nas palavras de John Reith, que esteve à frente da British Broadcasting Company (BBC) de 1922 a 1938:

Como nós a concebemos [a radiodifusão], nossa responsabilidade é levar para o maior número possível de lares o que há de melhor em cada área de realização, empenho e conhecimento humano e evitar assuntos que são, ou poderiam ser, prejudiciais. De vez em quando é indicado para nós que estamos aparentemente oferecendo o que o público quer, mas poucos sabem o que ele quer, e menos ainda sabem o que ele precisa. Muitas vezes não há diferença [entre essas noções]. Pergunta-se a que parcela do público a crítica se refere. Em todo caso é melhor sobrevalorizar a mentalidade do público do que subestimá-la.<sup>20</sup> (REITH, 1997, p. 223, livre tradução)

A missão de difusão educativa perpassa a história também da radiodifusão brasileira, apesar de sua estruturação precoce em bases comerciais. O antropólogo Edgar Roquette-Pinto, fundador da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, escreveria na “Gazeta de Notícias” em abril de 1923, nos dias em que levava a cabo a criação da primeira rádio brasileira ao lado de Henrique Morize: “Meio de comunicação barato, geral e eficaz como nenhum outro, [o rádio, chamado naquele momento de “radiophonia”] representa na hora atual um dos maiores elementos do progresso, disseminando a cultura moral e intelectual por todos os cantos.”

---

<sup>19</sup> Livre tradução extraída do trecho “(...) the public broadcasting community presents the view that the nation is a classroom, and public broadcasting is the teacher.”

<sup>20</sup> “As we conceive it, our responsibility is to carry into the greatest possible number of homes everything that is best in every department of human knowledge, endeavour and achievement and to avoid the things which are, or may be, hurtful. It is occasionally indicated to us that we are apparently setting out to give the public what they want, but few know what they want, and very few what they need. There is often no difference. One wonders to which section of the public such criticism refers. In any case it is better to over-estimate the mentality of the public, than to under-estimate it.”

A Rádio Sociedade nasce como associação civil fundada por membros da elite intelectual e econômica do Rio de Janeiro, “com fins exclusivamente científicos, técnicos, artísticos e de pura educação popular”<sup>21</sup>, e a despeito de seu projeto de difusão massiva, permaneceu com alcance reduzido entre seus associados. Assim seguiu até 1936, quando foi incorporada pelo aparelho estatal e transformada na Rádio MEC (Ministério da Educação e Cultura), após ser doada por Roquette Pinto, com a condição de que permanecesse sem qualquer vínculo religioso e político, como conta Ruy Castro (1997).

Dois são os legados desse ciclo inicial para a radiodifusão pública no Brasil. Primeiro, até meados dos anos 1980, as iniciativas educativo-culturais vincularam-se necessariamente ao poder estatal. Segundo, o campo público acostumou-se a um lugar de margem diante do comercial, o que a sombra de elitismo e oficialismo na qual permaneceu envolto contribuiu para consolidar.

Inicialmente um projeto elitista, com respaldo entre intelectuais da época, a missão educativa da radiodifusão foi posteriormente incorporada como política de Estado (3.1.1.) até ser expandida para entidades privadas, ao passo que o deslocamento de foco dava origem a uma rede pública de televisão (3.1.2).

### **2.1.1. A missão educativa e o surgimento das TVEs**

Levar o empreendimento educativo também para a televisão foi um projeto contemporâneo das primeiras transmissões no país. Mas ao contrário do rádio público, que inaugurou o terreno das comunicações massivas brasileiras, a televisão enfrentou as barreiras de um setor já existente. Segundo Liana Milanez (2007), a primeira TV educativa brasileira poderia ter surgido em 1952, quando a Prefeitura do Rio de Janeiro, ainda capital do país, montou uma Comissão Técnica de Televisão (CTT) para analisar a implantação de um canal educativo.

O grupo de estudo, que reunia Roquette-Pinto e o diretor da rádio do município, Tude de Souza, chegou a obter a concessão de um canal e estabelecer contratos para a compra de equipamentos. A saída do prefeito João Carlos Vital e, conseqüentemente, de Tude de Souza da Rádio Roquette-Pinto representou o fracasso do projeto. Alguns anos depois, durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), o espectro eletromagnético passou por uma redistribuição na então capital federal: o canal 2 foi para a Rádio Nacional, que era

---

<sup>21</sup> Artigo 3º do Estatuto da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, publicado em **Electron**. Rio de Janeiro: Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, ano I, n.7, 1926.

estatal, mas até então não possuía projeto de implantação de uma similar televisiva, e o 4, inicialmente federal, transferiu-se para o empresário da Rádio Globo (MILANEZ, 2007).

As primeiras televisões públicas apenas surgiram no Brasil ao fim dos anos 1960 e início dos 1970. A maioria delas estava ligada em algum grau ao poder estatal, seja por meio dos governos estaduais (como foi o caso de Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão e Rio Grande do Sul) ou através do Ministério da Educação, responsável pela administração das TVs universitárias de Pernambuco e Rio Grande do Norte. É em 1968 que a primeira delas vai ao ar, tendo à frente a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). A vinculação estatal, sobretudo quanto ao aporte financeiro, mas também na gestão, abria espaço para intervenções na programação, embora a autonomia precise ser analisada caso a caso.

Em geral evocada como exemplo paradigmático quando se fala em televisão pública no Brasil, a TV educativa do Estado de São Paulo surgiu da conversão de uma entidade privada em pública<sup>22</sup>. No ar desde 1969, a TV Cultura é gerida por uma fundação pública de direito privado (Fundação Padre Anchieta), à frente da qual está um Conselho Curador, inspirado na experiência britânica. O órgão foi concebido para funcionar como mecanismo de resguardo contra injunções políticas, mas possui uma configuração que favorece distorções, como a representação significativa do Poder Executivo estadual, a presença de membros vitalícios e o número elevado de integrantes (ao todo, 47, quando o Conselho da BBC possui apenas 12).

Na visão de Leal Filho (1988), esse desenho institucional adotado desde a origem e conservado ainda hoje contribuiu para que os projetos editoriais levados ao ar pela TV Cultura refletissem a intenção temporal dos governos. Assim, segundo o autor, de uma concepção inicialmente elitista, com pouca permeabilidade social, a emissora assumiu um perfil popularesco, a fim de disputar espaço com a mídia comercial – alternando as duas tendências em ciclos. O quadro de instabilidade, no entanto, não impediu iniciativas inovadoras no jornalismo, encampadas desde a década de 1970, por nomes como Wladimir Herzog, e no entretenimento infantil, a partir dos anos 1980.

As televisões educativas recém-criadas se integravam ao modelo regulatório das comunicações firmado pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962. O documento legal tinha um leque amplo de atuação, em parte válido ainda hoje, abrangendo

---

<sup>22</sup> A TV Cultura, canal 2 de São Paulo, foi inaugurada em 1960 como a segunda emissora do grupo midiático de Assis Chateaubriand na capital paulista. Depois de crises financeiras, a TV foi vendida ao governo do Estado, que instituiu a fundação pública de direito privado encarregada da gestão. Ver LEAL, 1988.

serviços de telefonia, radiodifusão e correios<sup>23</sup>. Em linhas gerais, o Estado brasileiro era encarregado de distribuir outorgas de rádio e televisão para exploradores privados, enquanto centralizava a organização do setor de telefonia, podendo explorar diretamente os serviços (o que viria a acontecer com a montagem do Sistema Telebrás, na década de 1970). A legislação consolidava a estrutura esboçada desde as regulamentações do período de Getúlio Vargas, como aponta Suzy dos Santos (2004, p.92), e por fim se integrou “ao projeto de desenvolvimento econômico-político, com viés nacionalista, dos regimes militares”.

Reguladas pelo Decreto-Lei 236 de 1967, que complementa o CBT, as televisões educativas compõem um painel em que o veículo, aos olhos do governo militar, atuava como instrumento de educação massiva, ao mesmo tempo em que difundia visões de mundo hegemônicas. Em vigor ainda hoje, o decreto é uma lei mais restritiva do que substantiva, no sentido de definir caminhos para a radiodifusão pública no Brasil.

Um dos primeiros programas a ir ao ar pela TV Cultura, ainda em 1969, foi o “Curso de Madureza Ginásial”, de perfil estritamente educativo-escolar. No entanto, a legislação raramente inspirou o que se fez no campo público das comunicações brasileiras. O reconhecimento das televisões estaduais veio mais pela busca por temáticas e linguagem diferenciadas em relação à matriz comercial do que pelo cumprimento de uma missão de “alfabetizar as multidões”.

A política mais consonante com a concepção legal de televisão educativa foi desenvolvida pelo próprio Governo Federal, ao criar o Prontel (Programa Nacional de Teleducação), em 1972, para coordenar ações de educação através do rádio e da TV em todo o país, coincidindo com outras iniciativas de escolarização em massa, como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral). Conteúdos educativos vinham sendo produzidos desde a Lei 5.198 de 1967, que instituiu a Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa (FCBTVE), inicialmente um pólo gerador de material para teleducação, a ser veiculado nas emissoras existentes (comerciais, há que se dizer).

Um canal do próprio Governo Federal só surgiria entre 1975 e 1978, com o nascimento da TVE do Rio de Janeiro, a partir da estrutura embrionária da FCBTVE, mais tarde chamada de Funtevê. Desse momento em diante, de acordo com Alexandre Fradkin (2007), a emissora federal assume o lugar de cabeça de uma rede que lentamente vai sendo montada, no início por meio de negociações informais entre as instituições, em seguida pela

---

<sup>23</sup> A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), de 1997, reviu a referência jurídica do setor de telecomunicações propriamente dito, mas a radiodifusão ainda se pauta pelo Código de 1962, enquanto aguarda uma nova lei de Comunicação Eletrônica.

formalização do Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (SINRED), através da Portaria do Ministério da Educação e Cultura nº 344 de 1983 – o que reforça a natureza educativo-cultural do sistema.

Na mesma época, havia sido criada uma empresa pública para “implantar e operar as emissoras, e explorar os serviços de radiodifusão do Governo Federal” (Lei 6301 de 1975). Segundo Othon Jambeiro (2008, p.97), a Radiobrás, a instituição que surge nesse contexto, estava “destinada a operar apenas suplementarmente, em áreas com baixa densidade demográfica, de pouco ou nenhum interesse para as concessionárias privadas, e nas regiões consideradas estratégicas para a unidade nacional.”

O curioso é que a empresa que operava os serviços de radiodifusão do Governo Federal não se integra à FCBTVE em momento algum, o que possibilitaria a constituição de um sistema estatal amplo e unificado de comunicações, com ênfase na televisão e no rádio públicos. Ao contrário, as políticas seguiram desencontradas por três décadas, até a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2007-2008: o SINRED ficou encarregado dos serviços de televisão educativa, enquanto à Radiobrás coube a operação das emissoras estatais de rádio e, posteriormente, da TV Nacional em Brasília e de retransmissoras em localidades afastadas.

O momento de descontinuidade em relação ao quadro que se estruturava ocorreu com a Constituição de 1988, que partiu a radiodifusão brasileira em três sistemas – o público, o estatal e o privado, entre os quais deveria ser preservada a complementaridade<sup>24</sup>. Enquanto no universo da prática notavam-se dois campos televisivos (o educativo e o comercial), uma nova conceituação toma lugar, para a qual não é possível transpor as antigas definições sem atritos. Avança, portanto, uma ruptura incompleta, que ocasiona o hibridismo e a convivência negligente de conceitos díspares. Afinal, uma emissora educativa é pública, privada ou estatal?

---

<sup>24</sup> Por mais que o ideal fosse o conceito amplo de “comunicações”, capaz de abarcar todos os sistemas sociotécnicos, a Carta Magna limita-se ao parâmetro tecnológico da radiodifusão. Segundo o artigo 223 da CF: “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.”

### 2.1.2 As discontinuidades entre o público e o educativo: novos atores de uma estrutura arcaica

A década de 1990 representa um ciclo de mudanças nas comunicações brasileiras, com a emergência de um novo cenário tecnológico, que deságua em demandas por revisões jurídicas. No setor da radiodifusão pública, não é diferente. O primeiro ato do período de transformações se passa ainda no apagar das luzes dos anos 1980, quando o Estado responde a um dilema que a televisão educativa vinha enfrentando: como o sistema poderia cumprir a finalidade para a qual havia sido criado se permanecia restrito a 15 estados brasileiros, notadamente em suas capitais?

A alternativa veio por meio de uma sequência de leis – o Decreto nº 96.291, de 1988, a Portaria do Ministério das Comunicações nº 93, de 1989, e a Portaria Interministerial nº 236, de 1991, que fundaram uma nova modalidade de outorga de radiodifusão: as retransmissoras mistas. Com isso, abria-se às entidades que antes faziam apenas repetição a possibilidade de inserirem até 15% de conteúdo na grade a ser repercutida.

Ao mesmo tempo em que contribuiu para expandir a rede de emissoras educativas pelo território brasileiro, o recurso jurídico possibilitou, para um universo de atores privados (políticos, empresários e igrejas), o acesso a um sistema que deveria em tese ser público. As TVs educativas tornaram-se alvo de crítica, em um cenário em que se notava “a má utilização, a politização e o abuso na veiculação de comerciais por parte dessas retransmissoras, aliado ao *lobby* liderado pela ABERT [Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão] para eliminá-las” (FRADKIN, 2003).

Quando o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) decidiu agir sobre esse quadro, a emenda saiu pior que o soneto: o Decreto 2.593 de 1998, ao mesmo tempo em que extinguiu as retransmissoras mistas, deu àquelas que estavam em funcionamento a possibilidade de se converterem automaticamente em geradoras, isto é, autorizadas a produzir a totalidade da programação. Como mostram Venício Lima e Cristiano Lopes (2007), tanto a transformação das retransmissoras mistas em geradoras educativas quanto a desobrigação das outorgas de radiodifusão educativa de passarem por licitação constituem brechas por meio das quais políticos burlam o sistema legal e tornam-se radiodifusores<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Segundo o parágrafo 1º, Artigo 13, do Decreto 2.108 de 1996: “É dispensável a licitação para a outorga para a execução de serviço de radiodifusão com fins exclusivamente educativos.” Os autores indicam ainda um momento na legislação em que emerge uma definição para a radiodifusão educativa mais ampla do que aquela apresentada pelo Decreto 236 de 1967: “A radiodifusão educativa destina-se exclusivamente à divulgação de

Em consonância com políticas de inspiração liberalizante, a década de 1990 apresentou ainda mudanças na natureza institucional das televisões ligadas ao Estado. Se em tese o distanciamento do aparelho estatal poderia significar a garantia de autonomia editorial, essa dinâmica estrutural antes representou o declínio dos investimentos e da atenção dada à radiodifusão pública. O exemplo paradigmático se encontra na instância federal: depois de passar por sucessivas crises financeiras durante os governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (MILANEZ, 2007), a instituição criada em 1990 a partir da Funtevê/FCBTVE, chamada de Fundação Roquette-Pinto, foi por fim convertida em uma organização social, privada portanto, com a qual o Governo Federal passaria a estabelecer contratos por meio da Radiobrás.

Assim surge, em 1997, a Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto (ACERP), encarregada de administrar as TVs educativas do Rio de Janeiro e do Maranhão<sup>26</sup>. Como relata Liana Milanez (2007, p. 113), “o então presidente [da ACERP], Paulo Ribeiro, afirmou para *O Dia*: ‘A fundação vai virar uma empresa privada, sem fins lucrativos. Nossa intenção é deixar de depender do governo, aumentar o faturamento e concorrer com outras emissoras.’” O que estava em jogo, como se vê, era um processo de desestatização, outra fase da privatização.

A essa altura, o sistema educativo encabeçado pela ação estatal (o SINRED) já havia fracassado em seu projeto e fora extinto em 1996. Não se pode dizer, porém, que as televisões públicas viviam um contexto de estagnação. Ao passar a transmitir via satélite e graças à qualidade de seus programas, a TV Cultura de São Paulo se tornou referência em todo o país do que o sistema público poderia fazer (FRADKIN, 2007) – o que implicava em ser a principal fornecedora de programação para as demais educativas, que sofriam com uma estrutura reduzida de produção. E foi sob a liderança da TV Cultura que, ao final dos anos 1990, se constituiu uma associação com o objetivo de fortalecer a Rede Pública de Televisão.

A integração de 19 geradoras estaduais em torno da Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec) distingue-se da rede anterior formada pelo SINRED por resultar de um processo de autogestão: enquanto este último dependia da ação governamental, aquela partiu da iniciativa das próprias instituições, que apesar de terem

---

**programação de caráter educativo cultural e não tem finalidades lucrativas.”** (art. 3º, Portaria Interministerial do Ministério da Educação e das Comunicações nº 651 de 1999, grifo nosso).

<sup>26</sup> Mantida pela Secretaria Estadual de Educação desde que foi criada, em 1969, a TVE do Maranhão transferiu-se para as mãos do Governo Federal em 1986, durante a presidência de José Sarney.

em sua individualidade ligações com o poder estatal, como coletividade desfrutam de independência para reivindicar na cena pública o fortalecimento do campo.

Uma rede de emissoras estruturada para além da gestão de uma única instância governamental, se por um lado pode usufruir de autonomia, por outro se vê fragilizada pela dificuldade na captação de recursos, pela desorientação na administração e pela invisibilidade pública de suas iniciativas. No entanto, a integração das emissoras estaduais constituiu um dos embriões do movimento que desembocou no I Fórum Nacional de TVs Públicas, em 2007, e consequentemente na publicação da Carta de Brasília, reivindicando a criação de uma rede pública pelo Estado brasileiro.

Tem-se, portanto, uma estrutura de televisões públicas regionais, ligadas a instituições de Estado (na figura do Poder Executivo estadual, na maior parte dos casos), que atuam à margem dos grupos privados nacionais, pois estes sim exercem liderança de mercado por meio de seus braços regionais. A essas emissoras se soma um conjunto de entidades privadas que dispõem de outorgas educativas e servem-se do rótulo de “TVEs” para levar ao ar conteúdo orientado pelos mais diversos propósitos – políticos, religiosos ou mesmo comerciais. É necessária uma tarefa de distinguir entre o estatal e o privado e, dentro deste, separar o que é orientado por princípios públicos daquilo que funciona sob a lógica privatista.

### 3.2 ENTRE O ESTATAL E O PRIVADO: BREVE MAPA DAS TELEVISÕES SOB O RÓTULO DE EDUCATIVAS

O educativo transformou-se na prática em um espectro ampliado, porém tênue, do ideal que representou de alternativa de comunicação. Mais do que uma modalidade técnica de outorga, a televisão educativa é um rótulo que se estende pelos três sistemas mencionados pela Constituição – o público, o privado e o estatal. Através deste nome, o senso comum se acostumou a tratar emissoras sempre à margem no cenário televisivo brasileiro.

Há pelo menos duas explicações estruturais para um sistema público enfraquecido e fragmentado (chamado erroneamente de educativo, como se os termos fossem sinônimos): em primeiro lugar, não estava entre as prioridades dos governos investir em um perfil dinâmico de radiodifusão pública, com mecanismos de participação social nas esferas de gestão e produção de conteúdo; e segundo, não interessava ao setor privado comercial o fortalecimento de um sistema paralelo concorrente.

O que se nota é a predominância da lógica privatista como uma realidade também para o campo público. De um lado, projetos governamentais pouco representativos têm sido,

ao longo da história, a regra do jogo para o sistema estatal de comunicação, que reúne as tradicionais emissoras estaduais e iniciativas recentes de comunicação pública, como as televisões legislativas (o que será analisado no item 2.2.1).

Por outro lado, os interesses particulares encontraram no sistema educativo incipiente um terreno propício à sua expansão, diante de um cenário prático em que as concessões de rádio e TV não geram responsabilidade pública a seus titulares, como era de se esperar que acontecesse com outorgas dadas pelo Estado (2.2.2). Ambas as tendências constituem barreiras para uma televisão verdadeiramente pública no Brasil, mas guardam aspectos que podem ser aproveitados em um sistema público híbrido.

### **2.2.1 A atuação do Estado como mantenedor de televisões no Brasil**

Apesar de ter se constituído sob bases comerciais, a radiodifusão no Brasil contou com o Estado como elemento propulsor de seu desenvolvimento – seja por meio de incentivos ao mercado oligopólico, como descrito por César Bolaño (1988), ou ao montar uma rede de distribuição de sinais das emissoras comerciais pela extensão do território brasileiro<sup>27</sup>. De acordo com Othon Jambeiro (2000, p.23), é possível visualizar três dimensões para a atuação do Estado nas comunicações brasileiras:

Ele é Estado Proprietário, no que se refere, por exemplo, a bibliotecas, centros de documentação, ao espectro eletromagnético e às emissoras de rádio e TV que explora diretamente. É também Estado Promotor, porque traça as estratégias públicas para o desenvolvimento do setor, faz inversões de infra-estrutura, e concede incentivos e subvenções. E, finalmente, é Estado Regulador, na sua função de fixar regras claras de instalação e operação, que eliminem as incertezas e desequilíbrios.

No exercício da função de proprietário, o Estado mantém serviços de comunicação voltados para a informação, a educação e o entretenimento dos cidadãos, buscando a representação da diversidade dos segmentos socioculturais e diferenciando-se da lógica da mídia comercial (pelo menos em tese). De outro modo (e essa é uma tendência mais recente), o Poder Público monta veículos de divulgação institucional, que atuam como “janelas” para a sociedade, fomentando a participação e a fiscalização pública sobre as instâncias de poder.

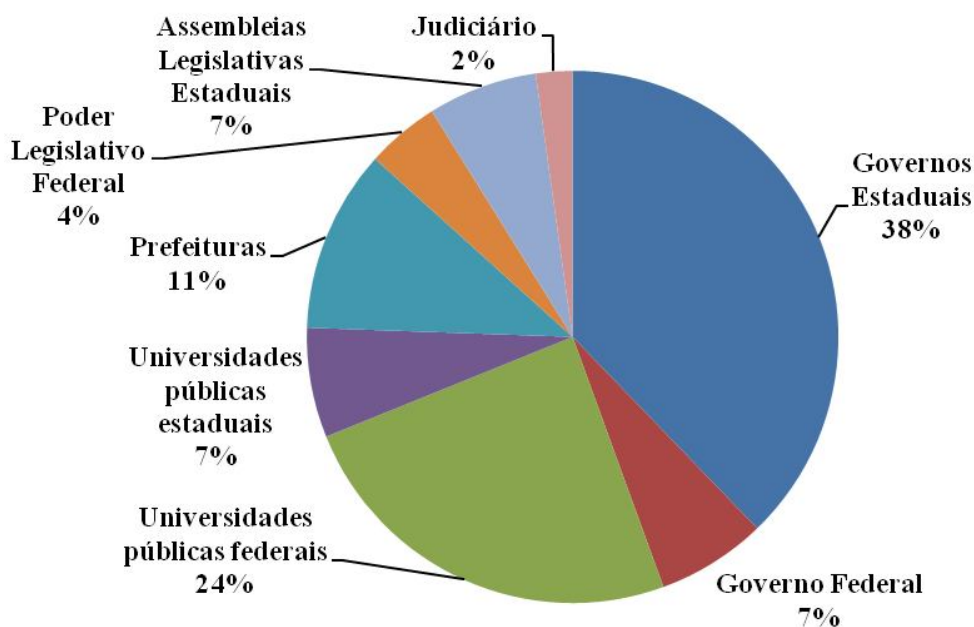
Na prática, entidades públicas ou ligadas ao Estado detêm 45 concessões de televisão aberta no Brasil, segundo levantamento próprio – sendo que 41 delas estão instaladas. Como

---

<sup>27</sup> Outra análise sobre o papel do Estado como proprietário de televisão no Brasil pode ser encontrada em: SANTOS; STEVANIM, 2010.

mostra o Gráfico 2.1, a vinculação com instâncias estatais se dá por meio de governos estaduais (17), universidades públicas federais (11), universidades públicas estaduais (3), Prefeituras (5), Governo Federal (3), Poder Legislativo Federal (2), Judiciário (1) e Assembleias Legislativas (3) – o Apêndice A apresenta a lista de todas elas.

**GRÁFICO 2.1: Vínculo das concessões de TV com as instâncias estatais**



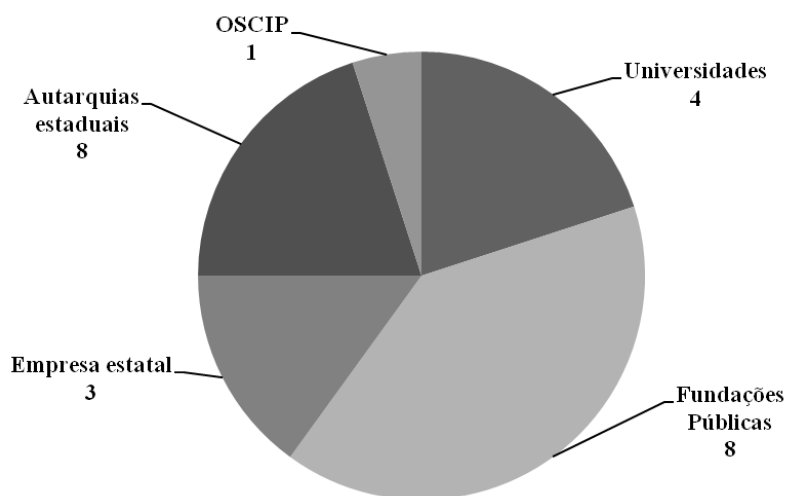
Fonte: Levantamento próprio.

Uma vez que foram incluídas nesse conjunto de emissoras de vinculação estatal também algumas TVs universitárias e entidades geridas por Conselhos Curadores, para as quais a alcunha de “estatal” soaria incômoda, é preciso esclarecer o que se entende por este vínculo: qualquer relação com o poder público em termos de financiamento e nomeação do quadro gestor. A independência da programação, que reflete a autonomia gerencial e a solidez do orçamento, precisa ser analisada em cada caso.

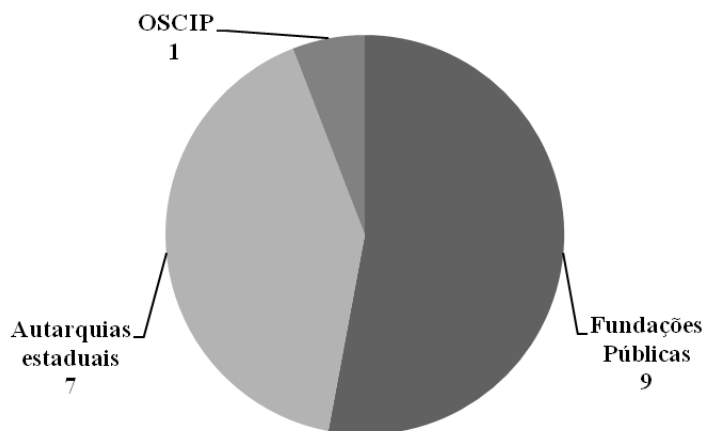
Dentre as atuais 20 associadas da Abepec, percebe-se uma variedade de instituições gestoras. Quatro ligam-se a universidades (Pernambuco, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Tocantins). Nos estados de Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio Grande do Sul, Sergipe e São Paulo, as emissoras são mantidas por fundações públicas (de direito público ou privado). A estatal Empresa Brasil de Comunicação (EBC) gerencia a TV Brasil no Distrito Federal, no Maranhão e no Rio de Janeiro. A gestão se dá por meio de autarquias

estaduais em Alagoas, Acre, Paraná e Espírito Santo. E, por fim, a TV Minas é mantida por uma OSCIP<sup>28</sup>. Dentre as televisões estaduais, quatro não estão associadas à Abepec: Goiás, Piauí e duas emissoras do Governo de Pernambuco (a nova TV estadual e o canal por meio do qual o Departamento de Telecomunicações leva até a ilha de Fernando de Noronha o sinal da TV Globo, com inserção de programação local – um híbrido “estatal-comercial”).

**GRÁFICO 2.2: Vínculo institucional das associadas da Abepec**



**GRÁFICO 2.3: Vínculo institucional das televisões estaduais**



Fonte: Levantamento próprio.

<sup>28</sup> A OSCIP é um modelo de entidade instituído no Brasil em 1999, pela lei 9.790, cujo perfil se caracteriza por não-governamental, mas recebe do Ministério da Justiça um título que lhe confere obrigações pertinentes ao direito público. O objetivo é estimular convênios entre instâncias governamentais e pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos. Autarquias e fundações públicas são duas modalidades da administração pública indireta.

Na função de proprietário, os governos estaduais exerceram um protagonismo que levou à constituição de canais públicos regionais. As televisões se estruturaram minimamente em uma pirâmide de produção, sob a liderança da TV Cultura de São Paulo e da emissora educativa do Governo Federal, devido ao fornecimento de programação para a grade limitada da maior parte delas<sup>29</sup>. O termo “rede”, utilizado pelo campo desde 1999, após assembleia da Abepec que formalizou a chamada Rede Pública de Televisão, não implica em intercâmbio de conteúdo entre as emissoras. Não é prática frequente, por exemplo, parcerias entre instituições do Norte e Nordeste para a produção cooperativa de séries e documentários (como se poderia esperar de uma estrutura operativa integrada de fato).

Por outro lado, não se pode falar em uma arquitetura verticalizada semelhante ao modelo adotado pela comercial TV Globo, porque não existem restrições formais para a produção própria, muito menos padrões editoriais a serem seguidos. Devido à ausência de centralização, a parcela de conteúdo produzido pelas emissoras pode variar de acordo com a demanda e as condições locais: como informou o diretor do IRDEB (Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia), o cineasta Pola Ribeiro (Paulo Roberto Vieira Ribeiro), a televisão educativa baiana gera entre 25 a 30% de seu conteúdo, mas durante eventos culturais do estado, como o carnaval e as festas juninas, esse índice pode chegar a 80%.

O que se verifica, na realidade das televisões educativas estatais, é a carência de recursos, que obriga essas emissoras a utilizarem reprise de programação e a repercutirem as produções daquelas que dispõem de mais verbas. Uma das consequências da fragilidade institucional é a submissão aos favores e propósitos dos governos. Até anos recentes, a TVE Bahia era considerada uma das emissoras educativas mais sujeitas a injunções políticas: tornou-se célebre o episódio, ocorrido em 2001, em que o programa “Observatório da Imprensa”, produzido pela TVE Brasil, foi retirado do ar enquanto um entrevistado, o jornalista João Carlos Teixeira Gomes, apresentava críticas ao líder político Antônio Carlos Magalhães.

---

<sup>29</sup> Segundo dados da Abepec anteriores ao lançamento da TV Brasil (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 47), “a TV Cultura e a TVE Brasil são as grandes financiadoras de conteúdos para a rede: 40% das emissoras associadas (AL, AM, BA, ES, RN, SC e TO) ocupam entre 80% a 95% de sua grade de programação com material gerado pelas duas. A programação captada da TV Cultura representa em média 46,47%, variando de 83,16% (TVE/AL) a 10,29% (TVE/MT), e a da TVE Brasil ocupa uma média de 30,11% da grade das emissoras associadas, variando de 5,46 % (TVC/SC) a 83,24 % (TVE/MA).” É preciso lembrar que esses números sofreram alterações significativas depois da criação da TV Brasil, como veremos no capítulo 4.

O foco para a maior parte dessas emissoras são programas jornalísticos, com presença do viés opinativo, por demandarem em geral orçamentos mais baixos em relação a produções ficcionais e de entretenimento. O atual diretor da TVE Bahia, Pola Ribeiro, defende a abertura das diretrizes de programação aos grupos culturais representativos do estado, como a comunidade negra, e a produtores independentes e universitários<sup>30</sup>. O campo público emerge como um espaço possível de representação para as culturas regionais – o que, em tese, é prerrogativa de qualquer rádio ou televisão, de acordo com o artigo 221 da Constituição, que enuncia o princípio da “regionalização da produção cultural, artística e jornalística”.

A entrada da TV Brasil nessa estrutura representou um recuo na participação da TV Cultura como principal liderança do campo público. Três anos após a criação do canal federal, a emissora de São Paulo somente disponibiliza conteúdo para as televisões de seis estados: Acre, Goiás, Paraná, Rio Grande do Sul, Tocantins e Minas Gerais, esta última com significativa produção própria e também retransmissora de conteúdo da TV Brasil. Se por um lado o direcionamento do campo assumido por uma instituição federal contribui para formalizar a estrutura pública, por outro a centralidade da TV Brasil traz consigo o risco de enfraquecer ainda mais os braços regionais.

A desatualização do parque tecnológico e a carência de identidade criativa contribuíram para associar o campo público a uma imagem de televisão de baixa qualidade, sob uma perspectiva que valoriza aquilo que parece “bonito”, “moderno” ou “destinado ao consumo”. Soma-se a esse quadro a lentidão burocrática a que estão submetidas as TVs estatais, sendo uma das consequências dessa dificuldade o fato de que aproximadamente a metade delas tem a concessão vencida (e não renovada), inclusive a TV Cultura de São Paulo (desde 2007), a TV Paraná Educativa (2003) e a TV UFPE (1981).

Tal observação é um indicativo de que as TVs públicas no Brasil operam na precariedade, mesmo quando abarcam a criatividade em suas iniciativas. É o que se verifica no projeto de renovação empreendido por uma nova televisão em Pernambuco, lançada em 2010, sob a direção do músico Roger de Renoir. Com um modelo de gestão participativa e

---

<sup>30</sup> Informações concedidas por telefone. Como ainda mencionou Pola Ribeiro: “Nós acompanhamos todos os eventos da cultura negra baiana. Quando começamos o trabalho na TV, a Bahia estava um pouco miúda, mesmo sendo um estado diverso. O negão querendo falar, a negona querendo falar. A TVE Bahia percebeu isso e abrimos espaço para questões de interesse dessa comunidade. Também tiramos a missa de domingo, mas fizemos isso de uma forma bacana, chamando o bispo para conversar (e essa discussão agora chegou até a TV Brasil), mas mantivemos uma missa ecumênica na programação, em que participam diversos segmentos religiosos. Também temos um programa que se chama ‘Liberdade Religiosa’, que trabalha com diferentes religiões.” (RIBEIRO, 2011)

programação regional, a emissora estadual oficialmente não dispõe de outorga na capital – o Governo do estado possui apenas uma retransmissora em Recife. A concessão de geradora está baseada no município de Caruaru, a 140 km da capital, mas também vencida desde 1997. Projetos inovadores não podem prescindir de solidez jurídica e institucional, porque do contrário não se sustentam no tempo.

Na tendência de representação regional, algumas prefeituras municipais desenvolveram seus próprios canais de televisão, de perfil generalista, como a TVE de São Carlos, criada em 2006, atualmente com 3h30 de grade local (sendo 75% de produção própria). Nesse cenário, surgem novas possibilidades de gestão e financiamento, adaptadas às realidades locais – em Montenegro, no Rio Grande do Sul, a TV gerida pela Fundação Municipal de Artes (Fundarte) é “mantida por dotação orçamentária municipal, convênios, doação de empresas, participação de patrocinadores de eventos, projetos socioculturais e contribuições de alunos”<sup>31</sup>. Uma tendência de localismo das TVs públicas e estatais precisaria ser acompanhada, entretanto, do fortalecimento de instâncias de regulação, para evitar a submissão aos interesses econômicos e políticos dos lugares.

A outra face da atuação do Estado como mantenedor de veículos de comunicação cumpre com os princípios da publicidade e da prestação de contas, ao considerar a informação pública como um direito dos cidadãos. Trata-se de um fenômeno posterior à Lei 8.977 de 1995, conhecida como Lei do Cabo, que impõe às operadoras de cabodifusão a reserva de sete canais para instituições governamentais, universitárias e comunitárias – como mostra a Tabela 2.1. Uma vez que passam a dispor de um canal reservado na televisão por assinatura, os órgãos de comunicação do Poder Legislativo conceberam as primeiras emissoras de divulgação institucional, a começar pela TV Senado em 1996 e pela TV Câmara em 1998.

---

<sup>31</sup> Segundo o site da instituição:  
[http://www.fundarte.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20&Itemid=29](http://www.fundarte.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=29)

**TABELA 2.1: Canais públicos e estatais transmitidos pelas operadoras de cabodifusão,  
de acordo com a Lei do Cabo de 1995**

<b>Canais</b>	<b>Ligação institucional</b>	<b>Perfil</b>	<b>Financiamento/ Gestão</b>
TV Câmara	Câmara dos Deputados	Comunicação institucional pública	Estatal
TV Senado	Senado Federal	Comunicação institucional pública	Estatal
TV Justiça	Supremo Tribunal Federal	Comunicação institucional pública	Estatal
NBR*	Empresa Brasil de Comunicação	Educativo / Institucional*	Estatal
TVs das Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais	Legislativos Estadual e Municipal	Comunicação institucional pública	Estatal
Canal Universitário	Universidades públicas ou privadas	Educativo	Universidades
Canal Comunitário	Instituições comunitárias, por meio de acordo com a operadora	Comunitário	Organizações da sociedade civil

\* A NBR ocupa a reserva do canal educativo-cultural, na ausência deste, cujo conteúdo deveria ser gerado em parceria entre os órgãos encarregados da educação e da cultura nos governos federal, estadual e municipal.

Como estão incumbidas da função de comunicação pública, as televisões e rádios estatais com perfil institucional não podem cair no vício da auto-referência em relação às casas legislativas e órgãos assessorados, muito menos se submeter aos interesses dos mandatários. As iniciativas de participação e monitoramento dos governos por meio das redes digitais é uma agenda para as políticas de comunicação dos poderes públicos, ao lado de mecanismos de controle social sobre rádios e televisões institucionais – afinal, estas também são públicas.

Mas há que se compreender que existe uma diferença conceitual entre os órgãos de comunicação institucional e aquelas televisões chamadas de educativas, mas que se voltam para o entretenimento, a informação e a educação dos cidadãos. Ainda que estatais, já que se vinculam a instituições do Estado por meio do orçamento ou mesmo da gestão, as TVs públicas no sentido amplo da palavra precisam exercitar a distinção em relação ao estatal, no difuso campo das televisões universitárias, comunitárias, legislativas, estaduais, federais e municipais. A definição cômoda de educativo não deve servir de máscara para a indistinção. Não é possível edificar limites estáveis entre os sistemas público e estatal, uma vez que, na realidade social, as redes se cruzam e se ampliam – mas definições dinâmicas são exigidas e serão discutidas no capítulo 3.

### 2.2.2 “Eles estão entre nós”: a presença do privado nas televisões do campo público

O privado com fins políticos, religiosos e comerciais faz-se presente no sistema público por meio do emaranhado de televisões educativas ligadas a fundações privadas. Atualmente encontram-se distribuídas ao menos 178 outorgas de radiodifusão de sons e imagem para fins exclusivamente educativos, nome técnico por meio do qual a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) trata as geradoras educativas em sinal aberto. O número resulta de levantamento próprio, pelo que podem ter ficado de fora algumas emissoras das quais não foi possível identificar o ato de outorga.

Nesse universo, incluem-se um conjunto diversificado de instituições. Se o remoto Decreto 236 de 1967 prevê que quatro modalidades de atores podem operar os serviços de TV educativa (a União, os Estados e municípios, as universidades e as fundações constituídas no Brasil), é nas mãos de fundações privadas que está o maior volume de outorgas: ao todo, 147, ou seja, nada menos que 82,58% das licenças. Na prática, a maior parte delas não tem perfil de programação educativa e a quase totalidade sobrevive da venda de anúncios publicitários.

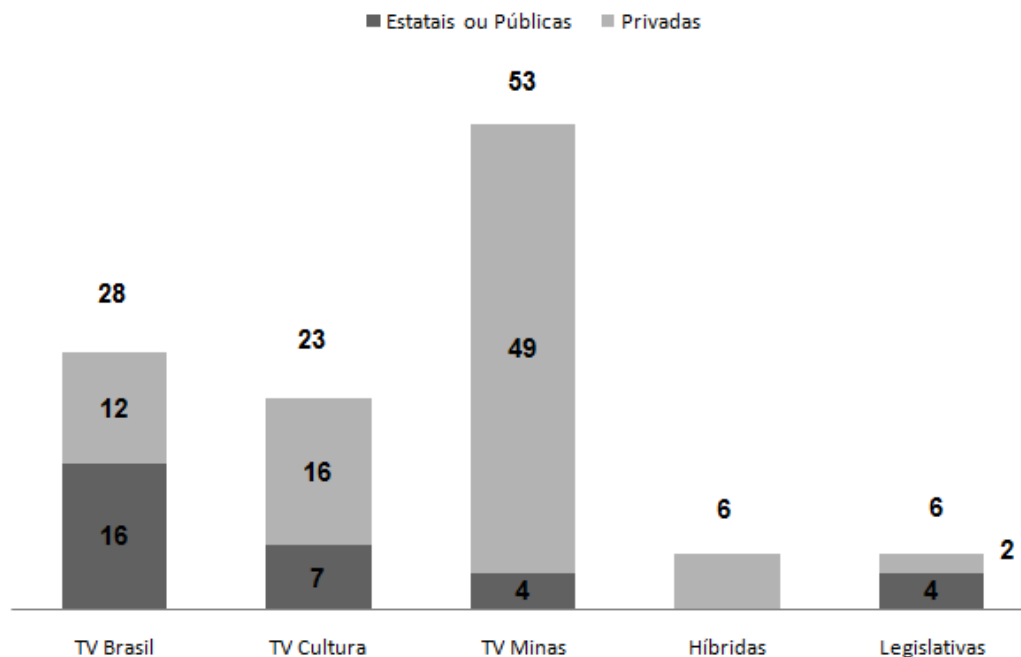
Em que esse conjunto de emissoras educativas, de natureza privada, interessa para o estudo das televisões públicas no Brasil? Uma vez que a TV Brasil possui sinal aberto restrito<sup>32</sup>, é por meio dessas entidades, no caso de serem suas associadas ou parceiras, que o sinal da televisão pública federal chega à parte considerável de seu público. Um total de pelo menos 77 dessas emissoras são afiliadas da Rede Pública de Televisão, como mostra o Gráfico 2.3 – o que incluem 12 da TV Brasil, 16 da TV Cultura e 49 da TV Minas, se acrescentarmos as retransmissoras simples (RTVs) que inserem conteúdo na grade, mesmo sem autorização para tal<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Até dezembro de 2010, o sinal da TV Brasil só era sintonizado por meio do espectro eletromagnético no Distrito Federal, em parte dos estados do Rio de Janeiro e do Maranhão e na cidade de São Paulo. É possível assistir ainda à TV Brasil de forma livre, isto é, sem pagar, através do sinal da antena parabólica.

<sup>33</sup> Segundo o presidente da TV Minas, José Eduardo Gonçalves, são apenas 19 afiliadas geradoras. Não é o que verificamos na prática. Uma das razões que explica essa diferença poderia ser a existência de afiliadas não formalizadas. Em novembro de 2009, a nova direção da Fundação TV Minas Cultural e Educativa e da Associação de Desenvolvimento de Radiodifusão de Minas Gerais (ADTV) tomou posse tendo como uma das tarefas prioritárias a atualização do cadastro de afiliadas, como também informou o presidente. Ainda segundo ele, “os convênios da Rede Minas são firmados exclusivamente com Fundações e Sociedades Educativas, que obtiveram outorga de TV Educativa, junto ao poder concedente. A diversidade não afeta o convênio, já que os termos são idênticos para todas as afiliadas.” (GONÇALVES, 2010) As informações foram obtidas por e-mail, no mês de janeiro de 2010.

**GRÁFICO 2.3: Afiliação das televisões do campo público no sinal aberto<sup>34</sup>**



Fonte: Levantamento próprio.

Dentre as entidades para as quais a TV Cultura funciona como principal fornecedora de programação, encontram-se aquelas que retransmitem conjuntamente sinal gerado pela Fundação Padre Anchieta e por outra instituição, chamadas aqui de “afiliadas híbridas” – fenômeno que explicita a indistinção entre o público e o privado na sociedade brasileira. Um telespectador que acompanha os matutinos infantis da TV Cultura de repente se vê diante da programação de uma emissora comercial como a Rede TV!, tal qual acontece com a TV Viana no município de Assis Chateaubriand, no oeste do Paraná.

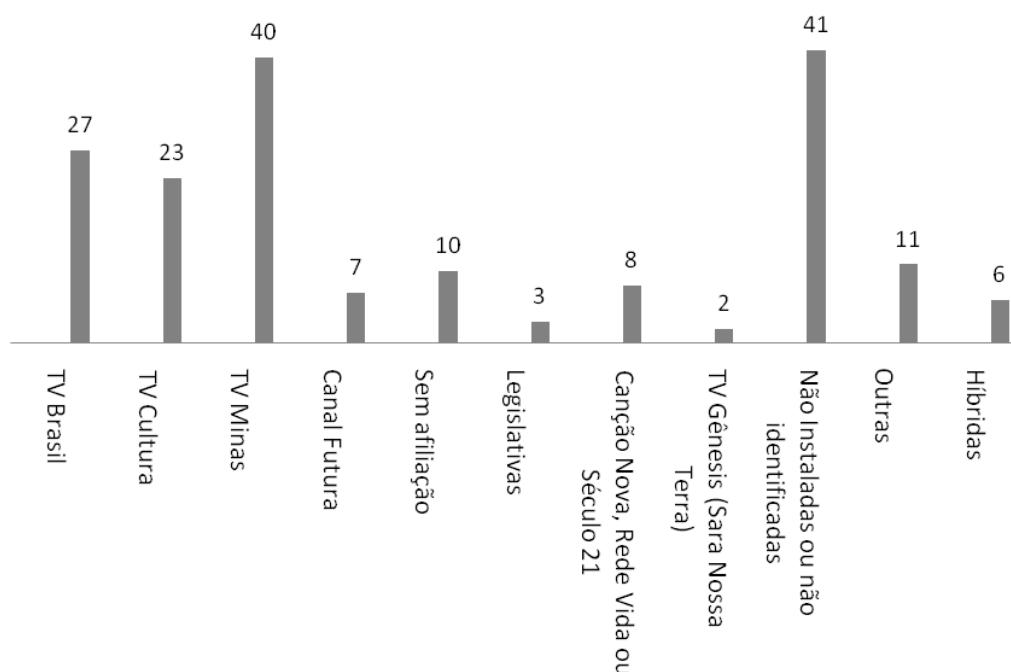
No conjunto de entidades privadas que detêm outorgas de educativas, verificam-se três tipos de vínculo de propriedade: a) políticos das instâncias federal, estadual e municipal, por meio de posse direta, apadrinhamento ou registro em nome de familiares; b) igrejas ou autoridades religiosas, como pastores e padres; c) empresários de pequeno e médio porte e instituições filantrópicas locais, ambos sob a forma de fundações privadas. As relações dos dois primeiros grupos podem ser comprovadas por meio da análise do quadro societário. Em

<sup>34</sup> Incluídas as RTV (retransmissoras simples) que funcionam como geradoras (em Minas Gerais, são 13) e as estatais que não possuem outorga de educativa propriamente dita.

contrapartida, no último caso, somente se pode distinguir entre emissoras educativas autênticas de outras com fins comerciais a partir da análise da programação e dos modelos de gestão adotados pelas fundações, tarefa dificultada pelo grande número de instituições envolvidas.

Ao menos 55% das concessões educativas distribuídas no Brasil filiam-se a emissoras de televisão ligadas de alguma maneira a instâncias estatais, sejam estaduais, federais ou legislativas – como mostra o Gráfico 2.4.

**GRÁFICO 2.4: Afiliação das emissoras com outorgas de educativas<sup>35</sup>**



Fonte: Levantamento próprio.

Nota-se a presença ainda de um grupo que se presta a uma função incongruente com o princípio educativo, a não ser que se conceba a educação religiosa como um vetor plural de cidadania e diversidade cultural. Certamente é essa a visão que sustenta a católica TV Aparecida ou as demais afiliadas da TV Canção Nova, o que esbarra com o dilema que atravessa a noção de comunicação educativa desde o tempo em que esta era um empreendimento do regime militar: educar a quem e para quê?

<sup>35</sup> Os números diferem do gráfico anterior porque foram excluídas as estatais que oficialmente não possuem outorga para fins exclusivamente educativos, apesar de poderem ser assim identificadas no senso comum, como é o caso da TV Brasil Central de Goiás ou mesmo da TVE do município de São Carlos (SP).

Pelo menos 19 das outorgas de educativas foram destinadas a instituições de perfil eminentemente religioso (Tabela 2.2), em geral ligadas ao catolicismo ou a confissões evangélicas neopentecostais. No entanto, o curioso é que a afiliação desses canais não se relaciona apenas a estruturas religiosas de comunicação – há casos de afiliadas da TV Minas e da TV Cultura. A tal prática se soma outro fenômeno de distorção dos princípios educativos, cuja dimensão torna-se difícil de precisar: a venda de espaço da programação das educativas “com fins comerciais” para transmissão de conteúdo produzido por igrejas. É o que se nota, por exemplo, no canal afiliado da TV Paraná Educativa no município de Francisco Beltrão, que comercializa e retransmite peças de diversos grupos religiosos<sup>36</sup>.

**TABELA 2.2: Vínculo religioso das outorgas de radiodifusão de sons e imagem para fins exclusivamente educativos**

<b>Confissão religiosa (TOTAL)</b>	<b>19</b>
Católica	10
Luterana	1
Sara Nossa Terra	3
Legião da Boa Vontade (LBV)	1
Renascer em Cristo	1
Outras evangélicas neopentecostais	3

Fonte: Levantamento próprio.

A um primeiro olhar, a relação entre as televisões religiosas e as do campo público se resume à finalidade da outorga que compartilham, isto é, a exclusividade educativa – pois a TV Canção Nova, por exemplo, nada tem a ver com a TV Brasil. No entanto, os pontos de intersecção surgem por duas vias. Em primeiro lugar, pelo fato de que algumas entidades religiosas se servem do conteúdo de emissoras públicas: em Minas Gerais, quatro retransmissoras simples (RTVs) católicas, ligadas ao Colégio Salesiano, constam como afiliadas da TV Minas e há indícios de que geram parte da programação que vai ao ar, o que não lhes competiria (nos municípios de Santa Vitória, Presidente Olegário, Paraopeba e Coronel Fabriciano). Segundo, as religiosas concorrem na obtenção de outorga com entidades públicas autênticas e, não raro, saem vitoriosas, como foi o caso da concessão dada à

<sup>36</sup> Como pode ser verificado pelo site da instituição: <http://www.tvbeltrao.com.br>.

evangélica Fundação Ministério Comunidade Cristã, em 2002, em detrimento da Universidade Federal de Goiás (UFG), que pleiteava o canal em licitação desde 1997.

O elevado número de outorgas não instaladas ou não identificadas, 23,03% do total, justifica-se pela carência de dados públicos sobre a afiliação e a grade de programação das televisões no Brasil, monitoramento que poderia caber a um órgão como a Anatel. Apesar de tornar o mapa ainda mais caótico, esse índice aponta para o descontrole público do setor.

Há outro reduto no qual a lógica dos interesses privados avança sobre o campo público: as outorgas de radiodifusão educativa dadas a políticos, seus familiares e apadrinhados. Ao menos 53 dessas concessões (29,78% do total) estão nas mãos de personalidades eleitas ou com alguma atuação eleitoral. É de se supor que este índice seria ainda maior se considerássemos também as licenças para o rádio, mais numerosas e menos sujeitas à visibilidade pública em comparação com a TV.

De acordo com Vitor Nunes Leal (1997), a partir de estudo clássico publicado em 1948, o chamado “coronelismo” é um sistema de articulação política que envolve as esferas de poder desde a União até as localidades do interior rural. Ao contrário do que sugere uma imagem aparente de poderio inabalável, a força política dos chefes locais conhecidos como coronéis se estrutura com a decadência da atividade agrária – em outras palavras, sua pujança surge após a sua falência financeira. Mais do que um ator de liderança econômica, o coronel é alguém a negociar poder político, em uma prática que une instâncias de exercício formal e informal, desde as eleições constituídas até a negociação de alianças e compromissos, não raro com a utilização de meios escusos.

A contribuição inovadora de Nunes Leal está em perceber o coronelismo como um sistema “dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido” (Ibidem, p.276). Com a urbanização, ao invés de entrarem em extinção, os atores se adaptaram ao novo cenário político e social. A hipótese do “coronelismo eletrônico” baseia-se na ideia de que os meios de comunicação tornam-se instrumentos que apontam para a modernização da prática coronelista. Na verdade, o contexto contemporâneo que une políticos a emissoras de rádio e TV é ainda mais complexo, porque se insere em uma estrutura de poder não apenas baseada em capital político e econômico, mas também intelectual, quando essas lideranças aparecem ligadas a instituições do saber como universidades privadas<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> A literatura especializada é rica sobre o assunto: STADNIK, 1991; MOTTER, 1994; SANTOS; CAPPARELLI, 2005; SANTOS, 2006; LOPES; LIMA, 2007. Se um autor é também resultado das várias influências que recebe, este ponto em especial prova que tal máxima é uma verdade: devo essas considerações às

A rede de poder que atravessa o setor das televisões educativas abrange desde políticos de destaque nacional, como o ex-governador de Minas Gerais, Aécio Neves (PSDB, 2004-2010), até personagens de atuação eminentemente local, como prefeitos, secretários municipais e vereadores. Como mostra a Tabela 2.3, entre esse segundo grupo de atores com menor exposição pública na cena midiática, é maior a ocorrência de posse direta de TVs, o que pode ser explicado por uma suposta invisibilidade e desinformação que envolve seus redutos eleitorais, em que são raros mecanismos de cobrança e fiscalização sobre situações de irregularidade dessa natureza. Para os políticos de destaque nacional ou estadual, verifica-se a tendência de registrar a propriedade em nome de familiares ou apadrinhados.

**TABELA 2.3: “O microfone é meu”<sup>38</sup> – Ligação das televisões educativas com políticos, por tipo de vínculo (geradoras do sinal aberto)**

<b>POSIÇÃO POLÍTICA</b>	<b>Posse direta</b>	<b>Familiar</b>	<b>Padrinho</b>	<b>Sindicato ou Partido</b>
Deputado Estadual	3	3	3	-
Deputado Federal	4	7	4	-
Senador	0	2	1	-
Governador e Secretários estaduais	0	2	1	-
Prefeito e Secretários municipais	10	4	1	-
Vereador	6	0	0	-
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>2</b>

Fonte: Levantamento próprio.

Sobretudo no caso das televisões educativas, que se caracterizam pela abrangência local ou regional, a fonte de poder a partir do território faz-se notar. Mesmo em relação a

---

discussões realizadas junto ao Grupo de Pesquisa em Políticas e Economia Política da Informação e da Comunicação (PEIC), liderado por Suzy dos Santos. É dela a ideia de reler Vitor Nunes Leal para entender o termo (já banalizado) “coronelismo eletrônico” (SANTOS, 2009). Dentre os levantamentos que o grupo realizou, está aquele que comprova a hipótese de um poder ampliado do sistema coronelista atual, uma vez que este se estende por propriedades agrícolas, universidades e empresas de comunicação (SANTOS; STEVANIM, 2010).

<sup>38</sup> Alusão ao episódio no qual o ex-senador Atílio Fontana (1963-1971) teria respondido com a seguinte tirada à afirmativa de um repórter dizendo que o microfone era dele: “Não só o microfone, meu rapaz, mas a rádio toda” (citado por SANTOS, 2006, p.02).

deputados e senadores, ou outros políticos de projeção nacional, o local é a esfera em que se constituem como lideranças de voto e de opinião, nos quais ainda reside parte considerável de suas famílias e onde se batizam ruas e se erguem monumentos em homenagem a seus antepassados.

Minas Gerais é um capítulo à parte na história da ligação de políticos com televisões educativas, por ser o Estado brasileiro com o maior número de outorgas dessa natureza – 52 ou 29,21% do total de licenças no país. A maior parte dessas entidades reproduzem conteúdo da TV Minas, de modo formal ou informal. Segundo o presidente da instituição que mantém a TV pública mineira, José Eduardo Gonçalves (2010), a diretriz de interiorização seguida pela emissora faz parte de uma política cultural de Estado<sup>39</sup>. A emissora estadual mineira possui significativa produção própria, mas ainda utiliza conteúdo tanto da TV Cultura quanto da TV Brasil.

Além de ser o estado brasileiro com o maior número de municípios (853), dois dos ministros que mais tempo ficaram à frente da pasta das Comunicações, tanto no governo Fernando Henrique Cardoso quanto no de Lula, tinham origem mineira: Pimenta da Veiga (PSDB, 1999-2002) e Hélio Costa (PMDB, 2005-2010) – e há de se imaginar que aliados pudessem ser favorecidos, quando o poder de conceder um canal de TV não passa pelo crivo de licitações ou do Congresso Nacional. Mas outra razão, de natureza sociocultural, pode ser encontrada para a especificidade de Minas Gerais: a política mineira combina um híbrido de arcaísmo e modernidade, que favorece a expansão de um fenômeno que envolve velhas práticas políticas e novos cenários de atuação.

Para clarear a compreensão desse fenômeno, vale analisar um caso típico: a tradicional família de Barbacena, em Minas Gerais, que descende diretamente do “patriarca da Independência”, José Bonifácio de Andrada e Silva. Os Andradas fundaram a Universidade Presidente Antonio Carlos (UNIPAC), espalhada por mais de 100 cidades de Minas Gerais com cerca de 200 cursos de graduação<sup>40</sup>. Quem está à frente da família é Bonifácio José Tamm de Andrada, deputado por sete legislaturas (PSDB, 1979-2010), reitor licenciado da universidade e pai do deputado estadual Lafayette Andrada (PSDB, 2007-2010)<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Informações obtidas por e-mail, em janeiro de 2010.

<sup>40</sup> Dados da própria instituição. Fonte: <http://www.unipac.br>.

<sup>41</sup> A eleição de 2010 para deputado federal deixou um Bonifácio Andrada derrotado em Minas Gerais, pela primeira vez em sete legislaturas.

Ainda que possua ligação com terras, o político sempre figurou como homem de letras, tendo sido inclusive professor de Direito na Universidade de Brasília (UnB). Detém um capital intelectual que o diferencia dos tradicionais líderes políticos da República Velha associados a atividades rurais. No setor de rádio e televisão, Bonifácio Andrada possui no próprio nome apenas a Rádio Correio da Serra, com outorga de AM, em seu município de origem. Porém, um emaranhado de instituições revela que o deputado também é proprietário da TV educativa da cidade.

Eis a teia: por meio de consulta pública na Anatel, verifica-se que a Fundação José Bonifácio Lafayette de Andrada (FUNJOB) mantém a TV Campos das Vertentes, afiliada da TV Minas, e uma rádio FM. Os diretores dessa organização, que também gerencia a Faculdade de Medicina de Barbacena, são Antonio Benedito de Araújo e Evandro José Santos de Almeida. Até aí nenhuma relação com o deputado, a não ser pela razão social da fundação, em homenagem a um de seus antepassados – fato corriqueiro, mas não indiferente, na cidade dos Andradas. O vínculo está no fato de que a Faculdade de Medicina da FUNJOB é subsidiária da FUPAC (Fundação Presidente Antônio Carlos), mantenedora da Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC) – isto é, tratam-se de duas fundações educativas, uma diretamente ligada ao deputado, outra não, que se integram na prática.

Casos como o da família Andrada repetem-se no cenário da radiodifusão brasileira, seja educativa ou comercial. O controle dos veículos comunicacionais por políticos já representa um prejuízo à democracia quando se dá no sistema privado. Para a instância pública ou a estatal, a cicatriz ainda é mais profunda, uma vez que se entrega a um grupo privilegiado o direito à informação e à comunicação de cidadãos e cidadãs, restringindo a pluralidade e a independência, que deveriam estar garantidas nos veículos subsidiários do campo público.

A posse de uma emissora de rádio ou TV não garante a um político a sua continuidade no poder: podemos nos questionar quais os benefícios revertidos em voto de uma emissora de TV educativa, no município de Balneário do Camboriú, em Santa Catarina, registrada no nome da mulher do vice-governador Leonel Pavan (PSDB, 2007-2010). No terreno das dinâmicas sociais, não há relação de causa e efeito: o que se nota é antes uma teia de favores e negociações, que produz a perpetuação de projetos hegemônicos no poder. No mesmo caso citado, é curioso observar, por exemplo, que a outorga à Fundação de Radiodifusão Rodesino Pavan tenha sido assinada quando Pimenta da Veiga, do mesmo partido do vice-governador, era ministro das Comunicações (1999-2002).

O sistema no qual políticos se tornam donos de meios de comunicação encontra-se sedimentado nas relações sociais do município e naturalizado no imaginário da população local. Em seus territórios de influência, causa pouco estranhamento o fato de um deputado possuir uma emissora de rádio ou TV. Livres das investidas dos cidadãos comuns e de aliados, críticas podem vir apenas de adversários, não raro também radiodifusores.

Ao lado do uso político e religioso das televisões educativas, há ainda a possibilidade de apropriação para a finalidade comercial. É o que se vê por parte de fundações privadas que de culturais ou educativas guardam apenas o nome, exibindo conteúdo semelhante ao das televisões comerciais locais (ou com qualidade técnica inferior). A venda de anúncios publicitários é regra geral para as fundações privadas, ainda que não permitido de acordo com o Decreto 236 de 1967. A polêmica em torno desse tópico traz em defesa da prática uma questão: que fontes de recursos manteriam tais entidades de outra maneira?

Um vetor recente de mudança no cenário das televisões educativas, por mais contraditória que essa afirmativa possa ser, foi protagonizado por um projeto da Fundação Roberto Marinho, braço da *holding* Globopar em parceria com agentes econômicos privados de grande porte, como a farmacêutica Bayer e a mineradora Vale do Rio Doce. Trata-se do Canal Futura, no ar desde 1997, cuja outorga (diga-se de passagem, educativa) está baseada no município de São Gonçalo, na região metropolitana do Rio de Janeiro. Ao assumir a identidade de “um projeto social de comunicação, da iniciativa privada e de interesse público”<sup>42</sup>, o Futura compete diretamente com as emissoras do campo público, pois constrói para si o discurso de que oferece televisão educativa com o “padrão de qualidade” da TV Globo.

Além de ser vantajoso para os interesses comerciais do principal grupo midiático do país manter um concorrente no nicho “intelectualizado” das TVs educativas, o projeto do Canal Futura concorre ainda com as emissoras do campo público em uma segunda frente de ação: na conquista de afiliadas. Há uma rede de parcerias firmadas com canais universitários, dentre os quais seis possuem outorga de educativa no sinal aberto: a pública Universidade Estadual de Goiás, em Porangatu (GO), e as privadas Universidade de Ribeirão Preto (SP), Universidade de Passo Fundo (RS), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, em Novo Hamburgo (RS), Pontifícia Universidade Católica do Paraná, em Curitiba, e Universidade do Oeste Paulista, em Presidente Prudente (SP). Essa alteração no campo da radiodifusão

---

<sup>42</sup> Informações disponíveis no site do Canal Futura: <http://www.futura.org.br>.

pública, característica da última década, é uma pauta a ser analisada frente à dinâmica das televisões universitárias.

A distorção do sistema educativo provocada pela presença de interesses políticos, religiosos e comerciais representa um espaço de avanço da lógica privatista sobre o campo público, mas não implica em condenar a participação de entidades privadas nesse cenário. Afinal, as rádios e televisões comunitárias autênticas também são privadas. O que, no entanto, pode ser tomado como critério que as diferencie das demais?

Mesmo fundações ou associações da sociedade civil poderiam agir sob o princípio do serviço público, como na experiência inaugural da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro. Além disso, a participação de entes privados na gestão, como também são os movimentos sociais e os grupos representativos, é um dos componentes que contribui para que o sistema público tenha um caráter plural e democrático em sua condução. É preciso, no entanto, saber que privado é este e como se configura a sua presença – se de modo equilibrado com outros grupos de interesse ou se em posição favorecida. Qual é, então, o espaço do privado sem fins comerciais nos sistemas de comunicação? Como entender a televisão pública para além do limite do estatal e do privado, sem abandonar esses dois conceitos?

## **CAPÍTULO 3**

### **ALÉM DOS MUROS DO CASTELO: DEBATES SOBRE A TELEVISÃO PÚBLICA NAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE COMUNICAÇÃO**

O debate no Brasil sobre o caráter público das comunicações é anterior à Constituição de 1988, mas é nela que reside o cerne da discussão sobre a natureza dos sistemas de mídia. No entanto, diante da carência de regulamentações e apontamentos sobre os dispositivos constitucionais que tratam da Comunicação Social, impasses permanecem sem resposta definitiva: se o espectro eletromagnético é um bem coletivo e a missão pública é exigida de todos os veículos de comunicação, o que diferencia o sistema público do estatal e do privado? Esse tópico de debate, característico do caso brasileiro, seria enriquecedor para a sociedade, se não houvesse um interdito sobre o tema da comunicação na agenda social brasileira, só recentemente com alguns sinais de superação.

Longe de esclarecer a indefinição jurídica e conceitual, os casos práticos contribuem para embaralhar ainda mais os sistemas: a) As televisões legislativas, que realizam divulgação dos atos parlamentares, são estatais, dada a sua vinculação com o aparelho burocrático do Estado. Porém, o que as diferencia das emissoras educativas estaduais e da TV Brasil? b) Que lugar cabe às televisões e rádios comunitárias, que se originam de comunidades representativas (privadas, portanto, mas com vocação pública) e sem interesse de lucro? c) E na mesma linha, o que dizer das televisões universitárias?

Esse conjunto de questões emergiu com maior vigor por ocasião do I Fórum Nacional de TVs Públicas, convocado em 2006 pelo Ministério da Cultura, através da Secretaria de Audiovisual, em recepção às demandas formuladas pela sociedade civil organizada. As etapas de discussão reuniram as associações nacionais de televisões universitárias (ABTU), legislativas (Astral), comunitárias (ABCCom) e público-educativas (Abepec), além de pesquisadores, representantes de movimentos sociais e integrantes de oito ministérios do governo de Luiz Inácio Lula da Silva<sup>43</sup>.

Depois de sistematizar estudos e propostas sobre o setor, durante etapas preparatórias, o Fórum foi realizado em maio de 2007, em Brasília. Uma carta com reivindicações, gerada a partir dos debates, foi entregue ao Presidente da República, que já tinha expressado a intenção de consolidar uma “rede pública nacional” de televisão sob a liderança do Poder Executivo Federal.

Diante da diversidade de proposições advinda do encontro entre Estado e sociedade civil, não se pode dizer que havia um projeto homogêneo sobre a radiodifusão pública no Brasil. Pelo menos entre os participantes do Fórum, o único consenso era o de que o tópico

---

<sup>43</sup> Sob a organização de Orlando Senna, à época secretário de Audiovisual do Ministério da Cultura, os esforços do Fórum congregaram a Secretaria de Comunicação Social (Secom), a Casa Civil e os Ministérios das Comunicações, da Justiça, da Educação, de Ciência e Tecnologia e da Fazenda.

merecia a atenção do Poder Público, seja por meio de incentivo às instituições existentes ou pela criação de uma nova organização, de perfil agregador. Entretanto, a ideia de que o Estado deveria direcionar políticas para o setor não era (e ainda não é) opinião generalizada na sociedade, já que não faltaram protestos depois do anúncio de criação da TV Brasil, sob o argumento de que o governo “desperdiçava” dinheiro público.

Quais são as visões sobre televisão pública encontradas no debate brasileiro e como essas concepções repercutem na prática política? Este capítulo tentará responder à primeira dessas perguntas, a partir das posições defendidas desde o espaço acadêmico até o Fórum de TVs Públicas, ante-sala de implantação do projeto de TV pública nacional. O segundo questionamento retornará no capítulo seguinte, em que será analisada a repercussão das concepções de “público” sobre uma política específica: a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e a constituição da TV Brasil.

A abordagem começa pelos diferentes sentidos que o público assume nas políticas brasileiras de comunicação, levando em conta as regulamentações incipientes sobre o setor (seção 3.1). Em seguida, são analisadas as propostas apresentadas no I Fórum Nacional de TVs Públicas, já como parte do ciclo de formação de políticas públicas – é preciso enfatizar que esse processo não envolve apenas a tomada de decisão, mas também negociações e disputas de sentido com base em interesses (3.2). Por fim, a partir da diversidade de concepções colhidas, é proposto um esquema teórico que pode contribuir para conceituar televisões e rádios do chamado “campo público” (3.3). Como não há neutralidade na pesquisa, minha posição sai da análise das negociações para a defesa de um ponto de vista, que busca superar a oposição entre Estado e sociedade no terreno da radiodifusão pública – saída já apontada pela experiência bem-sucedida do Fórum Nacional de TVs Públicas.

### 3.1 FRONTEIRAS TÊNUES: CONCEPÇÕES E PRÁTICAS DE REGULAMENTAÇÃO DO “PÚBLICO” NAS COMUNICAÇÕES BRASILEIRAS

O Estado se afirmou como o principal ator das políticas brasileiras na área da radiodifusão pública, mas sem estabelecer instrumentos de autonomia, bem como sem favorecer um desenho equilibrado entre o estatal e o privado. Mesmo nas fases autoritárias dos governos de Getúlio Vargas e dos militares, quando se verificou um fortalecimento do Estado pela via autoritária, as emissoras estatais permaneceram à margem das privadas – e foi exatamente durante essas etapas históricas que a radiodifusão se consolidou como comercial.

Entretanto, a visão autoritária do Estado, desassociada dos princípios públicos, não anula outra forma possível de atuação estatal, como coordenador das políticas. Não se pode imaginar um cenário prático em que o Estado seja dispensável – seu horizonte de ação envolve tanto empreendimentos diretos quanto a articulação das demandas sociais. A questão quando se discute as televisões públicas é, então, que espaço cabe à sociedade civil no quadro institucional.

A partir daí, dois eixos de concepções sobre os sistemas públicos de comunicação são notados no debate brasileiro: Estado ou sociedade revezam-se no centro dos projetos estratégicos, de acordo com os interesses e as ideologias envolvidas. Uma instituição fortalecida pela ação estatal ou uma rede com mecanismos de participação popular costumam ser reivindicações correntes, ocupando cada uma delas um dos pólos da disputa de sentido.

A noção de sistema público surge na Constituição Brasileira de 1988, sem que haja esclarecimento sobre suas atribuições. Segundo relato de Venício Lima (2008), o tópico foi introduzido na agenda constitucional por obra do então deputado Artur da Távola<sup>44</sup>, que propunha a criação de uma matriz encabeçada “por instituições da sociedade e que funcionasse independente do Estado e do capital”, entendendo esses três agentes como forças sociais básicas de uma democracia. No entanto, a complementaridade não seria um artifício para “eximir o sistema privado de radiodifusão de suas responsabilidades de ‘serviço público’ que simplesmente não pode existir sem a autorização e a fiscalização do Estado e da sociedade” (LIMA, 2009).

De acordo com essa visão, o público nas comunicações brasileiras corresponderia ao “privado sem finalidades de lucro” notado na recente legislação argentina. A Lei de Serviços Audiovisuais de 2009, encampada pelo governo de Cristina Kirchner, propõe a separação e o equilíbrio entre três categorias de prestadores de serviço: público-estatais, comerciais e comunitários ligados a organizações da sociedade civil. No contexto da Assembleia Constituinte de 1988, essa pode ter sido a concepção que orientou a complementaridade evocada pelo artigo 223 da Constituição Brasileira.

No campo normativo, pelo menos quatro referências, além deste artigo constitucional, fornecem pistas para o sentido conferido ao público nas comunicações

---

<sup>44</sup> Artur da Távola (1936-2008), deputado constituinte pelo PMDB, foi o último relator de uma subcomissão de nome tão extenso quanto difuso (“da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação”), com agendas a produzirem os maiores dissensos, em vista dos interesses envolvidos.

brasileiras<sup>45</sup>. A primeira é o decreto-lei das televisões educativas (de 1967), que vincula a finalidade dessas emissoras à educação formal. O segundo indicativo surge com a cabodifusão, por meio da lei nº 8.977 de 1995, conhecida como Lei do Cabo. O artigo 23 impõe às operadoras de serviço a reserva dos “canais básicos de utilização gratuita” (legislativos, comunitários e universitários), como já mencionado no capítulo 2.

Apesar do ligeiro avanço representado pela garantia de espaço, não há preocupação nesta lei em relação à produção de conteúdo e aos princípios que norteiam os canais públicos. Além disso, a legislação se restringe à tecnologia do cabo, sem qualquer menção às demais modalidades de TV por assinatura (MMDS e DTH) e quanto mais às emissoras do sinal aberto. Não é de se estranhar que uma das pautas de reivindicação das televisões comunitárias, legislativas e universitárias seja a possibilidade de livre recepção<sup>46</sup>. Na prática, a Lei do Cabo favoreceu principalmente a consolidação dos canais de comunicação governamental, financiados pelos três poderes públicos.

O terceiro momento normativo trata da criação de uma entidade pública, chamada Empresa Brasil de Comunicação, a operar os serviços de radiodifusão do Governo Federal (de acordo com a Lei 11.652 de 2008). Dentre as missões da EBC, está “fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação” (artigo 3º). Além da operação da rede de rádios e televisões públicas ligadas ao Executivo Federal, a ela cabe a contraditória missão de desenvolver a comunicação governamental, tanto pela distribuição de publicidade legal dos órgãos federais quanto pela transmissão de atos e matérias do governo. A iniciativa difere-se dos dois registros legais anteriores, porque é a única que se preocupa com os princípios éticos diferenciais da matriz pública e com a natureza da programação.

---

<sup>45</sup> Laurindo Leal Filho (2007) destaca quatro momentos significativos na história da radiodifusão pública brasileira: a fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, em 1923, por Roquette Pinto (embrião do que viria a ser a Rádio MEC); a criação da TV Cultura de São Paulo, em 1969; a Constituição de 1988, que definiu as concessões públicas; e a Lei do Cabo, em 1995, que possibilitou a existência de emissoras universitárias, legislativas e comunitárias. Decidimos aqui registrar quatro apontamentos sobre o sistema público notados no campo jurídico e normativo.

<sup>46</sup> A presidente da Astral (Associação Brasileira de TVs e Rádios Legislativas), Lúcia Helena Vieira, representante da TV Assembleia de Santa Catarina, acredita que o Operador de Rede Público pode significar a entrada dessas emissoras no sinal aberto. Segundo ela, a maioria das televisões legislativas opera somente no cabo e na internet. Em entrevista concedida por email, em janeiro de 2011, ela afirmou: “Posso dizer que estamos no meio dessa ‘briga’. Agora aguardando o posicionamento do novo governo. Em novembro a Astral conseguiu apresentar ao Conselho Curador da EBC as suas reivindicações, que foram muito bem acolhidas. Ocorre que a presidente da EBC, Tereza Cruvinel, não quer saber das Legislativas estaduais... Vamos ver se isso muda...” (VIEIRA, 2011)

O debate entre poder público, movimentos sociais e parte do segmento empresarial, em torno da I Conferência Nacional de Comunicação, apresenta a quarta definição conceitual e o primeiro esforço, em vinte anos, em esclarecer os limites dos três sistemas advindos da Constituição de 1988. Essa formulação tem o mérito e a especificidade de surgir da articulação de um espectro amplo da sociedade e, sobretudo, como defesa da democratização da comunicação. Os participantes da Confecom acertaram que é preciso:

Regulamentar o Artigo 223 da CF, definindo os sistemas público, privado e estatal. O primeiro deve ser entendido como aquele integrado por organizações de caráter público geridas de maneira participativa a partir da possibilidade de acesso universal do/a cidadão/s a suas estruturas dirigentes e submetido a controle social. O segundo deve abranger todos os meios de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade comercial ou não comercial. O terceiro deve compreender todos os serviços e meios controlados por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação. Para cada um dos sistemas, devem ser estabelecidos direitos e deveres no tocante à participação na gestão, modalidades de financiamento e obrigações quanto à programação.<sup>47</sup> (CONFECOM, 2009, p.27)

Segundo a conceituação apresentada pela Conferência, poderia ser entendida como pública uma televisão comunitária com gestão participativa e acessível a todas as cidadãs e todos os cidadãos de seu entorno, sem discriminação ou partidarismo. Também se entende como pública as televisões ligadas à estrutura estatal, desde que estejam submetidas a controle social e sua esfera de gestão permita incorporação ampla dos segmentos da sociedade.

Mais do que definições claras sobre os sistemas de comunicação, o universo jurídico, até o momento, realizou omissões ou produziu engessamentos, como aquele que restringe a TV educativa ao saber formal. O Fórum Nacional de TVs Públicas e a Conferência de Comunicação vieram à contramarcha dessa tendência, como consequência da articulação entre os atores sociais. Já a legislação da EBC emerge como o primeiro estatuto federal que menciona as características da televisão pública – e permanece, portanto, como referência para as regulamentações posteriores.

Já no plano conceitual, as posições sobre os sistemas públicos de comunicação apontam ora para uma maior aproximação com o Estado, ora para com a sociedade civil. Não se tratam de posturas definitivas, uma vez que a realidade não permite separações maniqueístas – tais leituras servem, no entanto, para revelar tendências notadas entre pesquisadores, gestores, militantes e trabalhadores do campo público.

---

<sup>47</sup> Na plenária da Confecom, a ABRA (Associação Brasileira de Radiodifusão) pediu a supressão da última frase, que recomenda participação social nas emissoras. Por acordo, o trecho foi suprimido e aprovado o restante. No “Caderno de Propostas da I Conferência”, porém, permaneceu inalterado.

A primeira das interpretações, que podemos chamar de **concepção estatista**, pauta-se pelo quadro tal como ele é, recusando a aceitar a esfera pública como um meio termo entre o Estado e o mercado (RAMOS, 2007). Essa visão se enraíza no pensamento de Antonio Gramsci (2007), para quem o conjunto de organismos privados de hegemonia, isto é, a sociedade civil, ocupa um lugar distinto dos aparatos institucionais de poder, sob o nome de sociedade política ou Estado – mas ambas as esferas formam o complexo cultural-ideológico, que na tradição marxista recebe o nome de superestrutura.

Para essa compreensão, não há diferença entre o estatal e o público<sup>48</sup>: o Estado, público por natureza, estaria encarregado de organizar os sistemas públicos, em oposição à matriz privada ainda hegemônica. Um dos argumentos mais fortes dessa defesa reside na análise das experiências internacionais, pois, na maior parte dos países, com destaque para a Europa, o sistema comunicacional se divide entre privado-comercial e público-estatal.

Em uma segunda visão, de perfil **associativista**, define-se o campo pelo que ele ainda não é, mas poderia ser. Na tentativa de valorizar a capacidade de gestão das organizações sociais (CABRAL, 2009), o público assume o sentido do que é ao mesmo tempo não-estatal e não-comercial. A partir da defesa da complementaridade entre os sistemas, como forma de “corrigir o inquestionável desequilíbrio histórico existente” (LIMA, 2009), essa leitura guarda alguma afinidade com a noção de “esfera pública” em Habermas (1984), um espaço livre que pertence à ação dos sujeitos sociais. Esse parece ser o sentido presente na Constituição Brasileira e na tentativa de esclarecimento conceitual buscada pela I Conferência Nacional de Comunicação.

As duas concepções, no entanto, destacam a natureza estrutural das instituições, atendo-se a critérios como gestão e financiamento. Para entender o sentido que a televisão pública assume na sociedade brasileira, é preciso pensar também as mediações sociais por meio das quais a comunicação é reconhecida pelos sujeitos, levando em conta aspectos em geral preteridos pelas análises macroestruturais, como a programação e o perfil editorial – aquilo que mais se relaciona ao universo da recepção, inclusive como potenciais produtores. Os “vínculos de afeto” entre os meios de comunicação e a sociedade, como na expressão de Dominique Wolton (1996), constroem a identidade do sistema televisivo público, a partir da articulação entre os atores sociais.

Essa dificuldade em distinguir o público, o estatal e o privado nas comunicações brasileiras levou à formulação de outras definições, mais próximas à realidade vivenciada

---

<sup>48</sup> Como defende Marcos Dantas, citado por MARTINS, 2008.

pelo universo midiático. As iniciativas associaram-se a um sentido de “não-comercial”, isto é, ao conjunto de práticas voltadas para finalidades criativas e não para o consumo. A busca por experiências inovadoras de programação no campo público se deu de modo intuitivo, à revelia dos textos legais, quando os índices de audiência não são amarras das políticas editoriais. Sejam comunitárias, legislativas, universitárias ou “educativas”, todas essas televisões se colocam, de alguma maneira, à margem do mercado, campo das regras econômicas hegemônicas.

Daí nasceu aquela que é a concepção mais corrente sobre TV pública no Brasil – para além inclusive da defesa de uma aproximação com o Estado ou com a sociedade. O perfil não-comercial deriva de uma noção segundo a qual “o entretenimento, esse pujante ramo do comércio, não tem nada a ver com a comunicação de caráter público”, como afirma Eugênio Bucci (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 13). Então presidente da Radiobrás, Bucci apresentou ao Fórum de TVs Públicas um texto com um título revelador (que, por si só, tem a virtude de dizer muita coisa): “A televisão pública não faz, não deveria dizer que faz e, pensando bem, deveria declarar abertamente que não faz entretenimento”.

A crítica de Bucci se dirige às práticas televisivas voltadas para a formação de hábitos de consumo e assim concorda Laurindo Leal Filho (2007, p.14), ao dizer que este tipo de conteúdo se mostra “inconciliável com uma programação mais reflexiva, balizadora do modelo público”. Essa identificação entre o público e o não-comercial também é notada no cenário internacional: segundo o relatório publicado no ano 2000 pela UNESCO, um dos princípios da televisão pública é a chamada *distinctiveness*, que

não é simplesmente uma questão de produzir tipos de programas nos quais outros serviços não estejam interessados, visando públicos negligenciados por outros ou tratando de assuntos ignorados. É uma questão de fazer as coisas de modo diferente, sem exclusão de qualquer gênero. Esse princípio deve conduzir emissoras públicas a inovar, criar novos formatos, novos gêneros, definir o ritmo do mundo audiovisual e conduzir as outras redes de radiodifusão na sua trilha. (UNESCO, 2001, p.13)<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Livre tradução para o trecho: “It is not merely a matter of producing the type of programs other services are not interested in, aiming at audiences neglected by others, or dealing with subjects ignored by others. It is a matter of doing things differently, without excluding any genre. This principle must lead public broadcasters to innovate, create new slots, new genres, set the pace in the audiovisual world and pull other broadcasting networks in their wake.”

É frequente a defesa de que a televisão pública cumpre um papel de experimentar formatos e gerar tendências a serem aproveitadas pela TV comercial, enriquecendo todo o campo. Essa visão, que inclui o fomento à crítica e à liberdade criativa, faz sentido frente a um contexto histórico no qual a televisão se pautou pela busca da audiência e pelo incentivo ao consumo. Mas aí reside um risco para as políticas de comunicação: o entretenimento não é condenável por si só, mas sim pelas formas que assume. Do contrário, seríamos levados a equívocos tais como o de pensar que a melhor política de televisão é aquela que não faz televisão, como se pode apreender da frase de Eugênio Bucci (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 19): “O negócio da televisão pública não é entretenimento e, indo mais longe, não é sequer televisão: é cultura, é informação, é liberdade.”

Apesar do sentido original da palavra remeter à “distração”, as experiências provaram que o público elabora interpretações para o mundo a partir de programas ficcionais ou lúdico-afetivos, tanto no nível da consciência quanto da inconsciência. Assim aponta uma tradição extensa de pesquisas que consideram o papel da comunicação na formação do imaginário popular, em âmbito nacional, regional ou local, com destaque para a telenovela (MARTÍN-BARBERO; REY, 2001). O gênero jornalístico em si (visto em geral como mais adequado ao campo público) não garante que os telespectadores estarão conscientes ou sequer serão capazes de compreender o que está sendo dito.

É preciso, portanto, buscar um entendimento da radiodifusão pública para além do não-comercial, com um conjunto de princípios próprios do campo – para os quais as disputas de sentido e práticas entre os atores sociais são fontes vivas.

### 3.2 O HORIZONTE DO CAMPO PÚBLICO: O QUE QUEREM OS ATORES QUE DEBATEM TELEVISÃO PÚBLICA NO BRASIL

A diversidade de atores envolvidos no I Fórum Nacional de TVs Públicas contribuiu para agregar um campo até então disperso, mas com uma agenda que convergia para a presença do “público” na comunicação. Chamadas pelo Ministério da Cultura a participar de um debate há muito requisitado pelo setor, as televisões educativas, universitárias, comunitárias e legislativas sistematizaram suas demandas em torno do fortalecimento do “campo público de comunicação”, uma esfera que abarca instituições com diferenças quanto à natureza jurídica e à finalidade comunicativa.

Em comum, esse conjunto de televisões tem apenas o fato de comporem o sistema não-comercial, em contraponto aos atores privados com finalidades de lucro. Na prática,

reúnem desde agentes estatais, como os órgãos de comunicação dos poderes públicos, que levam ao ar as emissoras institucionais, até entidades de natureza privada, mas voltadas para assuntos relativos a comunidades de interesse e que desfrutam, portanto, de um perfil público. O fórum representou o primeiro esforço de articulação entre essas instituições, a fim de conquistar “um campo público de televisão editorialmente independente, que estimule a formação crítica do indivíduo para o exercício da cidadania e da democracia” (II FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS, 2009).

A defesa das televisões não-comerciais não é ponto apenas conceitual. Também no terreno prático, as televisões do campo público passam a reivindicar uma infra-estrutura digital única e pública, acessível a todas elas. Esta a articulação técnica possibilitaria o fortalecimento desse conjunto de televisões para os telespectadores, como na concepção do secretário de Audiovisual do Ministério da Cultura, Orlando Senna, à época do I Fórum:

Do mesmo jeito que o cidadão percebe o poder público como um todo na cadeia articulada entre municípios, estados e a União, o telespectador deveria poder estabelecer a conexão entre as diversas TVs do campo público, num processo de formação de amplas bases de audiência que beneficiaria a todas. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 11)

A arquitetura com perfil horizontalizado e participativo do sistema público era aceita por segmentos do governo que atuavam desde o início junto ao fórum. Uma das razões dessa receptividade se deve às concepções sustentadas pelo Ministério da Cultura de Gilberto Gil (2003-2008), para quem a TV pública deveria gerar novas práticas televisivas, baseadas na representação social e regional descentralizada. Diferentemente de uma “orientação centralizadora no passado recente do Brasil”, que “explica por que hoje certas regiões e estados do Brasil têm menos presença na televisão pública” (Ibid., p.06), a proposta era a criação de um modelo que se aproximasse de escolas, universidades e comunidades como centros produtores de conteúdo, isto é, com configuração semelhante àquela adotada nos Estados Unidos. Sob esse ponto de vista, o Estado poderia ser um articulador da rede de comunicação, não o produtor direto predominante.

Dados os agentes indutores do debate, não é de se estranhar a recorrência de uma abordagem culturalista do campo público, como parte da busca por um modelo de produção cultural para o setor. Nessa linha, a TV pública atuaria como um “veículo difusor da produção audiovisual oriunda dos distintos agentes culturais da sociedade”, segundo Orlando Senna (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 09), permitindo formas híbridas (público-privadas) de financiamento e de produção. Mais do que uma política específica do setor de

comunicações, o que se estava discutindo é um modelo integrado de políticas públicas, em que iniciativas de promoção cultural e educacional e de inclusão digital poderiam convergir para o território da televisão.

O risco quando se fala em cultura na TV é o de reduzir a abordagem às expressões de arte erudita. Essa não parece ser a concepção sustentada pelo Ministério da Cultura, mas não seria difícil notá-la em outras instâncias do poder público e da sociedade. Como afirmou Marcelo Bechara, representante do Ministério das Comunicações no II Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado em 2009, “A TV Senado e a TV Câmara me parecem muito mais públicas do que estatais. A gente encontra **programas de música clássica** na TV Senado” (grigo nosso)<sup>50</sup>. Mais do que a indistinção entre os sistemas público e estatal para os agentes políticos, esse posicionamento indica a contradição na qual se debatia o governo Lula.

Para além das propostas que circulavam nas instâncias de poder, as organizações da sociedade civil defendiam um fortalecimento do Estado como indutor do campo público de comunicação. O documento-síntese do encontro, a chamada Carta de Brasília, recebia positivamente o projeto já anunciado de criação de uma rede pública de televisão pelo Executivo Federal e recomendava que esta deveria “ampliar e fortalecer, de maneira horizontal, as redes já existentes” (I FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS, 2007).

A Primeira Carta de Brasília é um manifesto em defesa do apartidarismo e da independência das televisões públicas. Com o propósito de tornar vigente a complementaridade entre os sistemas de comunicação, prevista no artigo 223 da Constituição Brasileira, a sociedade civil organizada entendia como projeto ético-estético da TV pública “a expressão maior das diversidades de gênero, étnico-racial, cultural e social brasileiras, promovendo o diálogo entre as múltiplas identidades do País” (Ibid.). Segundo se propunha, tanto as competências de gestão e de fiscalização quanto a definição das diretrizes de programação deveriam partir de um órgão colegiado, composto por segmentos sociais e culturais representativos – portanto, a reivindicação era de um sistema público vinculado mais à sociedade e menos ao Estado.

De acordo ainda com o manifesto, caberia ao Poder Público, na figura da União, o encargo do financiamento, por meio de incentivos à produção audiovisual. Quanto às linhas de programação, o documento toca em pontos previstos na Constituição pelo artigo 221, para os quais o campo público assumiria posição de destaque: modelos produtivos independentes e

---

<sup>50</sup> Não se trata da manifestação de um personagem isolado ou sem importância, uma vez que Bechara se tornou, ainda em 2009, o principal ator do Ministério das Comunicações na condução da I Conferência Nacional de Comunicação. Antes sinaliza para uma corrente de interpretação ainda arraigada nos formuladores de políticas públicas culturais e comunicacionais.

regionais, além de parceria com o cinema nacional. Ainda que não prevesse a orientação por critérios mercadológicos, a TV pública deveria assumir a sua vocação de veículo de massa e não segmentado. Para cumprir seus objetivos diferenciais junto aos telespectadores, foi ainda recomendado pela Carta de Brasília que essa matriz desenvolvesse parâmetros inovadores de aferição de audiência e qualidade.

Por fim, quanto ao cenário digital, as organizações participantes do encontro se referiram a uma agenda de demandas que incluíam os seguintes tópicos: a multiprogramação; a produção de conteúdos digitais interativos; e o incentivo a pesquisas sobre interatividade plena. Como se trata de um primeiro esforço de formulação de propostas, os Cadernos do Fórum e a Carta de Brasília têm muito mais o caráter de reconhecimento do setor e de manifesto em defesa dos princípios públicos, do que propriamente o de delimitar a ação do Estado e da sociedade civil. Que espaço caberia a cada instância na plataforma única de rede digital? O que seria feito das instituições já existentes no setor, especialmente as educativas estaduais, diante da entrada do Governo Federal como indutor? Como garantir mecanismos de controle público sobre as televisões comunitárias, caso se pretenda considerá-las como parte do campo? Por que não estender o debate para outras plataformas tecnológicas, como os meios digitais e o rádio, já que a comunicação emerge como um conceito social amplo? São questões que permaneceram sem resposta.

Dentre os quatro grupos de instituições do campo público, as TVs comunitárias vivenciam uma realidade diferente das demais, pois se encontram desvinculadas por completo da gestão do Estado (como não acontece com número considerável das universitárias e com a totalidade das legislativas). Com transmissão garantida no sinal do cabo, pela Lei 8.977 de 1995, essas televisões enfrentam ainda a dificuldade de formular uma pauta comum de luta, em razão das disputas políticas que fragmentam o setor em diversas entidades representativas. A Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCom), criada em 2001 por 35 canais que operavam na cabodifusão, consolidou as contribuições da área durante o I Fórum Nacional de TVs Públicas, mas já sofreu um processo de fragmentação depois do surgimento da Frenavetec (Frente Nacional pela Valorização das TVs do Campo Público).

Já as rádios comunitárias são representadas por duas organizações: a Abraço (Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária), criada em 1996 e com estrutura pulverizada em braços regionais, e a Amarc Brasil (Associação Mundial de Rádios Comunitárias), organismo internacional formado por quatro mil rádios comunitárias e populares de 115 países (no Brasil são cerca de 50 associadas). Apesar de compartilharem a mesma agenda em torno do direito à comunicação, as duas entidades não participaram dos

Fóruns de TVs Públicas, o que nos leva a questionar se o setor social está preparado para um contexto na qual a convergência tecnológica e econômica poderá integrar rádio, televisão e internet em plataformas únicas.

Um dos principais gargalos da mídia comunitária é quem paga a conta. Como televisões com este perfil podem se tornar sustentáveis? A principal polêmica é a presença ou não de publicidade comercial, o que contraria a legislação normativa sobre os canais básicos de utilização gratuita<sup>51</sup>. A defesa por parte das associações é do acesso a fontes públicas de financiamento, a partir da legalização da publicidade institucional, “entendida como comunicação corporativa de interesse público, sem oferta de produtos e/ou serviços, sem menção de cifras e sem apelo de consumo, e produzida nos formatos praticados no mercado de comunicação”, segundo a ABCCom (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 103).

A compreensão de que cabe ao Estado custear, de forma estável, o sistema público é uma tendência notada no discurso também das televisões público-educativas, universitárias e legislativas, além de outras organizações sociais. As propostas contidas no Grupo de Trabalho que abordou o tema no I Fórum Nacional de TVs Públicas apontam para uma diversidade de fontes públicas de financiamento: leis de incentivo; linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); promoção cultural por parte de empresas estatais; oferta de serviços a instituições públicas, como a produção de programas educativos para as secretarias estaduais e municipais de educação; e publicidade institucional dos órgãos federais, estaduais e municipais. Nos casos da desoneração tributária e da renúncia fiscal, o financiamento é indiretamente público, mesmo quando incide sobre o setor privado, pois são mecanismos que utilizam recursos do Estado.

Além das TVs do campo público, dois grupos militantes da comunicação expuseram suas concepções e propostas neste contexto de debate: o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e o Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes). Enquanto as associações de televisões públicas priorizaram seus problemas específicos, a agenda de reivindicação dessas duas entidades apresentava uma pauta mais generalista, com indicativo da reforma estrutural do setor, para que os direitos e o exercício da cidadania estivessem garantidos. É no discurso do FNDC, por exemplo, que emerge pela primeira vez entre as organizações da sociedade civil a ideia de que o debate deveria ir além da televisão:

---

<sup>51</sup> Norma nº 13 de 1996, revisada em 1997, que detalha a regulamentação do Serviço de TV a Cabo, com base na Lei nº 8.977.

O FNDC entende que a instituição de um real sistema público de comunicação não pode ser efetivada com a exclusão dos segmentos da radiodifusão sonora. Esta compreensão não se dá somente porque quase todas as entidades que operam sistemas de televisão possuem ao seu lado uma similar geradora de programação radiofônica. O casamento dos dois segmentos é essencial no momento em que a introdução da tecnologia digital permitirá o tráfego de todos os sinais de comunicação, independentemente de suas características ou naturezas, por “estradas” públicas e únicas. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2007, p. 89)

Com raízes na Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC), que agregou profissionais e políticos em torno do propósito de garantir um viés democrático na agenda da comunicação durante a Assembleia Constituinte, o FNDC se formou em 1991, sendo oficializado em 1994. Dele participam entidades representativas de jornalistas, psicólogos, estudantes de comunicação, rádios comunitárias e trabalhadores de rádio e TV, que atuaram em debates decisivos para o setor, como o processo de elaboração da Lei do Cabo, a polêmica sobre a presença de capital estrangeiro nas empresas de radiodifusão e a concretização de um espaço de debate social na I Conferência Nacional de Comunicação.

No documento publicado pelo FNDC durante o I Fórum de TVs Públicas, o público é compreendido como não-estatal, pois no conjunto de emissoras comunitárias e universitárias “reside o potencial de desenvolvimento de um legítimo sistema público” (Ibid., p. 81). O FNDC antevê os riscos do modelo a ser implantado pelo Governo Federal, com perfil estatal e verticalizado, que submeteria as emissoras já existentes a um espaço de segunda categoria. De acordo com a proposta do grupo, a gestão da matriz pública deveria assumir um caráter profissionalizado, não atrelada a governos ou ao mercado, estando subordinada a um Conselho Deliberativo de formação paritária.

O Intervozes, por sua vez, deriva de um movimento mais recente pelo direito à comunicação, em esforço inicial junto ao Projeto de Governança Global e à Campanha CRIS Brasil (*Communication Rights in the Information Society* ou “Direitos da Comunicação na Sociedade da Informação”), iniciativas que buscavam garantir uma comunicação livre e igualitária em um contexto de transformações estruturais do setor. Atualmente, dentre os projetos do grupo de ativistas, está o Observatório do Direito à Comunicação, um importante espaço de debate sobre as políticas públicas para a área, com vistas à formação de indicadores com aplicabilidade internacional sobre o grau de democracia notada nos sistemas de comunicação.

Ao defender a reforma estrutural do setor das comunicações, o Intervozes (2007) propôs uma leitura ampliada do sistema público, correspondendo ao conjunto de emissoras públicas, universitárias, comunitárias e privadas sem fins-lucrativos, além dos operadores de

rede públicos e as centrais públicas de comunicação, a serem criadas como espaço de capacitação e formação de políticas participativas. Desse universo estão excluídas as televisões e rádios estatais, operadas pelos três poderes da República, e as privadas comerciais. A sustentação do modelo estaria ancorada em mecanismos de gestão independente e financiamento diversificado.

Como se vê, as organizações da sociedade civil envolvidas na discussão do I Fórum enxergavam o sistema público a partir de diferentes ângulos – as concepções e propostas estão sistematizadas na Tabela 3.1. Desse debate ficaram ausentes as empresas privadas de radiodifusão, que também integram o universo amplo da chamada “sociedade civil”, sob uma concepção derivada de Antonio Gramsci, na qual se inclui um conjunto de atores apontados por Murilo César Ramos (2007, p. 38, grifos no original):

Se atualizarmos para hoje a ideia gramsciana de **aparelhos privados de hegemonia**, a compor a sociedade civil contemporânea, nela encontraremos, possivelmente, a seguinte hierarquia, por ordem de capacidade de projeção de poder: **a Empresa, ou seja, o conjunto ideológico dos preceitos que conformam o que também chamamos de mercado; as Instituições de comunicação, ou, como as tratamos mais comumente, a Mídia; o Grupo, conjunto de associações pessoais que mais influenciam nossos comportamentos; a Família; as Igrejas; a Escola; o Sindicato ou Associação, de trabalhadores ou empresariais; e o chamado Terceiro Setor.**

Assim, o uso da expressão “sociedade civil”, no contexto do Fórum de TVs Públicas, acaba se restringindo às associações de televisões, sindicatos e grupos militantes ligados ao debate da democratização da comunicação, frequentemente com uma inspiração ideológica de esquerda. Mas esse recorte se deve antes à ausência do ator privado comercial no debate do que propriamente a um desvio de sentido.

A disputa entre as concepções de sistema público que se seguiu ao I Fórum Nacional de TVs Públicas alcançou a etapa concreta da formulação de políticas, com a implantação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Entretanto, as negociações de interesse e pontos de vista não cessaram, especialmente porque, dois anos depois do primeiro encontro, a sociedade civil retomou o debate na segunda edição do encontro, em sentido inverso de agregação: agora eram as organizações sociais voltadas para a comunicação que convidavam o governo a participar.

**TABELA 3.1 – Síntese das propostas e visões da sociedade civil sobre as políticas para o sistema público de comunicação<sup>52</sup>**

<b>Organização</b>	<b>Abepec</b>	<b>Astral</b>	<b>ABTU</b>
<b>O que é</b>	Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais	Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas	Associação Brasileira de Televisão Universitária
<b>Breve histórico</b>	Fundada em 1998, reúne 20 televisões público-educativas	Criada em 2003, congrega atualmente 54 rádios e TVs legislativas	Instituída em 2000, possui atualmente 52 instituições de ensino superior (IES) associadas
<b>Propósito</b>	Defesa de uma TV pública independente, cuja programação esteja a serviço do cidadão e da sociedade	Representar o interesse das emissoras legislativas perante poderes, órgãos e associações públicas e estimular o debate sobre o papel desses veículos	Colaborar no desenvolvimento dos canais de TV universitária no país, em qualquer formato, meio e tecnologia, estimulando a sua multiplicação e contribuindo para o aprimoramento dos profissionais do setor
<b>Posições no I Fórum (Configuração jurídica e institucional)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimento e expansão do campo público já existente</li> <li>- Definição dos princípios do sistema público</li> <li>- Atualização da legislação sobre TVs educativas (Decreto 236 de 1967)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconhecimento das TVs e rádios legislativas como canais de informação, educação e participação popular</li> <li>- Entrada no sinal aberto e na TV Digital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programação deve ser orientada por Conselho Consultivo</li> <li>- Ampliação das cotas de canais destinados à radiodifusão pública, com a facilitação do acesso de instituições sociais às novas outorgas</li> <li>- Projeto de estender a todas as IES a utilização dos canais universitários no cabo (incluindo os centros de pesquisa)</li> <li>- Regulamentação do artigo 221 da Constituição</li> </ul>
<b>Posições no I Fórum (Financiamento e Migração digital)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de um modelo de financiamento que preserve a subordinação das TVs públicas aos interesses da sociedade e possibilite a realização de sua missão</li> <li>- Fundo para a formação de uma rede de produção para as emissoras públicas, nos moldes do DOCTV</li> <li>- Investimento em equipamentos para a digitalização das emissoras públicas (captação, edição e transmissão) – recursos federais, a fundo perdido, de modo a compensar a grande defasagem existente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimento que permita a conservação do acervo de imagem (emissoras legislativas de pequeno porte não dispõem de recursos para manter seus arquivos)</li> <li>- Necessidade de superar a burocracia das Casas Legislativas que entrava a atualização tecnológica</li> <li>- O financiamento privado é uma questão que inflige um princípio ético, já que o patrocinador poderá ter matérias de interesse sendo votadas na Casa Legislativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estímulo à política de expansão dos canais universitários na internet</li> <li>- Criação de mecanismos que permitam a captação de recursos para a TV pública (flexibilização das restrições à publicidade comercial, fundos de financiamento de TV educativo-cultural, investimento direto do Estado, incentivo às inversões privadas na programação educativo-cultural).</li> </ul>

<sup>52</sup> Elaborado a partir dos documentos do I Fórum Nacional de TVs Públicas e de outros textos publicados por essas organizações.

<b>Organização</b>	<b>ABCCom</b>	<b>FNDC</b>	<b>Intervozes</b>
<b>O que é</b>	Associação Brasileira de Canais Comunitários	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação	Coletivo Brasil de Comunicação Social
<b>Breve histórico</b>	Criada em 2000 – na época eram 35 canais associados	Movimento criado em 1991 e formalizado em 1994	Iniciou suas atividades em 2002 e, em 2003, tornou-se uma associação civil sem fins lucrativos
<b>Propósito</b>	Representar os canais comunitários nas relações com o poder público, ser porta-voz de seus anseios, principalmente junto ao Ministério das Comunicações, à Anatel e ao Congresso Nacional	Luta pela democratização da comunicação, como parte de um esforço maior pelas garantias de acesso a serviços públicos, ao trabalho e a condições de vida dignas para todos os brasileiros	Reúne ativistas, profissionais e estudantes de Comunicação Social em torno da luta pelo direito à comunicação
<b>Posições no I Fórum (Configuração jurídica e institucional)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os canais comunitários devem funcionar como verdadeiros centros de mídia comunitária, com salas de aulas e estúdios de acesso público – criação de escolas de mídia comunitária</li> <li>- Política de estímulo para ocupação dos canais básicos de utilização gratuita nas localidades que contam com operadoras de cabodifusão</li> <li>- Participação social: todos são produtores de conteúdo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emissoras universitárias e comunitárias são o potencial do sistema público</li> <li>- Controle público sobre os sistemas privado e estatal. Controle direto sobre o sistema público.</li> <li>- Gestão: Conselho Deliberativo paritário, formado por segmentos sociais</li> <li>- Descentralização e regionalização do sistema público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema público: composto por entidades públicas, comunitárias e universitárias (ficam de fora estatais e comerciais)</li> <li>- Produção descentralizada: produtores independentes e regionais</li> <li>- Centrais públicas de comunicação: núcleos de produção e capacitação comunicativa</li> <li>- Conselho Nacional de Comunicação Pública (CNCp): deve ser criado para definir as políticas de gestão do sistema público. Formado pela sociedade civil e pelo Governo Federal.</li> </ul>
<b>Posições no I Fórum (Financiamento e Migração digital)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamento: fundos públicos e legalização da publicidade institucional</li> <li>- Canal da Cidadania na TV Digital: transmissão de programas das comunidades locais – perfil público e não estatal</li> <li>- Garantia de espaço na TV Digital para todos os canais básicos de utilização gratuita e que eles não sejam explorados pela União e sim pelos administradores do sinal das TVs comunitárias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamento diversificado garante independência</li> <li>- Serviços públicos de governo pela televisão (T-Gov)</li> <li>- Os canais públicos teriam seu orçamento acrescido de uma verba extraordinária para o financiamento da migração de sua infraestrutura para o ambiente digital</li> <li>- Criação de uma taxa por domicílio, que associe o financiamento dos canais públicos com a manutenção de uma rede metropolitana sem-fio de internet em alta velocidade (voz, dados e vídeo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundo de Comunicação Pública, gerido de maneira pública pelo CNCp, a partir de recursos de orçamento do Estado, taxa sobre publicidade, pagamento pelo uso do espectro, impostos sobre aparelhos de TVs e doações</li> <li>- Nova política de uso e ocupação do espectro, com a redefinição das outorgas ocupadas, expandindo a presença das emissoras públicas no sinal aberto</li> <li>- A legislação da comunicação social eletrônica precisa ser atualizada</li> </ul>

A nova configuração de forças, posterior à criação da TV Brasil e a suas realizações iniciais, permitiu que os grupos militantes e as associações civis concebessem propostas mais sistematizadas e abordagens críticas do processo em andamento, durante o II Fórum de TVs Públicas, em maio de 2009. Retornaremos a este tema quando tiver lugar a análise específica do projeto da EBC, já que nos documentos desse novo encontro registram-se importantes reflexões sobre o empreendimento. Por ora, o que se tem a notar é a radicalidade do conceito de sistema público acordado entre as organizações sociais na etapa de discussão realizada em 2009.

O entendimento do encontro é de que o sistema de radiodifusão público não-estatal, diferente do modelo operado diretamente pelo Estado, não cumpre apenas as prerrogativas previstas no artigo 221 da Constituição Brasileira. Também deve considerar a Lei da EBC (Lei 11.652 de 2008) como diretriz normativa e, dentre os princípios pelos quais se orienta, está a autonomia em relação ao Estado para definir produção, programação e distribuição de conteúdo e a participação da sociedade civil no controle das ações, respeitando-se o critério de representação plural (II FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS, 2009). Ainda, de acordo com a Segunda Carta de Brasília:

A diferença fundamental entre os dois sistemas [estatal e público] é que, no sistema de radiodifusão público não-estatal, as diretrizes de gestão da programação e a fiscalização devem ser atribuição de órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, no qual o Estado ou o governo não devem ter maioria.

Não foi o que se efetivou na prática. A diversidade de concepções dentro do próprio governo, em torno dos projetos para a TV pública, cedeu lugar ao predomínio do vetor de forças favorável ao protagonismo do Estado. Essa concepção centralista, em oposição à visão descentralizada defendida pela sociedade civil, não se fez notar somente no anúncio equivocado do ministro das Comunicações à época, Hélio Costa, de que o governo pretendia criar uma televisão pública porque dispunha de pouco espaço na mídia comercial – o que terminou por afastá-lo da condução das políticas sobre o tema. O ator que então assume o lugar de principal indutor do processo, o então ministro da Secretaria de Comunicação Social, Franklin Martins (2007a, grifo nosso), anunciava que:

a ideia é partir do que o Governo Federal tem no momento atual. Ele tem o quê? Tem a Radiobrás e tem a TV educativa do Rio e do Maranhão. A ideia é fundir essas duas estruturas. Isso dá uma espinha dorsal para uma programação que ao mesmo tempo se abre para a parceria com o conjunto de TVs culturais, educativas, universitárias existentes no país, como o caso da TV Cultura. Então a ideia é estabelecer uma parceria que vá aos poucos formando uma rede pública de televisão, porque nós não temos uma rede pública de televisão estruturada no Brasil. Nós

temos o quê? Várias TVs públicas, universitárias, culturais, mas que você não pode dizer que constituem uma rede pública, com projeto próprio, com uma parceria definida. É isso que o Governo Federal pretende: **exercer um papel de liderança dentro disso, que seja capaz de convocar, de trazer para o mesmo movimento o conjunto de emissoras com esse caráter.**

Como se verá ao longo do próximo capítulo, essa também é a compreensão da primeira presidente da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a jornalista Tereza Cruvinel, para quem a instituição criada não tem a pretensão de hegemonizar, mas de liderar o campo público. Dentro do projeto que então é formulado, a concepção central enxerga a TV pública como um veículo de massa, que deve se voltar para a busca do maior número de telespectadores, assumindo um papel social destacado<sup>53</sup>. No entanto, frente à centralização exercida pela EBC, o que terá sido feito das reivindicações das entidades do campo público? Há espaço para a participação social nesse novo cenário? São problemáticas ainda em curso, de um processo não consolidado, que precisam de respostas.

### 3.3 BREVES CONTRIBUIÇÕES PARA UMA CONCEITUAÇÃO DO CAMPO PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO

A suposta oposição entre Estado e sociedade civil que costuma assomar nos discursos e se refletir na prática não corresponde às características dos sistemas públicos de comunicação. Nessa matriz comunicativa, tanto o Estado quanto as organizações sociais se fazem necessários como atores de decisão: nas entidades de vinculação estatal, devem ser os grupos sociais representativos a comporem os quadros gerenciais, assim como nas instituições privadas sem fins lucrativos, o Estado é mandatário da função de fiscalizador.

Essa evidência normativa e prática completa a reflexão teórica de Boaventura de Sousa Santos (2000), para quem a separação entre Estado e sociedade civil é um ponto de vista limitador, frente ao contexto contemporâneo de transformações. Respalhada por pensadores clássicos, como Adam Smith, Hegel e até mesmo Karl Marx, tal dicotomia:

foi elaborada em função das condições econômicas, sociais e políticas dos países centrais num período bem definido da sua história. Esta distinção assentava em dois pressupostos. Primeiro, era fácil delimitar o Estado, pois, ao contrário do que sucedia com a sociedade civil, era uma construção artificial e dispunha de uma estrutura formal. O segundo pressuposto era que o Estado fora, de fato, feito pela sociedade civil segundo as necessidades e interesses desta, dela dependendo para a sua reprodução e consolidação. As necessidades e os interesses eram

---

<sup>53</sup> Declarações feitas durante o II Fórum Nacional de TVs Públicas.

fundamentalmente econômicos e foram eles que deram materialidade à ideia da sociedade civil forte e autônoma. (SANTOS, 2000, p.127)

Se buscamos um sentido de público para além do Estado e do mercado, quais são os critérios que podem caracterizar uma televisão que assim se configure? No conceito amplo de campo público de comunicação, da forma como fundamentado nos Fóruns de TVs Públicas, cabem entidades com natureza jurídica e institucional variada – legislativas, comunitárias, universitárias e público-estatais. Ainda que guardem diferenças significativas entre si, o que essas instituições têm em comum?

Segundo consta do relatório da UNESCO sobre Indicadores de Desenvolvimento da Mídia (2010, p.37), é possível imaginar um cenário em que todas essas entidades sejam portadoras de mandatos de serviço público de radiodifusão, apesar da especificidade que marca cada uma delas. Por meio das definições pactuadas nos encontros da organização, entende-se esse serviço como

a radiodifusão realizada, financiada e controlada pelo público e para o público. Não é comercial nem estatal; é isento de ingerência política e pressões de correntes comerciais. Por meio do SPR [serviço público de radiodifusão], os cidadãos e cidadãs recebem informação, educação e também entretenimento. Quando garantido com pluralismo, diversidade da programação, independência editorial, financiamento adequado, prestação de contas e transparência, o serviço público de radiodifusão pode servir de pedra angular da democracia. (Ibid., p.37)

Ainda nessa linha, as formas de controle parecem ser a chave para entender a natureza pública da comunicação e apresentam duas variações, de acordo com a perspectiva enunciada pelo FNDC em contribuição aos debates sobre o tema (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2007): a primeira é indireta, chamada de **controle público**, ao qual devem se submeter todas as outorgas concedidas pelo Estado, tanto as vinculadas a agentes privados (com fins comerciais ou não) quanto as estatais. Já o segundo modo é exercido diretamente pela sociedade, por meio de instâncias participativas – por isso considerado como **controle direto** –, sendo esta a característica da matriz pública da radiodifusão.

Sob esse prisma, podemos entender como pública uma emissora de televisão mantida por entidade estatal, desde que esteja submetida a controle social direto no âmbito das decisões institucionais. O mesmo se aplica aos entes privados, como são as comunitárias e parte considerável das televisões universitárias. Sobretudo para esses dois grupos, em que a abrangência está restrita ao local e ao regional, a gestão participativa equilibrada exige um órgão regulador atuante, para retificar distorções e garantir o acesso dos grupos representativos aos espaços decisórios.

Indo além, para a radiodifusão pública, o ideal é que as instâncias de gestão e regulação atuem em dois níveis: na primeira camada, os cidadãos exercem diretamente seu direito de expressão, coordenando as diretrizes editoriais através de grupos representativos ou por meio de instrumentos de escuta social – o que chamamos de **governança horizontal**; e no segundo nível, o Poder Público, instituído pela via legal e de caráter representativo, fiscaliza o cumprimento dos princípios que orientam o sistema (**governança vertical**).

Como se imagina, o cenário ideal de um Estado participativo e de uma sociedade ativa não corresponde àquele observado na realidade. Na prática, as instâncias estatais seguem pouco receptivas às demandas sociais e a sociedade civil permanece lenta e dispersa diante dos processos políticos. Ainda assim, desde o período da redemocratização brasileira, emergem espaços de participação social, esporádicos ou já institucionalizados, como os Fóruns de Políticas Públicas, as Conferências Temáticas e a experiência de gestão participativa do Orçamento Público. O olhar sobre as diferentes forças que se dirigem à arena pública precisa compreender que “o impacto da sociedade civil sobre o desempenho do Estado (*governance*) é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa” (DAGNINO, 2002, p. 282).

Para o conjunto de televisões do campo público, duas dimensões definem suas características institucionais: de um lado, as atribuições de determinar as políticas gerenciais e elaborar as diretrizes de programação (que chamamos de “governança”); de outro, a configuração jurídica ou natureza organizacional. Ainda há uma segunda camada de regulação, que já mencionamos, por meio da qual é exercido o controle público, função que caberia a um órgão regulador das concessões de radiodifusão, incidente também sobre as privadas comerciais. Uma sugestão para entender as instituições do campo público de comunicação seria<sup>54</sup>:

**a) Televisões e rádios comunitárias** – são entidades voltadas para os interesses de comunidades comunicativas restritas, geralmente locais, que abordam questões da realidade política, social, econômica e cultural presentes no cotidiano das populações do entorno. Dispõem de governança social e natureza jurídica social e não-estatal. Sua programação é de interesse público, podendo ser generalista ou temática (meio ambiente, saúde, direitos de

---

<sup>54</sup> Apesar do foco deste trabalho ser a televisão, este modelo institucional também se aplica à radiodifusão sonora, com a ressalva de que o perfil da programação, no caso do rádio, é adaptado às especificidades e estratégias organizacionais.

minorias são temas possíveis de abordagem). Embora se conceba a possibilidade de expansão das experiências audiovisuais comunitárias na internet, para além da restrição do espaço, o conceito de lugar ainda é muito presente nessas radiodifusoras, tanto na legislação, que restringe a cobertura do sinal a uma distância geográfica, quanto no perfil editorial da programação.

**b) Televisões e rádios legislativas e outras de perfil institucional** – exercem função de comunicação pública executada por órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com base nos princípios da publicidade e da transparência. A programação deve ser definida pelas demandas da sociedade e não de acordo com as vontades dos parlamentares ou dirigentes da instituição. Tanto a governança quanto a natureza jurídica são estatais, podendo haver instâncias de participação de grupos sociais representativos ou dos cidadãos em geral na definição das diretrizes editoriais. A comunidade comunicativa a qual se dirige é o conjunto de cidadãos e cidadãs que o órgão público representa<sup>55</sup>.

**c) Televisões e rádios públicas propriamente ditas** – são instituições voltadas para comunidades comunicativas amplas, a fim de garantir a diversidade sociocultural, de gênero, sexual e étnico-racial e a pluralidade de visões de mundo no exercício do direito de comunicação. Seus objetivos devem ser os mesmos determinados para os serviços de radiodifusão pública explorados pelo Governo Federal, segundo a Lei 11.652 de 2008, que vale como referência para todas as demais radiodifusoras públicas:

I – oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional;

II – desenvolver a consciência crítica do cidadão, mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania;

---

<sup>55</sup> Como afirmou a presidenta da Astral, Lúcia Helena Vieira (2011), em entrevista por email, concedida em janeiro de 2011: “Os princípios fundamentais dessas emissoras devem ser a verdade, a transparência e o tratamento igualitário na abordagem de temas e na cobertura jornalística, independentemente do parlamentar ou bancada partidária em questão. (...) Nós, das TVs Legislativas, temos a convicção de que o Poder Legislativo é fundamental para o fortalecimento da democracia e da cidadania. Não podemos permitir que os sucessivos escândalos, denúncias contra deputados etc. possam levar o cidadão a pensar que o Legislativo é ‘dispensável’ ou ‘inútil’ ou, ainda, que só ‘consome o nosso dinheiro’. Isso seria um sério risco para a democracia. Temos que mostrar para que servem o Legislativo e os deputados. Se são ruins, precisamos prestar mais atenção e votar melhor... As emissoras legislativas não devem e não podem esconder os erros. Não é isso. Mas temos que mostrar a importância de um Poder Legislativo forte, atuante e sério. O que está errado deve ser mudado.” (em entrevista por email)

III – fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação;

IV – cooperar com os processos educacionais e de formação do cidadão;

V – apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento garantindo espaços para exibição de produções regionais e independentes;

VI – buscar excelência em conteúdos e linguagens e desenvolver formatos criativos e inovadores, constituindo-se em centro de inovação e formação de talentos;

VII – 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;

VIII – promover parcerias e fomentar a produção audiovisual do local a que se vincula, contribuindo para a expansão de sua produção e difusão; e

IX – estimular a produção e garantir a veiculação, inclusive na rede mundial de computadores, de conteúdos interativos, especialmente aqueles voltados para a universalização da prestação de serviços públicos.

Quando se tratam de empresas públicas, autarquias e fundações públicas de direito público, dispõem de natureza jurídica estatal. No entanto, mesmo para as fundações de direito privado ou para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que gerenciam TVs e rádios públicas, existem graus de vinculação estatal, seja por meio da nomeação dos quadros diretores ou da aprovação orçamentária. Essa relação jurídica com o Estado não é em si um problema, porque assim se efetiva em países como Reino Unido, Alemanha e Espanha.

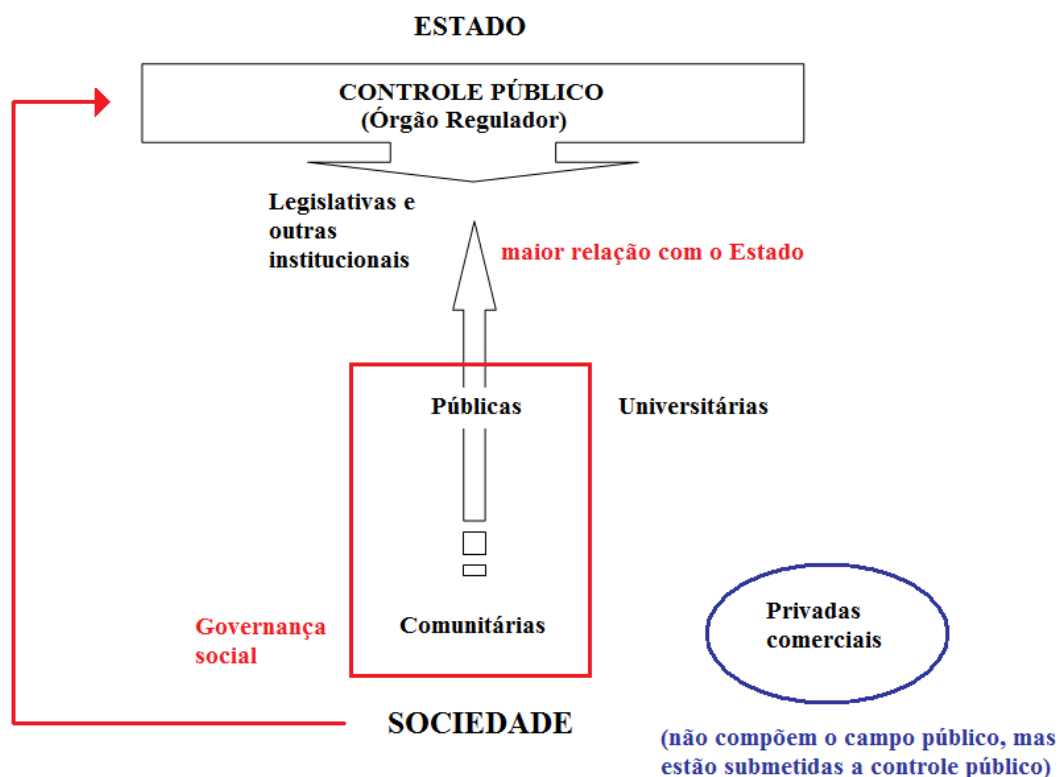
O diferencial está na forma de governança das radiodifusoras públicas, que deve ser composta a partir de segmentos sociais diversificados. O que se nota na realidade, porém, é o predomínio da versão estatal, pressionada pela proximidade com os governos, com algumas experiências de incorporação social, como acontece nos Conselhos Curadores da EBC, da Fundação Padre Anchieta e da Fundação Piratini. Este modelo não é o ideal, porque descaracteriza a natureza pública dessas instituições, desviando a possibilidade de a sociedade estar no controle.

Quanto à programação, que deve ser de interesse público, a predominância é de um perfil generalista, no caso das televisões, que conciliam informação, educação e entretenimento. A expressão “educativa” não abarca o projeto ético-estético que move as TVs

públicas, ainda que o mais próximo que se tenha dessas iniciativas no Brasil sejam a TV Brasil e as emissoras “público-educativas” estaduais. Alternativas temáticas ou especializadas podem ser pensadas, especialmente no caso do rádio, mas também na televisão, como acontece em vários países do mundo, em que um primeiro canal generalista dispõe de subsidiários com conteúdo programático especializado.

**d) Televisões e rádios universitárias** – é um tipo específico de radiodifusora pública, voltada para a relação comunicativa entre o ambiente de ensino, pesquisa e extensão de entidades universitárias e a realidade das populações. São gerenciadas por instituições de ensino superior, podendo estar submetidas à governança estatal, no caso das universidades públicas, ou privada, quando se tratam de confessionais, filantrópicas ou demais privadas. A presença de conselhos consultivos de programação é um elemento que contribui para ampliar o caráter público, que deve se fazer presente nos conteúdos veiculados.

**FIGURA 3.1: Composição do campo público de comunicação**



Fonte: Elaboração própria.

**TABELA 3.2: Características das instituições radiodifusoras do campo público de comunicação**

<b>Instituições (Rádio e TV)</b>	<b>Comunitárias</b>	<b>Legislativas e outras institucionais</b>	<b>Públicas propriamente ditas</b>	<b>Universitárias</b>
<b>Formas de governança</b>	Governança social	Governança estatal	Governança social (mas o que predomina é a governança estatal ou governamental, com graus de incorporação social)	Estatual (para universidades públicas) ou privada (para filantrópicas, privadas ou confessionais)
<b>Configuração jurídica e natureza organizacional</b>	Configuração social	Configuração estatal	Configuração estatal ou privada com vínculo estatal	Semelhante à governança
<b>Programação</b>	Generalista ou temática, de interesse público	Institucional de interesse público	Generalista (ou especializada, em alguns casos), de interesse público	Generalista ou temática, de interesse público, focada na relação da instituição de ensino com a sociedade
<b>Presença de Controle Público</b>	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Por comunidade comunicativa, entende-se um grupo de pessoas que compartilham determinadas visões de mundo, interesses ou características sociais, e que fazem uso da comunicação para expressar seu pensamento no convívio social, ainda que a semelhança não oculte a diversidade que guardam entre si. Este conceito ultrapassa a distinção proposta por Ferdinand Tönnies (1947) entre **comunidade** e **sociedade**, segundo a qual, em linhas gerais, a primeira corresponderia a um conjunto de iguais e a segunda a um universo de desiguais. A comunidade comunicativa é o espaço em que se exerce o direito à comunicação, podendo ser restrito a um jornal de bairro ou ampliado para as redes sociais informatizadas. Esta noção se baseia em uma moral fundada na alteridade, como proposto por Habermas (2007, p. 07, grifos no original):

O mesmo respeito para **todos e cada um** não se estende àqueles que são congêneres, mas à pessoa do outro ou dos outros em sua alteridade. A responsabilização solidária pelo outro **como um dos nossos** se refere ao “nós” flexível numa comunidade que resiste a tudo o que é substancial e que amplia constantemente suas fronteiras porosas. Essa comunidade moral se constitui exclusivamente pela ideia negativa da abolição da discriminação e do sofrimento, assim como da inclusão dos marginalizados – de cada marginalizado em particular –, em uma relação de deferência mútua. Essa comunidade projetada de modo construtivo não é um coletivo que obriga seus membros uniformizados à afirmação da índole própria de cada um. Inclusão não significa aqui confinamento dentro do próprio e fechamento diante do alheio. Antes, a “inclusão do outro” significa que as fronteiras da comunidade estão abertas a todos – também e justamente àqueles que são estranhos um ao outro – e que querem continuar sendo estranhos.

Sob esse ponto de vista, poderíamos dizer que todas as televisões públicas são em alguma medida comunitárias em seus princípios, porque se orientam para a busca da diversidade e do direito de fala a ser usufruído por cidadãos e cidadãs de uma comunidade (ainda que nacional). A diferença entre públicas e comunitárias propriamente ditas está no arco de extensão das comunidades que as constituem, pois estas últimas partem de um coletivo formado por sujeitos que compartilham questões específicas de natureza social e cultural, enquanto aquelas emergem da fusão de uma variedade de grupos.

A conceituação proposta não é encontrada de modo estanque na realidade. Sua finalidade é antes apresentar parâmetros para entender a especificidade de cada esfera do campo público. Quanto mais distantes estão das diretrizes centrais de orientação, pode-se dizer que menos pública são as emissoras. A UNESCO (2000) enuncia quatro princípios que guiam a radiodifusão de serviço público: universalidade, diversidade, independência e diferenciação (*distinctiveness*). É a partir desses eixos que podem ser propostos alguns critérios para avaliar o caráter público de uma instituição que se pretenda como tal:

#### **A) Universalidade**

1. Distribuição e acesso universais: Os cidadãos e as cidadãs da comunidade comunicativa têm acesso livre à recepção do sinal? (UNESCO, 2010)<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Os critérios que a UNESCO (2010) apresenta permitem avaliar os sistemas públicos de comunicação pela garantia de independência em relação aos governos e ao mercado. São eles: 1. Os objetivos do serviço público de radiodifusão são definidos e garantidos por lei; 2. As operações das emissoras de serviço público não sofrem discriminação em área alguma; 3. Sistema de governança independente e transparente; 4. Os serviços públicos de radiodifusão interagem com a população e com as OSCs (Organizações da Sociedade Civil). Esses apontamentos foram considerados na abordagem apresentada, tendo a origem da contribuição indicada.

2. A linguagem utilizada pelo rádio e pela televisão é compreensível por todos os cidadãos e todas as cidadãs? Essa necessidade de se fazer entender carrega o risco do reducionismo e do didatismo em excesso, ao se aproximar de construções simplistas, supostamente de fácil compreensão. A televisão e o rádio vinculados à matriz pública devem quebrar a crença de que a única alternativa para esses veículos é se dirigir a sujeitos apáticos à espera de uma fruição prazerosa e superficial. Por outro lado, não podem apelar ao gosto de minorias intelectuais, esquecendo que são meios de massa, para públicos generalistas.

2.1. Uma questão que se desdobra a partir da anterior é: A televisão possui recursos de leitura para portadores de deficiência auditiva (libras e legenda oculta)?

3. Atualização tecnológica: A capacidade técnica (qualidade de imagem e som, equipamentos, digitalização etc.) contribui para ampliar a audiência e a livre recepção dos serviços públicos de radiodifusão ou representa uma barreira à popularização de seus conteúdos, em razão da falta de recursos?

4. Interatividade dos serviços públicos eletrônicos: A instituição gestora estimula a produção e garante a veiculação, inclusive na rede mundial de computadores, de conteúdos interativos, voltados para a universalização da prestação de serviços públicos? (Lei 11.652 de 2008)

## **B) Diversidade**

1. Representação do diverso: Todas as identidades que formam a comunidade comunicativa, com suas diferenças de ordem social, cultural, étnico-racial, sexual e de gênero, sentem-se e são de fato representadas nos conteúdos televisivos e radiofônicos?

2. Produção colaborativa: Há mecanismos que promovem a produção e veiculação de conteúdo pelos cidadãos e cidadãs? (I FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS, 2007)

3. Gestão participativa: O conjunto de identidades e grupos sociais representativos atuam na definição das políticas editoriais e na indicação dos membros do órgão gestor?
4. Inovação e formação de talentos: A televisão e o rádio fazem uso de diferentes formatos e linguagens, explorando as potencialidades técnicas e estéticas que os veículos oferecem e fomentando a criatividade na mídia pública?
5. Diversidade na audiência: A instituição possui repercussão entre os diversos grupos identitários que constituem a comunidade comunicativa? Embora as radiodifusoras públicas devam buscar o maior número de telespectadores e ouvintes, seu diferencial está no alcance qualitativo que adquire entre segmentos sociais diversificados.
6. Produção independente: Qual é a parcela de conteúdo, na grade de programas, produzida por entidades com as quais a instituição não possui vínculo?
7. Produção regional: Os veículos utilizam conteúdos gerados nas diferentes regiões geográficas que constituem a comunidade comunicativa, de modo equilibrado, permitindo a representação digna de suas identidades? Este critério não se aplicaria às instituições comunitárias, que geralmente têm cobertura local, ou antes, nesse caso, deveria se referir às características do lugar em que a comunidade se insere.
8. Valorização da mão de obra: Os trabalhadores da instituição são ouvidos nas esferas de decisão e mostram-se satisfeitos com as políticas editoriais?
9. Parceria com outras formas de arte: A instituição agrega, como parceiros estratégicos, diferentes produções artísticas do espaço audiovisual, tal qual o cinema, a videoarte e os estilos musicais não-hegemônicos, exercendo um papel de eixo fomentador da criatividade artística?

### **C) Independência**

1. Garantia institucional: Os objetivos do serviço público de radiodifusão são definidos em lei? (UNESCO, 2010)
2. Prestação de contas: São divulgados relatórios periódicos, sobre finanças e produção? (UNESCO, 2010)
3. Governança independente e participativa: A instituição é gerida por Conselho Curador de formação paritária, incluindo a participação de grupos sociais e culturais representativos?
4. Financiamento: A instituição dispõe de fontes estáveis de recursos financeiros, que não dependem da aprovação temporal dos governos nem de decisões mercadológicas?

### **D) Diferenciação**

1. Ouvidoria: A instituição possui sistema de consulta e interação com o público, por meio de coleta de reclamações e sugestões, que são respondidas e tornadas públicas? (UNESCO, 2010)
2. Jornalismo público: O conteúdo jornalístico produzido pelas emissoras públicas apresenta perspectiva diferenciada em relação aos assuntos e acontecimentos da realidade contemporânea?
3. Educação e entretenimento públicos: Os programas de entretenimento e de educação estimulam a fruição criativa, rompendo com a inércia do público e contribuindo para a formação do cidadão? A matriz pública deve estimular a reflexão crítica, a busca por novos pontos de vista e a compreensão da diversidade social e cultural – missões nas quais o entretenimento pode desempenhar papel significativo.
4. Parâmetros inovadores de aferição de audiência e qualidade (I FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS, 2007): A instituição deve buscar novos mecanismos de percepção das demandas de seus telespectadores e ouvintes, com foco em leituras

qualitativas. Essa abordagem não se preocupa apenas com o número de televisores ligados em determinado canal. Está interessada no significado que a comunicação assume na vida das pessoas, produzindo programas que serão lembrados e gerando discussões sobre assuntos de repercussão na sociedade.

Esse conjunto de tópicos, que ajudam a compreender as características de um serviço público de radiodifusão, não podem assumir um caráter estático – precisam ser atualizados de modo permanente, frente às dinâmicas da realidade social, que impõem pressões por mudança como vem acontecendo com a migração digital. A partir de painéis como esse, podem ser definidos indicadores de qualidade dos sistemas públicos de comunicação, a serem avaliados no tempo e em comparação uns com os outros, guardadas as especificidades de instituições legislativas, comunitárias, universitárias e públicas<sup>57</sup>.

Mais do que produzir medidas numéricas, reside aí a possibilidade de utilizar esses critérios para analisar, de uma perspectiva ampliada, as características das instituições que se incubem da radiodifusão pública. À luz desses apontamentos, é o que se verá no capítulo seguinte, sobre a criação da Empresa Brasil de Comunicação, que nasce do projeto de fundar uma TV pública de caráter nacional.

---

<sup>57</sup> Para uma proposta de indicadores do direito à comunicação, consultar INTERVOZES, 2010.

## **CAPÍTULO 4**

### **DESAFIOS DE UMA POLÍTICA DE RADIODIFUSÃO PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE A TV BRASIL**

O sistema público de radiodifusão criado pelo Governo Federal foi anunciado como uma alternativa aos cidadãos de acesso à pluralidade informativa, bem como uma forma de promoção da diversidade cultural. Nos discursos e na prática, a televisão pública gestada a partir de então assumiu o caráter de “não-comercial”, um contraponto ao que se fazia na mídia eletrônica brasileira, como é característico do perfil adotado pelas emissoras educativas. Por outro lado, segundo se defendia, a TV Brasil deveria ir além daquilo que já era feito pelo conjunto disperso de televisões público-estatais, tanto pela envergadura do projeto quanto pela natureza pública, livre de ingerências do governo e do mercado.

O anúncio do Executivo Federal ocorreu em paralelo à discussão do I Fórum Nacional de TVs Públicas, que apontava para a necessidade de fortalecer o campo público no Brasil, como um caminho para consolidar a democracia, por meio de televisões “independentes, democráticas e apartidárias” (I FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS, 2007). Frente aos transtornos gerados pela declaração do então ministro das Comunicações, Hélio Costa, de que o Presidente da República criava uma TV pública porque desejava ter mais espaço na mídia, o governo se concentrou em dissipar a sombra de que se tratava da “TV do Lula”, enfatizando que “a TV pública que se pretende instalar não será uma TV de governo. Ela deverá ser plural, veicular informação isenta e de qualidade” (MARRA, 2007), como afirmou o porta-voz da Presidência, Marcelo Baumbach, na semana que antecedeu a realização do I Fórum, em maio de 2007.

Quem assume a condução do projeto é o ministro que acabava de ser nomeado para a Secretaria de Comunicação Social, Franklin Martins, jornalista político com passagens pela TV Globo e TV Bandeirantes. A essa nova frente de direcionamento das políticas se agrega, como vetor complementar, a equipe do Ministério da Cultura, liderada pelo ex-ministro Gilberto Gil e pelo Secretário de Audiovisual, Orlando Senna, que atuavam como os principais interlocutores do governo com a sociedade civil nesse campo. Logo, havia duas linhas de trabalho: a primeira gestada a partir do Fórum Nacional de TVs Públicas e a segunda originada no projeto do governo de criação de uma rede pública de televisão, que passaria a ser o carro-chefe das políticas de comunicação no segundo mandato do presidente Lula (2006-2010), até a realização da I Conferência Nacional de Comunicação.

Essas duas frentes se fundiram em um Grupo de Trabalho Interministerial, encarregado de formular as diretrizes para implantar o sistema brasileiro de televisão pública. A equipe, que reunia representantes da Secretaria de Comunicação Social, da Casa Civil e dos

Ministérios da Cultura, da Educação e das Comunicações<sup>58</sup>, teria o prazo de sessenta dias, a contar do fim de maio de 2007, para entregar ao Presidente da República um relatório em que constasse diretrizes a respeito de três tópicos centrais: natureza jurídica, gestão administrativa e financiamento<sup>59</sup>.

O caminho apontado foi a fusão de duas instituições já em operação, a Radiobrás e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), que até então seguiam caminhos desencontrados: a primeira coordenava os serviços de radiodifusão do Governo Federal e a segunda era uma organização da sociedade civil, desmembrada do projeto de televisão educativa oriundo dos anos 1970, e por ora contratada para gerir duas televisões federais, a TVE Brasil, com sede no Rio de Janeiro, e a TVE do Maranhão, além da Rádio MEC. Assim nascia uma nova empresa estatal, chamada Empresa Brasil de Comunicação (ou EBC), já com uma ossatura de cerca de 2500 funcionários, oito rádios, três emissoras de televisão no sinal analógico, um serviço internacional de televisão, um canal de TV de divulgação institucional e uma agência de notícias.

Por este roteiro de criação da televisão pública nacional, com seus personagens e contornos, já se vê que o Estado, e mais especificamente o Poder Executivo Federal, assumiria um papel preponderante, não como articulador da rede pública, mas como mantenedor do serviço público de comunicação. Essa opção política não corresponde à reivindicação pactuada pelas organizações da sociedade civil, na Primeira Carta de Brasília – por outro lado, trata-se de um descompasso ou uma contramarcha? O que de fato significou o projeto governamental para a radiodifusão pública frente às discussões realizadas em interlocução com os setores sociais?

Esse capítulo se debruça sobre uma política específica de comunicação, a implantação do sistema público pelo Governo Federal, com o objetivo de entender a articulação e o enfrentamento entre concepções e interesses na formulação das políticas públicas para o setor. Em um primeiro momento, será examinada a estrutura montada pela Empresa Brasil de Comunicação, buscando enxergar o que seu desenho organizacional teria mudado na radiodifusão pública (item 4.1). O passo seguinte é analisar as decisões institucionais, no processo em curso, que permitem responder a uma pergunta: Qual é a permeabilidade do sistema público para a sociedade civil e o conjunto de entidades do campo público de comunicação? (item 4.2)

---

<sup>58</sup> Eram ministros dessas pastas à época, respectivamente, Franklin Martins, Dilma Rousseff, Gilberto Gil, Fernando Haddad e Hélio Costa.

<sup>59</sup> Segundo o Decreto Presidencial de 29 de maio de 2007, publicado no “Diário Oficial” do dia seguinte.

Por fim, como entendemos que a análise estrutural dos sistemas públicos de comunicação não pode prescindir da programação, o foco se volta para as escolhas estratégicas a respeito das linhas adotadas pela televisão pública. Não se trata de uma discussão sobre conteúdo especificamente, como foi feito nos debates públicos realizados pelo Conselho Curador da EBC, mas um questionamento sobre a relação entre os modelos de produção e distribuição e as diretrizes programáticas. A indagação de fundo que move este capítulo – e de, certo modo, todo este trabalho –, é se a TV Brasil emerge de fato como um espaço de exercício da cidadania nas comunicações brasileiras.

#### 4.1 DE ROQUETTE PINTO À TEREZA CRUVINEL: O MODELO DE SISTEMA PÚBLICO ADOTADO PELA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO

A implementação de políticas públicas envolve um estágio de negociação entre forças em disputa, que pode ou não se fazer de modo permeável ao conjunto dos interesses da sociedade. Do esboço no papel até a execução efetiva, há um trajeto que depende de critérios técnicos, como disponibilidade de recursos e tempo, clareza de objetivos e embasamento jurídico, mas o caráter propriamente político é indissociável das ações governamentais – e mesmo no conjunto desses atributos a princípio técnicos, residem escolhas movidas por interesses e ideologia.

Devemos ter em mente essa lógica ao analisar as políticas de comunicação, que são ainda atravessadas pela dificuldade em se debater o tema no Brasil. Para as políticas públicas que promovem mudanças de estrutura e têm alcance de longo prazo, a negociação é um processo sem término – a cada ciclo, é preciso pactuar novo orçamento, novas composições gestoras e, não menos importante, firmar a articulação das iniciativas com os segmentos sociais interessados. Como se verá, este é o caso da Empresa Brasil de Comunicação.

Apesar dos eventuais esforços em garantir a autonomia da nova empresa, em consonância com o clamor dos setores sociais por uma televisão pública apartidária, há no projeto de criação da TV Brasil e de sua gestora, a EBC, uma intenção política. E assim não poderia deixar de ser, uma vez que qualquer iniciativa dos agentes públicos envolve a definição de prioridades a partir de determinada concepção – isto é, um ato de escolha política. Tanto pela interlocução junto à sociedade civil no I Fórum Nacional de TVs Públicas quanto pela nomeação do ministro Franklin Martins, havia um indicativo, no início do segundo governo Lula, de que a radiodifusão pública seria priorizada no âmbito de suas políticas.

Segundo Maria das Graças Rua (1997, p. 01), as políticas públicas (*policies*) resultam da atividade política (*politics*), isto é, “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”. A autora propõe uma distinção entre política pública e decisão política, segunda a qual:

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha entre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

O essencial a se notar é que, no processo de implantação da Empresa Brasil de Comunicação, um determinado projeto de radiodifusão pública se fez vitorioso, definindo as escolhas estratégicas. Partiremos do momento de gestação da nova empresa (4.1.1), que se dá em uma conjuntura específica, para em seguida analisar a estrutura adotada pelo sistema público de comunicação capitaneado pelo Executivo Federal (4.1.2).

#### **4.1.1 “Nova África”: a gestação do sistema brasileiro de televisão pública**

O projeto da EBC deriva de uma perspectiva política de aproximação da radiodifusão pública com o Estado. A ela caberia, segundo a Lei 11.652 de 07 de abril de 2008, parte das funções que antes competiam à Radiobrás, como a exploração dos serviços públicos de rádio e televisão do Governo Federal (artigo 8º, inciso I), além de implantar e operar suas próprias Repetidoras e Retransmissoras (inciso II). Estava encarregada também de distribuir a publicidade legal dos órgãos e entidades da administração federal (inciso VII), atribuição que deixava sobre sua alçada não somente incumbências ligadas à radiodifusão pública, mas também de comunicação estatal.

A decisão do governo foi enviar ao Congresso Nacional, em 10 de outubro de 2007, a Medida Provisória nº 398, em caráter de urgência, contendo o projeto de criação da nova empresa. A TV Brasil entrou em funcionamento em 02 de dezembro daquele ano, mesma data em que foi lançada a televisão digital no país. A associação entre os dois eventos não era casual e sim derivava de uma política de governo, pois segundo o ex-ministro Franklin Martins a transformação tecnológica representava o “último trem” para a televisão pública no Brasil: “Ou nós pegamos esse trem agora na migração para o digital ou não haverá mais TV

Pública, porque ela será inteiramente marginalizada” (MARTINS, 2007b). A justificativa do governo para o uso de uma Medida Provisória se ancorou:

na necessidade de se estabelecer as bases materiais para sistema complementar ao sistema privado de serviços de radiodifusão, previsto no art. 223 da Constituição, e assegurar uma nova forma de prestação de serviços de comunicação à sociedade, com autonomia editorial em relação ao Governo Federal e diversidade nas abordagens educativa, cultural, artística, informativa, científica e de promoção da cidadania, bem assim contribuir para a viabilização do início das transmissões da televisão digital no País, previsto para o próximo mês de dezembro. (BRASIL, 2007)

Objeto de crítica por parte da oposição, como um sinal prévio de influência do governo sobre a nova televisão pública, o instrumento da MP foi ainda justificado como uma forma de acelerar a constituição da EBC e evitar a insegurança a que estariam submetidos os funcionários da ACERP e da Radiobrás, as duas instituições a serem fundidas, frente ao desgaste da negociação legislativa prolongada. Como apontado pela pesquisa política (DINIZ, 1998), a opção do Poder Executivo pelo uso do recurso excepcional da Medida Provisória representa um desvirtuamento da simetria entre os poderes republicanos, com o avanço do Executivo sobre a função legisladora. Por outro lado, é um mecanismo que possibilita a governabilidade em situações de baixo nível de consenso, quando forças adversárias decidem barrar projetos de prioridade social com a finalidade única de gerar desgaste político.

A EBC nascia da estrutura da Radiobrás, criada em 1975 para assumir uma função prioritária de distribuição de sinal radiofônico, à qual havia se agregado em 1988 a EBN (Empresa Brasileira de Notícias), uma agência de notícias estatal, que passou a se chamar Agência Brasil. Depois da gestão do professor e jornalista Eugênio Bucci (2003-2007), a empresa de radiodifusão do Governo Federal adotou uma política de jornalismo público, ganhando credibilidade sobretudo nos serviços da Agência e ampliando seus braços no Brasil e no exterior, por meio de um canal de divulgação institucional do Executivo Federal (a NBr) e um serviço internacional de televisão, com o intuito de fortalecer a integração regional com os países latino-americanos (TV Brasil – Canal Integración).

Segundo Bucci (2008, p. 266), “a Radiobrás padecia de ambiguidades indesejáveis”, em que a autonomia formal contrastava com o fato de a organização ainda estar submetida a nomeações e ao controle de recursos por parte do Governo Federal. Diante dessa deficiência, “antes do final da minha gestão, eu lançaria a proposta de dissolvê-la dentro de uma outra instituição, esta, sim, verdadeiramente pública” (Ibid., p. 267), o que coincide com o início do processo de concepção da EBC, em 2007. Da equipe sob sua coordenação, o único

remanescente na gestão da nova empresa é José Roberto Garcez, a quem caberia administrar a prestação de serviços de comunicação ao Executivo.

A essa estrutura central se agrega a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto, com sede no Rio de Janeiro, encarregada da produção de conteúdo educativo para rádio e TV, por meio da qual ia ao ar tanto a TVE Brasil quanto a TVE do Maranhão. Uma antiga estrutura do Ministério da Educação, a entidade havia sido convertida em organização social, nos anos 1990, o que tirou do Estado parte do encargo por sua manutenção. Como permitia a Lei 9.637 de 1998, o Poder Executivo poderia qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas “ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”.

Sob a gestão de Beth Carmona (2003-2007), a ACERP vinha se consolidando como a segunda principal instituição do campo público, antecedida pela TV Cultura de São Paulo. Um dos focos era a produção de conteúdo para crianças, como a série “Um menino muito maluquinho” (2006), reconhecida no cenário internacional pelo Festival NHK Japan Prize. Desse modo, é importante notar que a EBC não surgia da estaca zero: tanto na Radiobrás quanto na ACERP já se fazia o que a nova instituição pretendia produzir<sup>60</sup>. A mudança, como reivindicavam os segmentos sociais, poderia vir pelo fortalecimento das redes pulverizadas em funcionamento.

A fusão das duas organizações criava um embaraço jurídico, tanto pelos contratos trabalhistas de seus funcionários, que englobavam servidores públicos estatutários e celetistas<sup>61</sup> e mão-de-obra terceirizada, quanto pela diferença de cultura institucional das duas entidades. A integração foi facilitada porque o novo desenho dava centralidade à estrutura da antiga Radiobrás, embora o cerne do que se pretendia – o lançamento de uma TV pública – já fosse feito pela ACERP. As duas principais gestoras da entidade que levava ao ar a TVE Brasil, Beth Carmona e Rosa Crescente, foram afastadas do processo em curso, e a jornalista Tereza Cruvinel assumiu a presidência da empresa em gestação.

---

<sup>60</sup> Essa foi também a opinião de Beth Carmona, que declarou em 30 de outubro de 2007: “É engraçado porque é um projeto que fala de TV pública como se fosse alguma coisa que pela primeira vez estamos vendo isso, quando na verdade a TV que chamamos de TV pública já existe, algumas melhores ou piores, com bons momentos ou maus momentos, mas essa prática já existe há alguns anos e a introdução deste conceito já está entre nós há mais de 30, 20 anos.” (FOLHA ONLINE, 2007)

<sup>61</sup> Os servidores públicos sob regime estatutário são vinculados a cargos da Administração Pública direta, autarquias e fundações de Direito Público. São regidos pela Lei 8.112 de 1990. Já os servidores públicos celetistas são empregados de empresas estatais, nas quais não há cargos, mas empregos. A regência legislativa é da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Embora a maior parte dos funcionários de ambas as instituições fossem celetistas ou terceirizados, havia a presença de alguns estatutários.

Na opinião do relator da Medida Provisória no Congresso, o deputado Walter Pinheiro (PT-BA), a legislação que criava a EBC contribuía para reverter um quadro histórico de hegemonia do sistema privado comercial sobre o estatal e o público. Em seu entendimento, essa última matriz, até então representada legalmente pela radiodifusão comunitária, possuía um alcance limitado na realidade brasileira. Ainda na perspectiva do relator, o modelo adotado unia a operação das televisões públicas por entes estatais a algum nível de controle da sociedade:

a MP 398/07 agrega dois relevantes princípios para os serviços de radiodifusão pública a serem prestados pelo Poder Executivo: **autonomia em relação ao Governo Federal para definir sua produção e programação e a participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão**. A proposta também demonstra clara preocupação com a veiculação de uma programação diferenciada, tanto do ponto de vista da excelência do conteúdo, como de sua vinculação a processos educacionais e de formação do cidadão. (PINHEIRO, 2008, p. 29, grifo nosso)

Ainda assim, parte da mídia brasileira e a oposição ao governo dirigiram críticas veementes à televisão pública criada pelo Executivo Federal. No dia de seu lançamento, a TV Brasil foi recebida por um editorial da “Folha de São Paulo” que a qualificava de “Uma TV manipulável, paga com impostos, mas sem controle público sobre conteúdo e gastos. A TV de Lula nasce com pouco de BBC e muito do velho Brasil.” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007b). A criação por Medida Provisória, a nomeação do Conselho Curador pelo Presidente da República e a contratação de serviços pelo Governo Federal sem necessidade de licitação eram pontos criticados pela oposição (MAZZA, 2007).

Já por parte das organizações sociais ligadas à democratização da comunicação, a postura era de apoio: desde a Primeira Carta de Brasília, o chamado campo público de televisão recebia positivamente a ideia de criação da TV Brasil, a partir da fusão da ACERP e da Radiobrás, entidades que atuaram nos debates do encontro. Entretanto, os setores sociais não se postaram apáticos diante da formulação de um projeto diferente do que havia sido acordado no fórum público que debateu o assunto. Em agosto de 2007, 42 instituições de atuação nacional e outras 15 de cobertura regional assinaram o texto “Pela gestão democrática da nova televisão pública”, no qual expressavam o receio em relação a um modelo centralizador adotado pelo Governo Federal:

É com grande preocupação, entretanto, que acompanhamos a intenção da Secretaria de Comunicação Social de estabelecer mecanismos de gestão vinculados exclusivamente ao Executivo Federal. Segundo a proposta da Secom, tanto o conselho gestor da TV Brasil (responsável por zelar pelo cumprimento das

finalidades públicas da instituição) quanto a presidência da nova emissora seriam indicados diretamente pelo Presidente da República, sem qualquer necessidade de aprovação por órgão independente. (ABONG et al., 2007)

Ainda que discordassem da configuração adotada pela empresa, as organizações sociais envolvidas na luta pelo direito à comunicação uniram-se aos setores governamentais para o fim único de aprovar a Medida Provisória no Congresso. Às entidades do campo público se juntavam sindicatos de trabalhadores e movimentos sociais, reunidos na Comissão de Mobilização pela I Conferência Nacional de Comunicações. Daí surgiu o documento “TV Pública, uma necessidade democrática”, que repudiava os esforços da mídia privada e da oposição em desqualificar o projeto público, ao mesmo tempo em que pedia o aperfeiçoamento dos conceitos de gestão, programação e financiamento, para que se pudesse ampliar “o caráter público da EBC e da TV Brasil e garantir sua continuidade nos governos futuros” (COMISSÃO DE MOBILIZAÇÃO PELA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÕES, 2008).

Desse modo, ainda que fosse rechaçada por parte da imprensa comercial e dos opositores do governo, a TV Brasil era bem recebida pelos segmentos sociais. Uma hipótese que poderia explicar essa convergência de forças está na lógica que orientou a criação da EBC, chamada aqui de “lógica do possível”: se não podemos conquistar o que desejamos, lutemos para ganhar ao menos o que as condições atuais nos permitem. Esse princípio tem um fundo realista, atento ao contexto histórico, mas guarda o risco de cooptação por parte do Estado e de consequente imobilismo social: se as condições mostram-se pouco promissoras, o espaço de vitória torna-se limitado.

Sob esse ponto de vista, a constituição da EBC se deve unicamente à atuação de um grupo político no poder. O modelo de sistema público adotado deriva, de fato, de um projeto político, no sentido de “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2002, p. 282), como ocorrem com todas as ações governamentais. Mas qual é a perspectiva de estabilidade institucional para a nova televisão pública? Fica assim descoberta uma evidência a respeito de seu futuro: O que será feito do projeto da TV Brasil quando este segmento político não se encontrar mais no poder?

Apesar de sua legislação emergir como uma referência para o campo, a EBC ainda está sujeita a injunções do governo. O que se questiona aqui é a aceitação dessa suscetibilidade política, que é temporal, a respeito de uma instituição pública que deveria se caracterizar pela estabilidade. É o que se nota no texto acadêmico de um dos integrantes do

Intervozes, uma das entidades mais atuantes no cenário de mobilização para a criação da TV Brasil:

Neste sentido, o que garante a sobrevivência de um projeto de TV pública de caráter minimamente contra-hegemônico é a presença de forças comprometidas com este projeto político com presença nos núcleos de poder do Estado. No caso do governo federal brasileiro, a Presidência da República. (VALENTE, 2009, p. 144)

Como pode ser pública uma televisão que sobreviverá sempre à custa da vontade política? De fato, é preciso reconhecer que a TV Brasil nasce de uma composição política temporal, portanto, instável. Garantida a aprovação da Medida Provisória nº 398 de 2007, no Congresso Nacional, então convertida na Lei 11.652 de 2008, a EBC passa a conviver internamente com dois projetos: um de orientação vertical, procedente da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), e outro de caráter horizontal, como pactuado pela equipe do Ministério da Cultura junto ao I Fórum Nacional de TVs Públicas.

#### **4.1.2 “Tal como somos”: a configuração institucional da Empresa Brasil de Comunicação**

A EBC nasce de um estatuto jurídico, a Lei 11.652, que regulamenta os serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo, ao mesmo tempo em que estabelece o princípio de autonomia em relação ao governo. No entanto, a vinculação de sua estrutura com o Estado torna essa independência relativa, suscetível aos arranjos temporais do poder: trata-se de uma empresa pública, com o quadro gestor nomeado pelo Presidente da República e uma parcela considerável dos recursos financeiros vinculada à aprovação governamental.

Para além dessas brechas que permitem a intervenção política, os serviços públicos de radiodifusão têm seus princípios garantidos na lei: complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal; pluralidade de informação; promoção da cultura nacional e estímulo ao regional e ao independente; respeito aos valores éticos e sociais; não discriminação; autonomia; e participação social. No terreno conceitual, a Lei da EBC reflete a busca pela diversidade reivindicada pelos segmentos sociais atuantes. Os objetivos para os quais se volta a radiodifusão pública incluem o debate público, a formação da consciência crítica do cidadão e a construção da cidadania, o que contribui com subsídios para regulamentar o artigo 223 da Constituição Federal, até então carente de definição.

Dois órgãos são responsáveis pela gestão da empresa: o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva. O primeiro deles reúne o Diretor-Presidente da EBC, um representante da Secom, um conselheiro indicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, outro pelo Ministério das Comunicações e um terceiro pelos acionistas minoritários (se existirem) ou pela própria Secom. Por seu desenho, já se vê que as atribuições do Conselho Administrativo envolvem finanças e planos estratégicos. De acordo com o estatuto da empresa, aprovado pelo Decreto presidencial 6.689 de 11 de dezembro de 2008, a este órgão cabe fiscalizar a gestão dos diretores e fixar a orientação geral dos negócios da EBC. A presidência, a cargo do representante da Secom, foi ocupada pelo então ministro Franklin Martins.

A figura do Diretor-Presidente, à frente do segundo órgão de gestão, ocupa um lugar proeminente como coordenador das ações implementadas pela instituição: está sob sua responsabilidade conduzir o planejamento estratégico da empresa e elaborar o plano anual de trabalho, além de encaminhar anualmente ao Conselho Curador as diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas seguidas. O primeiro mandato, com duração de quatro anos (2007-2011), ficou a cargo da jornalista Tereza Cruvinel, que havia atuado no mercado privado, especialmente em veículos do Grupo Globo, assim como o ex-ministro Franklin Martins.

A arquitetura da Diretoria Executiva foi composta inicialmente para conciliar as duas principais forças que atuaram na elaboração do projeto da EBC: a equipe do Ministério da Cultura se incumbiu do segundo principal cargo da instituição, o de Diretor-Geral, com Orlando Senna, que deixava a Secretaria de Audiovisual. Também coube à Cultura indicar as Diretorias de Programação e Conteúdo, com Leopoldo Nunes, diretor da Ancine (Agência Nacional de Cinema), e de Relacionamento e Rede, sob a alçada de Mario Borgneth, que ficaria responsável pelo que o ministério de Gilberto Gil já vinha fazendo desde o Fórum de TVs Públicas: estabelecer contato com as entidades do campo público, especialmente as televisões estaduais, e com os setores sociais representativos.

Já o seguimento do ex-ministro Franklin Martins estava à frente da Diretoria Executiva, com Tereza Cruvinel, e contava ainda com uma das áreas que, pelos anúncios sucessivos, prometia ser um dos focos da nova televisão: a Diretoria de Jornalismo, ocupada por Helena Chagas, que também havia atuado em “O Globo”. O órgão ainda era composto pelo diretor de Serviços, José Roberto Garcez, que vinha da Radiobrás, e pelo diretor de Administração e Finanças, Delcimar Pires, assessor do Planalto. Como veremos à frente, essa

estrutura, estabelecida em Regimento Interno, logo passaria por transformações, devido à atuação da presidente Tereza Cruvinel e do ex-ministro Franklin Martins.

Dois outros órgãos previstos pela lei complementam a gestão da mantenedora dos serviços de radiodifusão pública federal: o Conselho Fiscal e o Conselho Curador. O primeiro deles é formado por três membros com mandatos de quatro anos, indicados pela Secom e pelo Ministério da Fazenda, encarregados de acompanhar a gestão financeira e patrimonial da EBC e fiscalizar sua execução orçamentária. É um órgão auxiliar, de controle interno, que desempenha papel relevante ao monitorar as contas da empresa – o que não anula a necessidade de controle externo a ser exercido por uma agência pública, como se exige para toda a radiodifusão.

Por fim, mas não menos importante, está o órgão que iria garantir, em tese, a entrada da sociedade civil nos espaços decisórios da EBC, como propunha a legislação. O Conselho Curador, de perfil consultivo e deliberativo (e, portanto, não executivo), tem a função principal de opinar sobre as diretrizes propostas pela Diretoria Executiva, especialmente quanto ao plano anual de trabalho, além de zelar pelo cumprimento dos princípios da radiodifusão pública firmados em lei. Suas 22 cadeiras são ocupadas por quatro ministros de Estado (Ministérios da Educação, da Cultura, da Ciência e Tecnologia e da Secretaria de Comunicação Social<sup>62</sup>), dois representantes do Congresso Nacional, um funcionário eleito pelos pares e 15 representantes da sociedade civil, respeitando os critérios de pluralidade e diversidade cultural e a presença de ao menos um por região brasileira (artigo 15º da Lei 11.652).

Como determina a legislação, a primeira representação da sociedade no Conselho Curador foi toda indicada pelo Presidente da República: assim, tiveram acesso ao órgão nomes de reconhecimento público, como o rapper MV Bill, o economista e ex-ministro da Fazenda no regime militar, Delfim Netto, e a carnavalesca Rosa Magalhães, que não guardavam ligação orgânica com a radiodifusão pública e se tornaram parte de uma “pluralidade silenciosa”. O ex-ministro Franklin Martins havia defendido que os membros da sociedade civil no Conselho Curador não fossem integrantes de sindicatos ou de movimentos sociais e sim representassem a diversidade do público brasileiro:

---

<sup>62</sup> Há que se atentar para a ausência do Ministério das Comunicações.

Nós estamos nos baseando na experiência do mundo todo. Quem indica e quem nomeia os conselheiros é o governo, em alguns lugares é o monarca, em outros o primeiro-ministro, o presidente. Evidentemente, tem alguma forma de consulta, de aferição junto ao Congresso, mas quem nomeia é o governo. Quem compõe esse Conselho? São representantes de entidades? Eu particularmente sou contra que sejam representações de entidades. Acho que é um problema que nós temos no Brasil de que em tudo se busca a representação de entidades e aí nós temos basicamente uma representação corporativa. Não acho, por exemplo, que devamos ter uma representação da ABI ou da OAB, mas provavelmente vai ter jornalistas, advogados, donas de casa, empresários, trabalhadores, mas é uma representação de quem é capaz de representar a diversidade do público da televisão. (MARTINS, 2007b)

No entanto, nem foram telespectadores nem membros de entidades da sociedade civil que compuseram a primeira equipe do Conselho Curador, mas “figuras notáveis” que legitimavam uma ideia de diversidade. A posição do ex-ministro pode encontrar alguma razão de ser no princípio de que a gestão participativa deve envolver a entrada direta dos telespectadores nas esferas decisórias. Porém, a opção por um arranjo plural e com algum nível de entrada do público não implica em atuação qualificada, que somente se efetivaria com a presença de atores capacitados para o debate e com vínculos orgânicos com o tema. É possível que a pluralidade do público seja representada por meio da variedade de grupos sociais (desde organizações empresariais até sindicatos), assim como pela participação direta de telespectadores – no que pode contribuir a existência de mecanismos mistos de nomeação.

Segundo o projeto inicial do governo, expressado no texto da Medida Provisória nº 398, a escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho Curador aconteceria por consulta pública, cabendo ao próprio órgão coordenar o processo, mas sem qualquer sinalização de como isso se daria. Foi o relator da matéria no Congresso, o deputado Walter Pinheiro, o responsável por acrescentar um trecho que contrastava com a opinião do ex-ministro. A versão que imperou na lei determinava que as indicações por meio de consulta pública fossem feitas por entidades constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para temas como a promoção da paz e da cidadania, a educação, a cultura, a defesa do meio ambiente e do patrimônio histórico e – o que é mais significativo – para a representação sindical, classista e profissional, conforme o parágrafo 2º do artigo 17.

Enquanto tramitava no Congresso, a Medida Provisória que criou a EBC recebeu 131 propostas de emenda, mas somente oito foram acatadas pelo relator, a maior parte delas com a intenção de aperfeiçoar os princípios e objetivos da radiodifusão pública e da empresa específica em gestação. Entre as proposições aceitas, estava a do deputado Silvio Torres (PSDB-SP), segundo a qual a EBC deveria ter acesso a todos os sinais de TV, inclusive aqueles com direito de exclusividade, gerados a partir de eventos esportivos dos quais

participassem atletas representando o país, artigo posteriormente vetado pela Presidência da República, sob o argumento de não ter clareza sobre os critérios da “representação oficial do Brasil”.

Uma das alterações mais significativas que a legislação sofreu em sua passagem pelo Congresso foi o acréscimo que o relator fez sobre a figura da Ouvidoria (artigo 20º). Com mandato de dois anos, o ouvidor estava incumbido de fazer a crítica interna da programação, além de analisar queixas de telespectadores e ouvintes. O indicado para o cargo viria a ser o professor e jornalista Laurindo Leal Filho, estudioso do tema “televisão pública” e personagem atuante na discussão que originou o projeto de radiodifusão pública do Governo Federal. Especificou-se também a exigência, na grade semanal, de 10% para a produção regional e 5% para a independente.

Já a sustentação financeira da EBC se apóia em várias fontes, que incluem dotações orçamentárias, prestação de serviços de radiodifusão a entes públicos e privados, licenciamento de marcas, distribuição da publicidade legal dos órgãos federais e recursos oriundos de leis de incentivo e provenientes de convênios. O apoio cultural sob a forma de patrocínio e a publicidade institucional de pessoas jurídicas são permitidos, sem a veiculação de anúncios comerciais de produtos e serviços.

À EBC também cabe ao menos 75% da receita arrecadada com a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, também resultado de acréscimo do relator Walter Pinheiro. Como havia afirmado o deputado, “permanece sendo preocupante, contudo, a falta de uma fonte de receita que propicie as condições necessárias para a ampliação e melhoria dos serviços de radiodifusão pública” (PINHEIRO, 2008, p. 32), justificativa pela qual foi criada a contribuição, que incide sobre prestadoras de serviços de telecomunicações e radiodifusão.

Os instrumentos legais que dão base à Empresa Brasil de Comunicação são, portanto, a Lei 11.652, o Estatuto Social da empresa, que depende de aprovação por Decreto presidencial, e o Regimento Interno, para o qual basta deliberação do Conselho de Administração. A Tabela 4.1 mostra a regência de cada um desses códigos, para que se tenha ideia da hierarquia legal da estrutura da EBC e o consequente trâmite para sua alteração:

**TABELA 4.1: Vigência dos instrumentos legais sobre as características da Empresa  
Brasil de Comunicação**

<b>Fundamento</b>	<b>Lei 11.652</b>	<b>Estatuto Social</b>	<b>Regimento Interno</b>
Princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo	X		
Competências da EBC	X		
Fontes de recursos	X		
Composição do Conselho de Administração	X		
Competências do Conselho de Administração		X	
Composição do Conselho Fiscal	X		
Competência do Conselho Fiscal		X	
Estrutura organizacional interna e composição da Diretoria Executiva			X
Composição do Conselho Curador	X		
Competência do Conselho Curador	X		
Instrumento da Consulta Pública para a escolha dos membros da sociedade civil no Conselho Curador (detalhada no Regimento Interno do órgão)	X		
Competências e composição da Ouvidoria	X		
Forma de contratação de pessoal para a EBC	X		
Instituição da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública	X		
Atribuições do Diretor-Presidente, do Diretor-Geral e dos demais membros da Diretoria Executiva (não especificados)		X	
Atribuições do Secretário-Executivo		X	
Definições e Competência de cada uma das diretorias			X
Competências da Assembleia Geral		X	

Por fim, a lei que criava a nova empresa pública de comunicação continha o roteiro da fusão entre a Radiobrás e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto, um dos pontos mais delicados para os que atuavam nas duas instituições. A primeira seria incorporada à EBC, em sua totalidade; já o contrato entre o governo e a ACERP seria repactuado, com prazo determinado até a extinção, e seus servidores poderiam ser cedidos à empresa. De ora em diante, a contratação de pessoal se daria por meio de concurso público, mas no prazo de três anos ficava permitida contratação temporária<sup>63</sup>.

Assim, no segundo dia de dezembro de 2007, as antenas e as câmeras da extinta TVE Brasil levavam ao ar a nova televisão pública, cujo projeto editorial ainda estava para ser gestado.

<sup>63</sup> No caso dos concursos públicos, a lei guarda a exceção a respeito da contratação de especialistas para as áreas artística, audiovisual e jornalística, para trabalhos específicos, o que dá certa flexibilidade adequada à atividade-fim, que é dinâmica.

## 4.2 NOVA TELEVISÃO, ANTIGAS DEMANDAS: AS BATALHAS PARA A DEFINIÇÃO DOS RUMOS DA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO

A TV Brasil surgiu com uma estrutura herdada de suas antecessoras – ACERP e Radiobrás –, mas sem a definição precisa de um projeto editorial para as áreas da programação ou mesmo um planejamento estratégico que explicitasse as atribuições da empresa na realidade. Os rumos viriam a ser decididos com o sistema já em funcionamento, partindo da ideia de que antes era preciso lançar a nova televisão para depois desenvolvê-la, mas também porque não havia um consenso sobre as diretrizes da radiodifusão pública entre os gestores da instituição.

Quanto ao perfil da programação, as primeiras declarações realizadas pelo ex-ministro Franklin Martins e pela presidente da EBC, Tereza Cruvinel, apontavam que a nova emissora iria utilizar jornalismo factual, ao mesmo tempo em que empreenderia um esforço de definir sua identidade pela informação plural. Nas vezes em que falou publicamente sobre a criação da TV pública (MARTINS, 2007a, 2007b), o ex-ministro da Secom citou a ausência de correspondentes brasileiros na África e ressaltou que a matriz pública deveria assumir esse compromisso. Não seria sem efeito o fato de três dos gestores da EBC terem carreiras ligadas ao jornalismo político: Helena Chagas, Tereza Cruvinel e o próprio ex-ministro. As trajetórias profissionais na mídia privada que os três compartilham não é de modo algum demérito, mas pode ter deixado consequências na visão da matriz pública defendida: um modelo centralizado e vertical de produção e distribuição.

O carro-chefe da linha jornalística eram as duas edições do noticiário “Repórter Brasil”, lançado no mesmo dia de estreia da emissora. A inserção de conteúdo produzido por mídias comunitárias, no quadro “Outro olhar”, era defendida como uma das principais inovações do jornalismo praticado pela TV pública. Entretanto, as mudanças significativas na grade de programas começariam a acontecer somente no segundo semestre de 2008.

Mais radical era a concepção defendida pelo grupo oriundo do Ministério da Cultura. Desde os debates no I Fórum Nacional de TVs Públicas, o ex-ministro Gilberto Gil enfatizava que a matriz pública deveria buscar “novas maneiras de fazer e de ver televisão” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 07), estimulando dinâmicas no campo da cultura. Em termos práticos, essa visão abrangia a criação de canais de expressão para os diversos grupos sociais e a adoção de um modelo de produção aberto à participação de produtores independentes e outros agentes culturais. Nas palavras do Diretor-Geral da EBC, o cineasta Orlando Senna:

O público é o protagonista e não apenas uma multidão de espectadores passivos. O público não só vai poder criticar e sugerir, como também produzir conteúdo por meio de câmeras, celulares e outros meios que serão colocados à disposição da população em todas as regiões do país, seja nos Pontos de Culturas [projeto do Governo Federal/Ministério da Cultura], nos cineclubes e nas associações comunitárias. (TAVARES, 2008)

A convivência entre uma diretriz centralizadora e outra de tendência horizontal tornou-se insustentável seis meses depois do lançamento da TV Brasil. Sem possibilidade de superar as crises internas, Orlando Senna deixou o cargo, em junho de 2008, sob o argumento de que discordava “da forma de gestão adotada pela empresa que, 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” (TELA VIVA NEWS, 2008). A saída de Senna se dava após a demissão do diretor de Relacionamento e Rede, Mario Borgneth. Desse modo, deixavam a EBC os dois principais interlocutores com as entidades do campo público e os grupos sociais, desde o Fórum de TVs Públicas.

Apesar da discordância, Senna saudava o esforço conjunto das equipes oriundas da Secom e do Ministério da Cultura, mas enfatizava qual era sua visão sobre a TV pública:

Apesar das grandes dificuldades dessa fase de implantação da EBC, conseguimos nesses oito meses montar as bases de uma rede pública de TV envolvendo todos os Estados, conformar um projeto de programação de alto nível, estabelecer as linhas mestras do projeto tecnológico e do planejamento de investimentos e execução orçamentária. Também teve início a renovação dos conteúdos que herdamos da TVE, com novos programas jornalísticos, nova linha de documentários (África, América Latina e Ásia) e ampla faixa para filmes nacionais de todos os gêneros.  
(...)  
Esses ajustes, esse processo de concretização do sonho de uma TV pública (...) só chegará a bom termo (como todos sabemos) com a participação direta da sociedade.  
(Idibem)

Permaneceria na instituição, como último braço do projeto gestado no Ministério da Cultura, o diretor de Programação e Conteúdo, Leopoldo Nunes, um dos responsáveis pela primeira renovação da grade de programas, no segundo semestre de 2008. Sua saída se daria de modo mais traumático, em abril do ano seguinte, após empreender duras críticas à presidente da EBC, Tereza Cruvinel, a quem acusava de ineficiência na gestão, em uma entrevista concedida à “Revista Forum”. A posição tornada pública, segundo o diretor, já havia sido colocada internamente, sem produzir efeito:

(...) uma disputa real, que existe, é o fato de nós termos um projeto que foi gestado há muitas mãos durante décadas, que a gente acredita que são valores brasileiros da diversidade cultural – nós assinamos e lideramos a Convenção da Diversidade Cultural –, a riqueza e a qualidade da produção independente, da informação, isso tudo é o projeto original, porque esse projeto está escrito nos cadernos do Fórum da TV pública, e na Carta de Brasília. Esse documento é fundante da esperança, porque nós conseguimos fazer um pacto. Nós juntamos sindicatos de jornalistas e outros, o FNDC, as associações de produtores independentes, governo, órgãos de controle e fizemos um grande pacto. Ele foi traduzido em alguns documentos, o presidente Lula lançou esse programa. Mas existe conflito com outro programa que está sendo desenvolvido pelos remanescentes de outras emissoras de televisão que não tem qualquer compromisso com esse projeto a não ser dizer “eu ajudei na Constituição de 1988”. Ajudar, pode ter ajudado, mas nós também, não é verdade?

(...)

**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. Depois que o Orlando Senna, que é uma figura pública reconhecida, e o Mario Borgneth saíram quem assumiu a diretoria-geral é uma pessoa completamente sem qualificações para o cargo. (ROVAI, 2009, grifo nosso)

Apesar de afirmar ao repórter Renato Rovai que desejava permanecer no cargo, Leopoldo Nunes foi demitido na mesma data em que a entrevista foi publicada. Na reunião de 07 de maio de 2009, o Conselho Curador deu voto de apoio e solidariedade à presidente da EBC. Assim, com a saída dos atores favoráveis ao projeto ligado ao Ministério da Cultura, consolidava-se como hegemônica uma visão que buscava transformar a empresa criada pelo Governo Federal no epicentro da radiodifusão pública. Em breve a EBC se tornaria a mais importante fornecedora de conteúdo para as TVs públicas estaduais, a maior parte delas carentes de recursos, e a principal força e beneficiada na migração tecnológica do campo público, com a constituição do Operador Digital de Rede.

Para entender a participação da sociedade civil na definição dos rumos da radiodifusão pública, pode ser útil examinar as discussões empreendidas pela instância que se propõe a ser um canal de representação social: o Conselho Curador. Qual é o nível de autonomia desfrutado pelo órgão em relação ao governo? Pode o Conselho ser considerado, de fato, um espaço em que os interesses da sociedade fazem-se presentes? E, nesse caso, qual é a garantia de que suas deliberações serão levadas em conta pelos executivos da empresa? Esse é o objeto de análise do item 4.2.1. Em seguida, nosso olhar se volta para o debate sobre a Rede Pública de Televisão e o Operador Digital de Rede, em que surge o dilema de qual será o espaço ocupado pelas entidades do campo público e os setores sociais no projeto coordenado pelo Governo Federal (4.2.2).

#### 4.2.1 “Sem censura”: Os debates no Conselho Curador da EBC

Como se trata de um órgão deliberativo, as posições do Conselho Curador podem ou não definir o planejamento estratégico e a execução das políticas da Empresa Brasil de Comunicação: em última instância, a decisão de acatar os apontamentos do órgão cabe ao Conselho de Administração e à Diretoria Executiva. Na realidade, existem mecanismos previstos em lei que garantem certo espaço de atuação para essa instância de acompanhamento, como o voto de desconfiança a qualquer dos diretores, com o consequente afastamento na segunda ocorrência.

O Conselho Curador é um espaço de reflexão e opinião, isto é, de exercício da atividade política por excelência. Embora se falasse inicialmente em um Conselho Gestor com a participação de representantes da sociedade civil, a escolha do modelo adotado pela EBC difere-se, em alguma medida, da experiência britânica, na qual se inspira, porque o *BBC Trust* está incumbido de uma missão mais direta de definir as diretrizes estratégicas dos serviços, enquanto os verbos utilizados na lei brasileira são “deliberar”, “zelar” e “opinar”<sup>64</sup>. Experiência semelhante já era notada na Fundação Padre Anchieta, em São Paulo, e na Fundação Piratini, no Rio Grande do Sul.

As atividades do Conselho Curador ganham sentido através da articulação com a Ouvidoria, o órgão de escuta da instituição, além de outros esforços em colher as demandas e opiniões do público em geral e de grupos representativos específicos, que congregam os interesses e as necessidades de segmentos sociais, culturais, étnicos, raciais, de gênero e de orientação sexual. Com o intuito de se tornar permeável ao que a sociedade entende sobre a radiodifusão pública, contribui a realização frequente de audiências públicas – de 2008 a 2010, ao todo foram três: em Brasília, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

A primeira nomeação dos quinze membros da sociedade civil no Conselho Curador refletiu uma intenção do Governo Federal de garantir um espaço de pluralidade: dentre os convidados a participar, estava o ex-governador de São Paulo, Claudio Lembo, membro de um partido adversário do governo Lula, o DEM (Democratas), e um executivo da

---

<sup>64</sup> A presidente do Conselho Curador da EBC, Ima Guimarães, tem outra visão a respeito dessa questão, como afirmou em entrevista por email, em fevereiro de 2011: “As determinações do Conselho são de acolhimento obrigatório pela Diretoria da EBC. Tem que ser ou não estamos trabalhando bem! O CC deve zelar pelo cumprimento da missão pública da empresa, aprovando as diretrizes de programação e conteúdos a serem implementadas pela Diretoria Executiva da EBC. A diretoria deve seguir as resoluções que são emitidas pelo Conselho, e obedecer rigorosamente às decisões do órgão, o que, acreditamos, tem sido feito a contento. Mas é certo que ainda estamos em processo de ajuste dessa relação entre os diferentes órgãos internos à EBC, algo natural, uma vez que a instituição ainda não completou nem quatro anos de vida.” (GUIMARÃES, 2011)

radiodifusão comercial, o diretor José Bonifácio de Oliveira Sobrinho, conhecido como Boni. Como se verá, essa representação pluralista, por meio de personalidades públicas, mas com pouca abertura aos grupos comprometidos com a discussão da comunicação social, não propiciou a diversidade dos debates no seio do Conselho Curador.

Compuseram o primeiro desenho do órgão, como representantes da sociedade civil: a empresária da área de cultura, Ângela Gutierrez; o ex-governador de São Paulo, Cláudio Lembo; o economista, ex-ministro e ex-deputado, Delfim Netto; a diretora do Museu Paraense Emílio Goeldi, em Belém do Pará, Ima Vieira; o professor indígena Isaac Pinhanta; o empresário e ex-diretor da TV Globo, José Bonifácio de Oliveira Sobrinho; o empresário da indústria de transportes, José Martins; o ex-secretário-executivo do Ministério da Justiça e ex-presidente da Empresa Brasileira de Notícias, José Paulo Cavalcanti Filho; a diretora da Rede Sarah de Hospitais, Lúcia Willadino Braga; o advogado Luiz Edson Fachin; o economista Luiz Gonzaga Belluzo; a ativista pelos direitos das mulheres, Maria da Penha Maia; o rapper MV Bill; a carnavalesca Rosa Magalhães; e o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos.

Integravam o grupo os ministros Franklin Martins (Secom), Fernando Haddad (Educação), Gilberto Gil (Cultura) e Sérgio Rezende (Ciência e Tecnologia). Do Congresso Nacional, viria o representante da Câmara dos Deputados, o jornalista Manoel Roberto Seabra, e a do Senado Federal, a também jornalista Ana Luiza Fleck, ambos servidores de carreira nas Casas Legislativas. Os trabalhadores da EBC elegeram, no final de 2008, Lourival Antonio Macedo, jornalista da Radiobrás desde os anos 1980, para representá-los no órgão consultivo da empresa.

Um exame sobre as atas das 23 reuniões que o Conselho realizou, de 14 de dezembro de 2007 a 09 de novembro de 2010, permite levantar os temas debatidos pelo órgão e a diversidade de opiniões expressada nas falas de seus membros. Se as divergências tardam em aparecer nos encontros dos conselheiros, não significa que elas não existissem e sim que o Conselho ainda não se figurava como um espaço em que elas se manifestassem – ao menos pelo registro das atas. Um exemplo está na disputa entre as posições do Ministério da Cultura e da Secom, que não é notada em momento algum nos documentos, a não ser pelo voto de consideração dado à presidente Tereza Cruvinel, quando da saída de Leopoldo Nunes. Ainda assim, a contraposição entre uma tendência centralizadora e outra que propõe uma arquitetura descentralizada começa a emergir com a entrada dos membros da sociedade civil escolhidos por consulta pública.

Algumas perguntas que precisam ser colocadas: Qual tem sido, nos três anos de existência da EBC, o grau de afinidade entre as concepções do Conselho Curador e da Diretoria Executiva? Com qual das duas tendências da radiodifusão pública, sustentadas no interior do Governo Federal, os membros da sociedade civil tem se aproximado? Em que medida os conselheiros se mostraram soberanos em suas ponderações, fundando um espaço de debate e diversidade?

A análise da atividade do órgão, tomando por base os registros em ata e os documentos publicados, permite apontar, em linhas gerais, três momentos de trabalho:

**a) Fase de reconhecimento ou da “pluralidade silenciosa”: de 14 de dezembro de 2007 a 10 de março de 2009 (1ª a 7ª reunião)**

Quando os primeiros conselheiros assumiram suas cadeiras no órgão consultivo da Empresa Brasil de Comunicação, havia mais dúvidas do que definições sobre as diretrizes a serem adotadas. É uma fase de trabalho voltada ainda para conhecer as atribuições da EBC ou mesmo as características de uma televisão pública. Alguns conselheiros tinham noção vaga ou mesmo desconheciam o tema, o que atenta para o fato de que a escolha dos representantes da sociedade civil havia se dado sem a procura por atores que tivessem ligação com os debates sobre o campo público de comunicação<sup>65</sup>.

Como consequência da falta de familiaridade com a discussão, há poucos registros de manifestações dos conselheiros nas atas dos primeiros encontros, assim como não são notadas divergências. Outro desdobramento da nomeação de integrantes sem envolvimento com o tema é a ausência reiterada de alguns conselheiros, como Delfim Netto, que sequer compareceu a uma reunião, MV Bill, Rosa Magalhães e José Bonifácio Sobrinho, que seriam os primeiros a deixar o órgão, abrindo possibilidade de renovação.

Desde a primeira reunião, por sugestão do ex-ministro Franklin Martins, a Diretoria Executiva foi convidada a participar. A presença dos dirigentes da empresa instaurou uma dinâmica de retorno imediato para as deliberações e os questionamentos do Conselho, o que tem um efeito produtivo, caso não haja ingerências ou intimidações (como parece não ter

---

<sup>65</sup> É o que se apreende da confissão do conselheiro José Martins, em sua apresentação no primeiro encontro do órgão: “acho que apesar de eu não entender nada de televisão, eu aceitei o convite” (Ata da 1ª reunião, p. 09). Ou ainda na missão que a conselheira Rosa Magalhães atribui para a TV Pública: “É para que a minha empregada assista, aperte o botão e assista.” (p. 05)

havido)<sup>66</sup>. Nesse cenário, o ex-ministro Franklin Martins afirmou-se como o principal ator político na consolidação da TV pública, com atuação destacada nos debates internos da instituição. Contribui para essa proeminência a ausência de outras lideranças, porque o ex-ministro Gilberto Gil passaria, em julho de 2008, o Ministério da Cultura para seu secretário-executivo, Juca Ferreira, e o Ministério da Educação ocupava uma posição marginal nesse espaço, agravada pelas ausências de seu titular, Fernando Haddad<sup>67</sup>.

Sob a presidência do conselheiro Luiz Gonzaga Belluzo, a primeira polêmica com a qual o Conselho teve de lidar se referia ao caso Luiz Lobo, editor do noticiário “Repórter Brasil”, demitido em maio de 2008, depois de declarações em que denunciava ingerência do Palácio do Planalto no jornalismo da TV Brasil. O Conselho abriu sindicância sobre o assunto e concluiu que o noticiário não havia sido tendencioso na cobertura referida pelo jornalista. Também apontou que o funcionário agira de boa-fé e que as acusações resultavam de conflito trabalhista entre a direção e o profissional<sup>68</sup>.

Para além desse conflito específico, no qual não é possível concluir com quem estava a razão, Luiz Lobo apontara uma observação pertinente sobre as metas inicialmente almejadas pela TV Brasil: “A forma que se encontrou para mostrar que a TV não era chapa-branca foi ouvir os dois lados. Mas isso é obrigatório no jornalismo” (CASTRO, 2008). De fato, a pluralidade havia se tornado um princípio obrigatório a ser seguido pela instituição. Aliás, sobre esse tema é que versava a primeira deliberação do Conselho Curador, em sua segunda reunião:

Após amplo debate o conselho resolveu aprovar a recomendação de que a TV Brasil, como princípio, deverá cumprir sempre a regra da pluralidade de versões em toda sua programação, sobre tudo que for veiculado, tanto com relação ao que for de sua produção ou produção de terceiros. (Ata da 2ª reunião, 15 de janeiro de 2008, p. 02)

---

<sup>66</sup> O exame das atas parte da pressuposição de que elas são verdadeiras. No entanto, é preciso reconhecer que há omissões ou recortes, afinal, trata-se de um resumo da reunião. Um exemplo: segundo consta da Ata da 5ª reunião, de 12 de agosto de 2008, a Diretora-presidente justificou a saída polêmica dos diretores geral e de relacionamento – Senna e Borgneth, respectivamente –, mas o que teria sido dito não consta no texto.

<sup>67</sup> Na ata da 13ª reunião do Conselho, que ocorreu em 19 de novembro de 2009, o órgão fez uma monção que pediu para que o então ministro da Educação mandasse representante quando não pudesse estar presente.

<sup>68</sup> Eis o roteiro do caso: Luiz Lobo declarou em entrevista que sofria alterações em seus textos, feitas pela chefe dos telejornais, Jaqueline Paiva, casada com um assessor do Planalto. Segundo o jornalista, ele foi impedido de usar o termo “dossiê” em reportagens sobre relatório reunido por membros da Casa Civil sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso. A Diretoria da TV Brasil alegou que o funcionário não cumpria horário e por isso foi demitido.

A pluralidade, no sentido de incluir o diferente ou o contraditório, é um objetivo necessário, mas insuficiente para a TV pública. É o que se vê na primeira composição do Conselho Curador, que apresentava nomes de variados cenários, profissões e posições políticas, mas ainda incapazes de formular um projeto dinâmico de reflexão sobre a radiodifusão pública. No horizonte, o que deve ser almejado por essa mídia não é apenas a pluralidade, mas a diversidade sociocultural e a participação cidadã.

Essa primeira fase de trabalhos no Conselho se encerra com os pedidos de afastamento de alguns conselheiros (MV Bill, Wanderley Guilherme dos Santos e Luiz Edson Fachin) e a posse do ouvidor e do representante eleito pelos trabalhadores. Por fim, a chegada de novos membros da sociedade civil, ainda que sob indicação do Governo Federal, completaria um conjunto de alterações que dariam nova dinâmica aos trabalhos do órgão.

**b) Fase de desenvolvimento de princípios e práticas ou da “gestação da diversidade”:  
07 de maio de 2009 a 01 de junho de 2010 (8ª a 18ª reunião)**

Assim como a fase anterior se encerra com a saída de alguns conselheiros pouco atuantes e a entrada de dois novos atores na cena de debate – o representante dos trabalhadores, Lourival Macedo, e o ouvidor, Laurindo Leal Filho –, a etapa que se inicia por volta da 8ª reunião vê a chegada de três membros da sociedade civil: o presidente do Olodum, João Jorge Santos Rodrigues; o professor de História da UFF, Daniel Aarão Reis Filho; e o escritor e jornalista Paulo Ramos Derengovski – respectivamente, para as vagas de MV Bill, Wanderley Guilherme dos Santos e Luiz Edson Fachin.

O Conselho Curador questionava ainda a ausência reiterada de Delfim Netto, com a consequente sugestão de um nome para substituí-lo: Murilo César Ramos, professor de comunicação da UnB e militante histórico das políticas para o setor. Também nesse momento, toma posse o representante da Câmara dos Deputados, o diretor da TV Câmara, Manoel Roberto Seabra, que trazia a experiência da comunicação estatal para o interior do órgão. Como Seabra havia expressado em seu discurso de posse, o Conselho deveria, a partir de então, afirmar-se pela defesa do compromisso das políticas públicas com uma agenda de “emancipação da população com menor poder aquisitivo, de redução das desigualdades econômicas e sociais existentes no país e de fortalecimento da cultura nacional” (Ata da 8ª reunião, 07 de maio de 2009, p. 02).

Esse novo desenho do órgão inaugura uma etapa voltada para o estudo da programação da TV pública. São definidas seis Câmaras Técnicas, que iriam se desdobrar

sobre as áreas de: a) Conteúdo Infanto-Juvenil; b) Jornalismo e Esportes; c) Cultura, Educação, Meio Ambiente e Ciência; d) Cidadania e Direitos Humanos; e) Cinema, Documentário e Dramaturgia; e f) por fim, um grupo de trabalho especificamente para o rádio. Esse último campo, em geral preterido em relação à TV nas políticas para a radiodifusão pública, entrou em pauta com a apresentação do Superintendente da área, Orlando Guilhon, que recebeu ainda sugestões dos conselheiros sobre temas como identidade regional, meio ambiente, ciência e tecnologia. Surge a proposta de parcerias entre o Conselho Curador e pesquisadores universitários, com a possibilidade de linhas de financiamento para pesquisas que estudem a TV Brasil e outros veículos da EBC.

Com a saída do presidente, Luiz Gonzaga Belluzo, e a consequente ocupação de sua vaga pelo professor da USP, Paulo Sérgio Pinheiro, a conselheira Ima Guimarães assume a direção do órgão, em outubro de 2009. Já a substituição de membros da sociedade civil por indicação do governo se encerra com a entrada da historiadora e professora da UFMG, Heloísa Starling, no lugar de Ângela Gutierrez.

A efervescência das discussões sobre o perfil da TV se deve ainda à primeira Audiência Pública do Conselho, realizada na capital federal, em julho de 2009 – trata-se de um esforço de aproximação do órgão com o público por ele representado. Nessa fase, um dos temas levantados foi a presença de conteúdo religioso na programação da TV pública, especialmente a “Santa Missa” da Igreja Católica, transmitida nas manhãs de domingo. Responsável por coordenar um estudo sobre o tema, o conselheiro Daniel Aarão ponderou ser a religiosidade um elemento importante na cultura brasileira, mas o privilégio dado a alguns credos não atenderia aos princípios públicos (Ata da 15ª reunião, 16 de março de 2010).

O tema permaneceu na discussão interna da EBC durante os trabalhos de 2010 e surgiu nas duas Audiências Públicas realizadas naquele ano, no Rio de Janeiro (junho) e em Belo Horizonte (dezembro). Se de um lado existia a proposta de uma solução conciliatória através de um programa de televisão representativo de todos os credos, a presença da Missa na grade da TV Brasil foi condenada pelo ouvidor, Laurindo Leal Filho, uma vez que “além de veicular os programas religiosos, a missa é realizada na TV, em um espaço público. É o Estado subvencionando uma atividade de proselitismo religioso.” (Ata da 23ª reunião, 09 de novembro de 2010, p. 03) – o que, há que se lembrar, está vedado na própria legislação da EBC.

Na área de jornalismo, o Conselho levantou questões como a utilização do *off-the-record* (informação dada sem revelar a fonte) – ponderações que conduziram à necessidade de um Manual de Jornalismo para a EBC, com elaboração no prazo de um ano, a contar de junho

de 2010. Nesse contexto, o órgão definiu ainda a política na área de esportes e um Plano Editorial e de Cobertura das eleições de 2010. Uma das preocupações centrais era oferecer, no noticiário jornalístico durante o período eleitoral, subsídios para que o público pudesse entender os grandes temas da agenda nacional e a importância da democracia, como apontado pelo então ministro da Cultura, Juca Ferreira:

Penso que nossa ambição é ser diferente, é falar com mais calma. É, por exemplo, ver o que faz um senador, um deputado, um deputado estadual, um Governador; o que é emenda de bancada, o que é propaganda eleitoral gratuita e como se vota o orçamento. (Ata da 17ª reunião, 11 de maio de 2010, p. 03)

O Conselho ainda definiu, em novembro de 2009, princípios orientadores para a defesa do sistema público na I Conferência Nacional de Comunicação, que aconteceria em dezembro do mesmo ano. Como sugeria o ex-ministro Franklin Martins, o órgão não deveria se manifestar à parte, mas como estrutura integrante da EBC, respaldando a Diretoria Executiva – o que, em última instância, evitava discordâncias. Segundo se decidiu, sua atuação no fórum de debates sobre as políticas de comunicação no Brasil se daria com base nos seguintes eixos: democratização, desconcentração, pluralismo político, diversidade e regionalidade cultural, regulação e participação social.

Essa fase marca o início de fato dos trabalhos do Conselho Curador, com a definição de linhas de estudo para embasar as deliberações. Uma das consequências é o aumento do fluxo de atividades: do final de 2007, quando a empresa é criada, até 2009, os conselheiros se reuniram 13 vezes, enquanto somente em 2010 foram 10 encontros. Apesar de a indicação dos membros da sociedade civil ainda ter ocorrido por escolha do governo, a composição que então se apresenta é de atores com envolvimento mais direto nos debates da comunicação e do setor público, além de profissionais do meio acadêmico (ao todo são cinco professores universitários).

Por fim, em março de 2010, inicia-se aquela que seria a principal mudança no desenho do Conselho: a consulta pública para escolha dos membros da sociedade civil, que se daria por meio da formação de três listas tríplexes, indicadas por entidades e grupos sociais envolvidos na defesa dos direitos humanos ou no debate da comunicação. As sugestões seriam apreciadas pelo órgão e, de cada uma das listas, sairia um nome a ser encaminhado para aprovação pelo Presidente da República.

**c) Fase da diversidade de visões ou da “pluralidade ativa”: início em 30 de junho de 2010 (19ª reunião em diante)**

A entrada de três membros da sociedade civil escolhidos por consulta pública inaugura nova fase nos trabalhos do Conselho Curador. O jornalista Mário Augusto Jakobskind, conselheiro da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), o engenheiro elétrico Takashi Tome, membro da Fundação CPqD (Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações), e a jornalista e professora Ana Maria da Conceição Veloso, militante dos direitos da criança e da mulher, foram indicados por organizações sociais envolvidas com a comunicação e os direitos humanos e nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Conselho<sup>69</sup>.

O principal eixo de divergência no interior do órgão consultivo passa a ser a implantação do Operador Digital de Rede, infra-estrutura tecnológica que permite a operação de diversos canais de televisão na mesma plataforma. Uma vez que a multiprogramação se tornaria uma realidade também para a radiodifusão pública, a questão que se coloca é: como se daria a distribuição dos canais digitais entre os atores do campo público?

Integrante do CPqD, entidade derivada do sistema Telebrás, que desde 1998 atuava como fundação de direito privado na área de pesquisa tecnológica, o engenheiro Takashi Tome foi o responsável por levantar o primeiro questionamento em relação ao tema, junto à Diretoria Executiva e ao Conselho Curador, no encontro de 30 de junho de 2010. Segundo o conselheiro, as associações do campo público de televisão, como as que representavam as emissoras legislativas (Astral) e universitárias (ABTU), reclamavam da falta de diálogo com a EBC quanto ao projeto de criação do Operador de Rede para a TV Pública. Também havia pouca clareza se as televisões públicas estaduais seriam contempladas nas diretrizes traçadas.

Em resposta, José Roberto Garcez, diretor de serviços da empresa, declarou que o Operador de Rede havia sido desenhado para atender às emissoras públicas federais. Frente a

---

<sup>69</sup> Ao todo foram colhidos 47 nomes a partir de 65 entidades da sociedade civil. Ana Maria da Conceição Veloso, Mário Augusto Jakobskind e Takashi Tome receberam, respectivamente, 15, uma e 12 indicações. O Conselho Curador formou três listas tríplices, compostas por: Lista 1) Ana Maria da Conceição Veloso; Celso Schröder, coordenador do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC); e Rosane Bertotti, secretária de Comunicação da Central Única dos Trabalhadores (CUT); Lista 2) Lara Pozzobon da Costa, produtora de cinema e teatro; Regina Lima, presidente da Abepec e diretora da Fundação Paraense de Radiodifusão (Funtelpa); e Takashi Tome; Lista 3) Jacira Silva, integrante da Comissão Nacional de Jornalistas Pela Igualdade Racial (Cojiras) e do Fórum de Mulheres Negras; Mário Augusto Jakobskind; e Nilza Iraci Silva, coordenadora da Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras. Coube ao Presidente da República a decisão final do nome eleito em cada lista. Os três conselheiros ocuparam as vagas deixadas por Boni, Rosa Magalhães e Isaac Pinhanta.

isso, já se vê a contradição que se instaurara: A EBC não havia sido criada pelo Governo Federal para integrar e fortalecer a rede pública de comunicação, já existente de modo disperso?

Desde logo, a Diretoria Executiva adotou a posição de que o assunto em debate não era competência do Conselho Curador, ao qual cabia a análise das diretrizes programáticas dos veículos da empresa e não as decisões estratégicas de infra-estrutura, que diziam respeito ao Conselho de Administração (que, como já apontamos, era composto diretamente pelo governo). Ainda assim, a Diretoria se dispunha a ouvir o que o órgão consultivo tinha a dizer, pela dificuldade em se traçar “uma linha divisória entre o que é logística, infra-estrutura de administração, temas que pertencem ao Conselho de Administração da EBC, e programação e conteúdo, temas que pertencem a este Conselho [Curador]” (ata da 19ª reunião, 30 de junho de 2010, p. 05), nas palavras da presidente da instituição, Tereza Cruvinel, mas se recusava a paralisar a definição do modelo de rede até uma deliberação formal dos conselheiros.

Frente a esse posicionamento da cúpula gestora da EBC, o conselheiro Murilo César Ramos alertou para o risco de não se pensar o conteúdo, o que poderia ocasionar o mesmo hiato que resultou da implantação da TV Digital: “discutiu-se primeiro a tecnologia, e não se construiu, por meio do debate público, um modelo para a prestação do serviço” (Ata da 22ª reunião do Conselho, 15 de setembro de 2010, p. 02). Já o engenheiro Takashi Tome apresentou ao órgão, no encontro de novembro de 2010, um relatório com críticas ao modelo adotado para a operação digital da rede pública. Ainda assim, houve resistência por parte da Diretoria Executiva em aceitar que “o projeto de rede, se for implantado do jeito que está apresentado aqui, não propiciará a democratização da informação”, como defendeu o integrante do CPqD (Ibid., p. 03). Em entrevista por email, Takashi Tome (2011) comentou essa oposição entre conteúdo e infra-estrutura:

Eu entendo o “conteúdo” em seu sentido amplo – não apenas a mensagem que se vê e se ouve, mas todo o entorno que o habilita ou condiciona. Nesse sentido, o papel do Operador é da mais alta importância, pois ele irá possibilitar, ou restringir, o conteúdo que será disponibilizado aos cidadãos.

Por outro lado, a diretoria da EBC aparentemente entende o termo “conteúdo” em uma acepção mais restrita – aquela que se refere à grade de programação. Daí a divergência no debate.

Assim se explicitava mais uma vez, nas políticas para a radiodifusão pública, as divergências entre um projeto centralizador hegemônico e as demandas por uma rede descentralizada que contemplasse um maior número de atores – mas agora com contornos explícitos, porque a disputa envolvia a constituição da rede pública, o fim para o qual a EBC

havia sido criada. As discussões continuaram nos encontros do Conselho Curador, durante o segundo semestre de 2010 – faremos uma análise detida desse ponto, no tópico seguinte, ao abordar em detalhes a implantação do Operador Digital de Rede. Como na alegoria do “eterno retorno”, a questão era a mesma que originara o debate sobre a televisão pública, quando a EBC sequer havia sido projetada: qual é o espaço do campo público nas políticas de comunicação?

#### **4.2.2 “Janela, Janelinha”: O lugar das entidades do campo público na “rede” capitaneada pela EBC e a implantação do Operador Digital**

Como a legislação aponta, uma das missões da EBC é a formação da Rede Nacional de Comunicação Pública, a partir do estabelecimento de “cooperação e colaboração com entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão pública, mediante convênios ou outros ajustes” (Lei 11.652, artigo 8º, inciso III). No entanto, o modelo de integração do campo público que vai ganhando forma nas esferas decisórias da empresa se assemelha à estrutura adotada pela televisão comercial, em que o desenho não corresponde a uma rede de colaboração, mas a uma pirâmide na qual um ente com mais recursos fornece parcela considerável de sua programação a emissoras de menor porte, regionais e locais.

É sintomático que a primeira diretoria reformulada na EBC tenha sido aquela coordenada por Mário Borgneth, a de Relacionamento e Rede, incumbida da interlocução com os setores sociais e as entidades do campo público. A redefinição de seu papel, como Superintendência de Rede, com foco reduzido à transmissão de conteúdo para outras emissoras públicas, foi acompanhada por um novo desenho da estrutura organizacional, no segundo semestre de 2008, que coincide com a saída de Senna e Borgneth<sup>70</sup>. Em documento enviado ao Conselho Curador, a Diretoria Executiva justificava a mudança:

Onze meses depois da criação da EBC, são nítidos os sinais de que a estrutura organizacional original não responde às necessidades de seu bom funcionamento como empresa operadora de um sistema de comunicação complexo, composto por uma multiplicidade de canais e serviços. (Ata da 6ª reunião, 18 de novembro de 2008, p. 06)

---

<sup>70</sup> Segundo a ata da 6ª reunião do Conselho Curador, em 18 de novembro de 2008: “Outra mudança proposta foi a eliminação da antiga Diretoria de Relacionamento criando no seu lugar a Diretoria Jurídica, ao passo que a Rede que é um espaço de relacionamento vai ser uma Superintendência e **que vai ter uma estrutura pequena, cuidando apenas de redes.**” (p. 02, grifo nosso) No entanto, à Diretoria Jurídica cabe representar a EBC em assuntos legais e não coordenar a interlocução com a sociedade.

Paralela a essa reestruturação interna, a radiodifusão pública no Brasil vivenciava mudanças em sua disposição, com a liderança crescente da TV Brasil no fornecimento de conteúdo, para o que contribuiu ainda o fato de que a TV Cultura, desde 2009, passou a cobrar pela retransmissão de sua grade. Se a TVE Brasil respondia por 37,18% da programação das TVs educativas e universitárias no Brasil, sua sucessora atingiu um índice de 64,60%, segundo dados oficiais (CRUVINEL, 2009). Ainda no entendimento dos gestores da EBC, o vetor que integra a emissora pública federal às televisões estaduais, chamado de “rede”, baseia-se na utilização do conteúdo da TV Brasil, com algum espaço para que as associadas regionais forneçam material para o campo público<sup>71</sup>.

Devido à demora em obter canais próprios, a TV Brasil priorizou a malha das televisões públicas estaduais a fim de expandir o alcance de seu sinal pelos estados brasileiros. A EBC trabalha com três conceitos de vínculo em relação às demais entidades do campo público: as associadas (e não afiliadas, como dito na radiodifusão comercial) são aquelas que participam de, no mínimo, oito das dez horas disponibilizadas para o coletivo de emissoras; em segundo lugar, estão as parceiras, que utilizam menos de seis horas da grade; e, por fim, as colaboradoras são televisões que eventualmente se servem de conteúdo da TV Brasil.

O maior impasse para a assinatura de convênios foi de ordem política, em estados governados por partidos adversários ao ex-presidente Lula, sendo o caso emblemático a TVE do Rio Grande do Sul, sob a governadora Yeda Crusius (PSDB, 2007-2010)<sup>72</sup>. Ainda assim, a intervenção de questões políticas nas decisões das TVs Públicas precisa ser analisada em cada caso. Em Minas Gerais, governada pelo mesmo PSDB (com Aécio Neves, de 2003 a 2010), a TV estadual é uma das principais fontes regionais de conteúdo para a TV Brasil<sup>73</sup>. Em estados

---

<sup>71</sup> Como afirmou Tereza Cruvinel em artigo na “Folha de São Paulo” em 02 de janeiro de 2009: “Ganhou forma a rede pública com as emissoras estaduais educativas, baseada, inicialmente, na **transmissão** simultânea de dez horas, quatro de origem regional.” (CRUVINEL, 2009a, grifo nosso)

<sup>72</sup> Apesar de sua estrutura gerencial gozar de independência considerável em relação ao Governo Estadual, a TVE RS se recusou a aceitar a parceria com a TV Brasil, que buscava expandir o sinal da emissora federal no estado gaúcho. Segundo teria afirmado a governadora Yeda Crusius, “Os emissários da TV do Lula nunca me ajudaram a querer (a parceria)” (COSTA, 2009). Uma leitura da crise entre as duas instituições é feita por GIRARD, 2010.

<sup>73</sup> Em entrevista por email, concedida em janeiro de 2010, o presidente da TV Minas se referiu a uma relação cordial com a emissora federal: “É com grande expectativa que entendemos a chegada ao mercado da TV Brasil, dentro de um *modus operandi* de efetiva reciprocidade. A troca de conteúdos e programas entre a TV Brasil e as emissoras públicas regionais compete para uma visibilidade cada vez maior da diversidade cultural do país. Isso já começa a acontecer, de fato. Em nosso caso, já existe troca de conteúdo entre a TV Brasil e a Rede Minas, e

que não possuem televisões educativas, como Mato Grosso, Paraíba, Roraima e Rondônia, o projeto em andamento é a operação de emissoras a partir de acordos da EBC com universidades federais.

A prioridade política, no entanto, não é expandir a cobertura no sinal analógico, mas consolidar a migração digital. O Governo Federal trabalha com o horizonte, embasado na legislação, de não liberar mais concessões analógicas a partir de 2013 e desligar todo o sistema televisivo fora do padrão digital em 2016. Essa perspectiva estratégica já é notada desde o Decreto 5.820 de 2006, que instituiu o novo modelo tecnológico no país.

Ao implantar a TV digital, a lei faz referência aos sistemas público e estatal, por meio de quatro canais a serem explorados diretamente pela União em cada município (artigo 12º): o primeiro é destinado ao Poder Executivo e voltado para a comunicação institucional (transmissão de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos órgãos federais); o segundo é o Canal da Educação, com um projeto direcionado ao ensino à distância e à capacitação de professores; o terceiro se destina à cultura, concentrando produções culturais e programas regionais; e, por fim, o Canal da Cidadania, um híbrido público-estatal que envolveria tanto a programação das comunidades locais quanto a divulgação institucional dos poderes públicos federal, estadual e municipal, com possibilidade ainda de abranger serviços de governo eletrônico.

Mas quando e como a matriz pública migraria para a nova tecnologia? No momento seguinte à implantação da EBC, o Governo Federal lançou a proposta de criar uma rede única para distribuir os sinais digitais da radiodifusão pública e estatal, mas se restringindo à esfera federal. Desde então, passou a organizar os procedimentos para a contratação de um Operador Digital de Rede, que no prazo de 20 anos deveria montar a estrutura tecnológica a ser posteriormente incorporada pela União. O Senado, a Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal, os Ministérios das Comunicações e da Educação e a própria EBC poderiam usufruir dessa malha, por meio de seus serviços de televisão – o que incluía na plataforma os três Poderes da República.

Ainda que a prioridade se volte para os entes federais, a EBC adota a perspectiva de “que as emissoras estaduais, ligadas aos governos estaduais ou às prefeituras ou às fundações, possam num segundo momento fazer parte dessa rede, e utilizar a infra-estrutura que será montada”, segundo o Gerente Executivo de Redes da empresa, Delorgel Kaiser (II FÓRUM

---

começamos a construir uma plataforma institucional efetiva para a realização de co-produções.” (GONÇALVES, 2010)

NACIONAL DE TVS PÚBLICAS, 2009a, p.11). Porém, a própria definição de Serviço de Televisão Pública Digital está associada à esfera federal, como expressado na Portaria nº 24 de 2009 do Ministério das Comunicações: “é o serviço de televisão digital explorado diretamente pela União ou mediante outorga à entidade da administração indireta federal”.

A defesa por parte do governo de uma estrutura única de distribuição dos sinais, na figura do Operador Digital de Rede, baseou-se na justificativa de barateamento dos custos. A liderança da EBC no sistema é orientada por uma perspectiva de centralização do tronco digital, pois a “democratização é no conteúdo, não é na gestão”, como afirma o assessor da Casa Civil para assuntos da TV Digital, André Barbosa (II FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS, 2009, p. 07). Sobre a possibilidade das entidades do campo público utilizarem a multiprogramação, “está previsto espaço até de sobra – porque não há produção (conteúdo) suficiente ainda para isso”, nas palavras do mesmo assessor (MARINI, 2010). Ainda de acordo com esse projeto, o envolvimento de diversas áreas de políticas públicas na transição digital permite inserir a interatividade na execução dos serviços públicos, como educação, saúde, cultura, previdência social e trabalho.

O contraponto à visão oficial do Operador Digital de Rede surgiu, dentro das esferas gerenciais da EBC, a partir do Conselho Curador. Como levantou o integrante do CPqD, Takashi Tome, o projeto da plataforma digital proposto pelo governo não favorece à totalidade das emissoras públicas brasileiras, principalmente as estaduais e municipais<sup>74</sup>. Compreensão semelhante tem a presidente da Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec), Regina Lima, também diretora da Funtelpa, instituição que mantém a televisão pública no estado do Pará: como os governos regionais não têm previsto investimentos na migração digital, aceitar a oferta da EBC, ainda que como “TVs públicas de segunda categoria”, será a única alternativa para as demais entidades do campo público.

De fato nós queremos o operador, ele vai minimizar o custo no processo de transição digital. O grande problema é que a EBC vai trabalhar com quatro canais multiplex: um é exclusivamente seu, outro para as TVs legislativas, um terceiro para o Canal da Cidadania e, em um quarto, entrariamos todos nós, as televisões estaduais. O que isso significa? Todas as TVs assinaram um contrato com a EBC, que elas retransmitiriam 8 horas de programação – não consecutivas. A TV Brasil entra assim duas vezes no meu estado. O que vai acontecer ao longo do tempo? Daqui a alguns anos, quem você vai assistir? (...)

---

<sup>74</sup> Em entrevista concedida por e-mail, em fevereiro de 2011, o conselheiro Takashi Tome assim se referiu à relação entre a EBC e as demais televisões do campo público: “Eu creio que a relação é não uniforme, mas não sei dizer qual seria a causa. Em alguns momentos, ela é bastante cordial, até paternalista. Em outros, há uma relação tensa, de afastamento. Ainda estou tentando entender essa questão.”

O que está por trás desse problema é o grande nó da gente: o investimento dos governos estaduais nessas TVs. Como o governo dos estados não está investindo nesse processo de migração para o digital, vai chegar o momento que eu vou ser obrigada a aceitar a proposta que está sendo feita pela EBC. (LIMA, 2010)

A divergência entre os projetos da Secom e do Ministério da Cultura, adormecida após a saída dos articuladores do I Fórum Nacional de TVs Públicas, voltou à tona com a implantação do Operador Digital de Rede. Na perspectiva defendida pelo ministro da Cultura, Juca Ferreira, no interior do Conselho Curador, a televisão pública não pode seguir o mesmo modelo de negócios adotado pela TV comercial, baseado em cabeças de rede. A estrutura privada desempenhou na história da radiodifusão brasileira papel político de “unidade nacional”, mas a missão da mídia pública, no entendimento do ex-ministro, era com a diversidade, ou seja, “produzir exatamente a unidade nacional na democracia cultural”.

[Juca Ferreira] afirmou que o conceito de rede que está se espalhando pelo mundo busca essa possibilidade de cooperação horizontal entre diversos atores; que sob o ponto de vista do modelo, trata-se de uma possibilidade imensa de acionar o que há de melhor no Brasil. Defendeu ainda que o projeto deve ser amadurecido, recuperando a discussão original do Fórum de TVs Públicas, uma vez que a compreensão geral dos especialistas era de que uma rede horizontal seria o grande momento de personalização do potencial da TV pública em relação ao modelo da TV privada. (Ata da 19ª reunião do Conselho Curador da EBC, 30 de junho de 2010, p. 03)

Na arena do II Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado dois anos após o primeiro encontro, a migração digital e a criação de uma rede pública pelo Governo Federal foram temas debatidos pelas associações representativas de televisões legislativas, comunitárias, público-estatais e universitárias, além de entidades sociais voltadas para o tema da comunicação. Na visão da ABTU, os operadores de rede (mais de um, portanto) deveriam estar submetidos ao controle de fóruns abertos da sociedade civil. Além disso, as entidades universitárias reivindicam sua entrada no sinal digital aberto, o que seria facilitado por entes locais de operação. Em relação às demandas colocadas no I Fórum, frente à realidade encontrada após a criação da EBC, o presidente da ABTU, Cláudio Magalhães (2011), refere-se a um universo em aberto:

Basta dar uma olhada rápida na Carta [de Brasília, publicada no I Fórum Nacional de TVs Públicas] e verá que, com exceção da TV Brasil, todas as demais demandas estão em aberto. Deixa-se a impressão que o Fórum serviu apenas como massa de manobra para a criação da emissora do governo. Há alguma coisa pontual: a diversificação da verba publicitária estatal, com algumas emissoras sendo encaradas como mídia; a ratificação por nome do Ministério das Comunicações de outorgas educativas apenas para instituições de ensino; um Conselho Gestor da TV Brasil que debate; editais do Ministério da Cultura e da EBC. Mas nem considero isso avanços

do Fórum, mas sim resultado das pressões constantes das entidades nos respectivos segmentos de interesse. Questões importantes, como a garantia dos canais do campo público da Lei do Cabo no espectro da TV Digital, não passam de promessas. A regulamentação dos artigos 220, 221 e 223 da Constituição, o operador de rede digital público, a multiprogramação, financiamentos voltados para as emissoras do campo público, sequer estão próximas de serem resolvidas. Assim, em uma escala de 1 a 10, o estágio está mais para 2!<sup>75</sup>

Quanto às televisões legislativas, há também um desequilíbrio na balança entre as federais, contempladas diretamente pelo Operador Digital de Rede, e as estaduais e municipais. Segundo a presidente da Astral, Lúcia Helena Viera (2011), incluir todas as legislativas no projeto sustentado pela EBC tem sido a principal agenda de luta desse conjunto de emissoras, que (há que se lembrar) são estatais. A desproporção de forças não resulta, portanto, apenas da preponderância do Estado sobre a sociedade civil, mas também de tensões entre as esferas do Poder Público<sup>76</sup>.

A ponta mais frágil no campo público de televisão, as entidades comunitárias, atualmente restritas à transmissão no cabo, vivenciam um cenário em que a fragmentação política e a ausência de projetos estratégicos por parte dos entes locais dificulta sua inserção como atores de peso no debate da migração digital. O espaço que caberá a essas instituições, no projeto do Operador de Rede, será o Canal da Cidadania, a ser compartilhado ainda com o poder público local. Essa perspectiva está aquém da potencialidade desse universo comunicativo, cuja lógica antecipa (pelo menos em tese) qualquer definição buscada a respeito da interatividade: é a expressão em essência do “fazer televisivo” pelo próprio cidadão.

---

<sup>75</sup> Em entrevista concedida por email, em janeiro de 2011.

<sup>76</sup> Em entrevista por email, Lúcia Helena Vieira afirmou ainda que a proposta do Operador de Rede, até o momento, “ignorou as TVs Assembleias e reservou um multiplexador para as TVs Câmaras Municipais, apenas nas capitais dos Estados. A Astral quer que as TVs Legislativas estejam num mesmo Multiplexador, para que possamos mais facilmente compartilhar programação, operar em rede, quando necessário, e dividir os custos de operação. Isso porque, a tecnologia digital permite a multiprogramação. Até seis canais numa única faixa. Se uma Casa Legislativa ficar com um canal inteiro, significa que ela poderá transmitir até seis programações simultaneamente, inclusive ao vivo. Para isso teria que multiplicar várias vezes os seus equipamentos, estúdios etc e também a sua equipe de profissionais. A Astral considera que apenas um sub-canal é suficiente para cada Casa, por questão de racionalidade.”

#### 4.3 BREVES NOTAS SOBRE O “FAZER TELEVISIVO”: AS DIRETRIZES DE PROGRAMAÇÃO DA TV BRASIL E A IDENTIDADE DA TELEVISÃO PÚBLICA

A televisão que havia sido lançada em 02 de dezembro de 2007 reunia parte dos vícios e da cultura de inovação que marcava o campo público. A grade de programas foi herdada da antiga TVE Brasil, que por sua vez descendia de um projeto de radiodifusão educativa que encontrava similares, com maior ou menor sucesso, em diversos estados brasileiros. O primeiro desafio que se apresentava à nova TV era afirmar a sua identidade para o público, sem que isso implicasse em romper com o que já vinha sendo praticado no campo, isto é, antes significava um fortalecimento dessa matriz a nível nacional – o que, em última instância, vai se efetivar como uma política estratégica a ser construída no decurso do tempo.

No Plano de Trabalho da EBC para 2010, proposto pela Diretoria Executiva ao Conselho Curador, nota-se a preocupação com o fato de que “a criação de uma nova percepção da TV Brasil exige uma reforma de programas originários da antiga TVE, que lhes retire resquícios estéticos e narrativos da antiga emissora” (EBC, 2010, p. 12). No mesmo documento, figura entre as metas institucionais um conjunto de iniciativas que visam afirmar a identidade do sistema público federal, como a divulgação da grade e a integração dos diferentes veículos da EBC, tarefas dificultadas pela ausência, no orçamento da empresa, de rubricas para ações de marketing.

A identidade editorial que se concebe para o sistema público difere-se daquela é sustentada pela mídia comercial, desde as metas de audiência até a noção de qualidade. Para nenhum dos dois aspectos há respostas fechadas, apenas reflexões a guiarem os caminhos. Segundo um dos idealizadores do projeto inicial da TV Brasil, Orlando Senna (TAVARES, 2008), a qualidade na televisão envolve três aspectos: a técnica, o que significa sinal, som e imagem adequados, sem degradação; a estética, que é a forma de expressão do conteúdo, o tratamento artístico da linguagem televisiva; e, por fim, o conteúdo propriamente dito, a mensagem destinada ao público.

Na esfera acadêmica, por sua vez, criou-se a ilusão de que características que apontam para a qualidade não pertencem à natureza da televisão, como defende a abordagem crítica negativista, exemplificada pelo livro “Sobre a Televisão”, do sociólogo francês Pierre Bourdieu (1997). Quando essa concepção elitista atinge as esferas de formulação das políticas de comunicação, o risco é atribuir ao “culto” um lugar de destaque na televisão pública, como o padrão de qualidade mais aceitável, em prejuízo da diversidade apreendida na sociedade. Mas até que ponto se pode escapar de uma armadilha da comunicação sem cair em outra: da

segregação cultural à submissão limitadora ao gosto convencionado como médio, na disputa pela adesão irrefletida de grandes audiências?

Segundo a defesa da Fundação Padre Anchieta, responsável pela principal televisão público-educativa no Brasil até a criação da EBC, a missão da TV pública envolve cinco eixos de ação: educação, cultura, arte, informação e entretenimento. Se a matriz pública deve se definir como um projeto cultural, há que se vincular a uma interpretação não restritiva da cultura, semelhante à concepção de Stuart Hall (2002) segundo a qual “toda prática social tem condições culturais ou discursivas de existência”, como também apontado pela entidade mantenedora da TV Cultura:

As expressões culturais acumuladas nos diversos segmentos do conhecimento, da arte e do artesanato, da linguagem, da expressão, da construção, da produção, da representação, da linguagem oral e escrita, do jeito de amar, de se divertir, de trabalhar, de comer, de celebrar a vida e prantear a morte, de se manifestar politicamente, constituem a matéria permanente dos conteúdos das rádios e televisões públicas. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2007, p. 27)

Os “programas culturais” em geral são encarados como aqueles que dizem respeito às questões de arte – o que é parte, mas não o todo da dinâmica cultural. Nas experiências do gênero, existem olhares mais ou menos ampliados, especialmente sobre este campo que abarca “visões de mundo”. Deve-se fugir ainda da falsa ideia de que cabe somente às emissoras chamadas de “educativas e culturais” atender a essa demanda da diversidade, discurso por vezes naturalizado por esses mesmos veículos: o artigo 221 da Constituição Federal aponta a finalidade artística e cultural como uma obrigação para todas as rádios e televisões.

Contribui para esse debate sobre a relação entre TV pública e cultura a definição de “televisão cultural”, proposta por Jesús Martín-Barbero (RINCÓN, 2002). Trata-se de um direcionamento que deve ser prioridade para a mídia pública, sem implicar em negligência por parte dos demais veículos em relação a esse fim. Uma vez reconhecido “o lugar estratégico que a televisão ocupa nas dinâmicas da cultura cotidiana das maiorias”<sup>77</sup>, a televisão cultural, na concepção de Barbero, diferencia-se por quatro características:

#### I. Especificidade da linguagem televisiva: não apenas transmite conteúdo de

---

<sup>77</sup> MARTÍN-BARBERO, Jesús. Televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a invenção. In: RINCÓN, Omar (org). **Televisão pública**: do consumidor ao cidadão. São Paulo: Friedrich Ebert-Stiftung, 2002, pp. 41-79.

outros meios, mas produz o que é próprio para a TV em todos os gêneros;

II. Conexão com a realidade fragmentada contemporânea;

III. Caráter formativo, ao desenvolver a alfabetização audiovisual da sociedade e promover novas sensibilidades;

IV. Sentido múltiplo para competitividade, definido pela soma de profissionalismo, inovação e relevância social de sua produção;

Ao que se pode acrescentar ainda uma última dimensão:

V. Representação e participação de diferentes tempos, espaços e grupos culturais, pela presença de vozes e dinâmicas de produção diversificadas.

No caso da TV Brasil, as diretrizes conceituais seguidas na programação orientam-se para programas jornalísticos, infanto-juvenis e culturais (EBC, 2010, p. 07). Duas diretorias coordenam os conteúdos exibidos pela emissora: a primeira delas é a de Jornalismo, que além das duas edições do noticiário “Repórter Brasil”, gerencia produções de reportagens (“Caminhos da Reportagem”), dos programas esportivos (“Esportvisão” e “Stadium”) e da “faixa reflexiva”, um conjunto de obras ligadas ao debate de questões contemporâneas, como “Brasileiras.org”, apresentado por Luís Nassif, “Observatório da Imprensa”, com Alberto Dines, e “Cara & Coroa”, que discute temas polêmicos ou de relevância social sob a ótica de dois jornalistas, um jovem e um veterano. A diretoria tem ainda, entre suas atribuições, a tarefa de ampliar as “parcerias com televisões educativas, universitárias e culturais com vistas à maior diversificação das fontes regionais de material jornalístico” (Ibid., p. 09).

A segunda área da programação, que abarca os segmentos infantis, culturais, artísticos e científicos, os serviços ao cidadão e os interprogramas, está sob a alçada da Diretoria de Produção<sup>78</sup>. É essa gerência que cuida da qualidade do conteúdo gerado nos próprios estúdios da TV Brasil e controla o que é produzido por terceiros – seja material de produtoras independentes, de emissoras regionais ou obras licenciadas. Como é comum entre as TVs públicas brasileiras, a TV Brasil exibe um total de 37 horas e 45 minutos de programação infantil a cada semana, sendo 72,5% de origem nacional e 27,5% proveniente de licenciamentos de obras estrangeiras, segundo dados da própria empresa (EBC, 2010).

---

<sup>78</sup> Interprogramas são quadros exibidos nos intervalos da programação ou entre o fim de uma atração e o início de outra, sobre temas variados, com caráter de utilidade pública ou de informação. Duram em geral de 30 segundos a um minuto. Uma das criações da TV Brasil, no ano de 2010, foi “Cordel Ortográfico”, uma série que explica as reformas ocorridas na Língua Portuguesa a partir da literatura de cordel.

Uma das prioridades da EBC, conforme definição da Diretoria Executiva no Plano de Trabalho para 2010, foi ampliar a cobertura do sinal e o acesso aos conteúdos da radiodifusão pública. Um déficit com o qual a TV pública federal ainda tem que lidar é a má qualidade técnica da transmissão, além do desafio em recriar a linguagem de programas tradicionais da emissora. Esse último objetivo foi buscado pela renovação da grade, realizada em 2010, com a reformulação de atrações provenientes da TVE (“Sem Censura”, “Arte com Sérgio Britto” e “Comentário Geral”), como parte de uma estratégia editorial para ampliar a audiência nos segmentos D e E, uma vez que eram programas que até então dialogavam com as classes médias e altas.

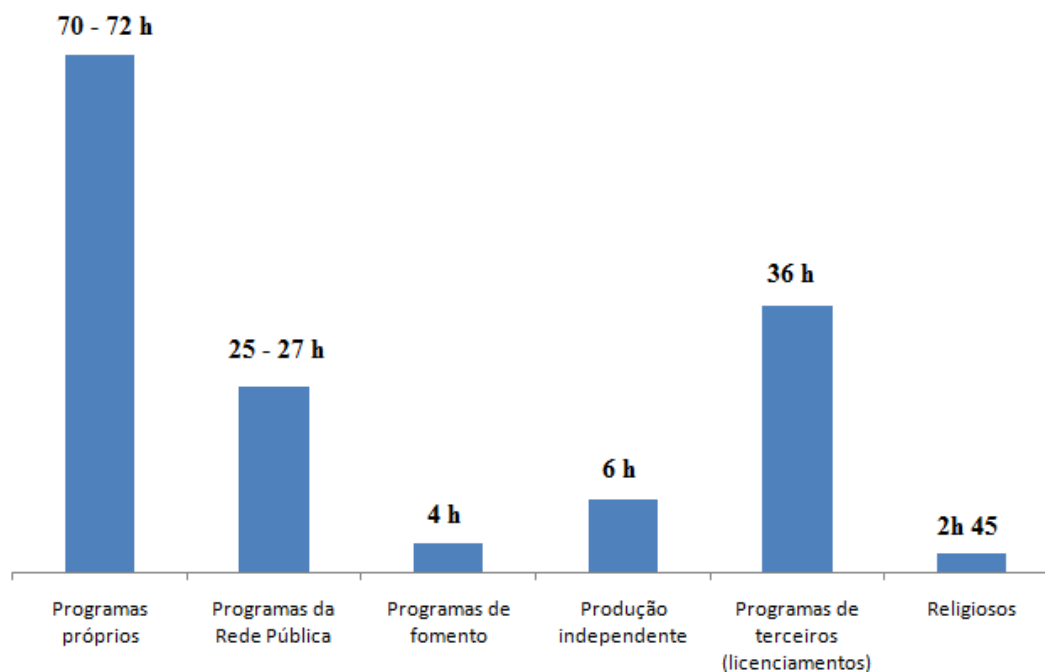
A primeira mudança significativa no conjunto de programas da TV Brasil ocorreu um ano depois de sua criação, com o lançamento da faixa “Sons do Brasil”, dedicada à música brasileira no horário nobre (às 20h). A cada dia da semana, de segunda a sexta, um estilo ou contexto musical era contemplado por um programa diferente: música caipira (“Nos braços da viola”), samba (“Samba na Gamboa”), música regional nordestina, em diferentes estilos (“Som na Rural”) e choro (“Clube do Choro”), além de um programa sobre as tendências musicais contemporâneas (“Cena Musical”). Exceto por este último, todos os demais se originavam de produtoras independentes. A tendência inicial da TV Brasil de abrir espaço para atrações musicais já era notada desde o Projeto Pixinguinha, lançado em setembro de 2008 e apresentado por Nilze Carvalho. A faixa musical permaneceu na grade da emissora, ocupando sete horas semanais no início de 2011, mas o único remanescente dessa leva inicial é “Samba na Gamboa”, com o músico Diogo Nogueira.

Um exame sobre a grade de programação da TV Brasil permite enxergá-la como uma produtora de conteúdo e não somente programadora, mas com vocação para diversificar a origem dos conteúdos transmitidos – como mostra o Gráfico 4.1.

Cerca de metade de sua grade corresponde à produção própria: de 70 a 72 horas ao longo dos sete dias da semana analisados (entre 06 e 12 de fevereiro de 2011). Em segundo lugar, estão os programas gerados pela Rede Pública de Televisão, que ocupam um total de 25 a 27 horas do tempo em que a emissora federal está no ar. Dentre as televisões estaduais, a principal fornecedora de conteúdo para a TV Brasil e, em consequência, para as demais associadas do campo público, é a TV Cultura de São Paulo, que responde por metade do que se considera produção regional (11 horas e 15 minutos na semana analisada). Nessa seara estão clássicos como “Roda Viva”, a reprise de “Castelo Rá-ti-bum”, o infantil “Vila Sésamo” e o programa sobre música caipira, “Viola, Minha Viola”, no ar desde 1980, além do juvenil

“Tudo o que é sólido pode derreter”, ficção educativa sobre a literatura brasileira, e “Auê”, que aborda a cultura indígena.

**GRÁFICO 4.1: Composição da grade semanal da TV Brasil**  
(Análise da semana de 06 a 12 de fevereiro de 2011)<sup>79</sup>



Fonte: Levantamento próprio

Por outro lado, percebe-se uma tendência de crescimento das demais televisões públicas estaduais em participação na grade da TV Brasil, como consequência da meta de alcançar, em 2010, quatro horas de produção regional transmitidas diariamente. Da TV Minas foi herdado o infantil “Dango Balango”, além de um programa para jovens com ênfase na cultura urbana e pop (“Diverso”), o musical “Alto-Falante” e o projeto “Rede Jovem de Cidadania”, com vídeos comunitários. Já a TV Cultura do Pará fornece uma produção para crianças reunindo histórias da região amazônica, chamada “Catalendas”, enquanto a TV Aperipê de Sergipe disponibiliza o programa “Periferia”, inspirado na perspectiva da comunicação comunitária.

<sup>79</sup> A distribuição pode variar de uma semana para outra. Apesar de ter como meta alcançar uma grade de 24 horas, a TV Brasil leva ao ar cerca de 21 horas consecutivas a cada dia, o que totalizam cerca de 140 horas semanais.

A terceira principal fonte de programação da TV Brasil, o licenciamento de obras de terceiros, reúne séries estrangeiras, desenhos animados e filmes. Em um total de 36 horas com esse perfil, 18 correspondem a curtas, médias e longas-metragens brasileiros e latino-americanos, nas faixas “Cine Ibermedia”, “Média Nacional”, “Programa de Cinema” e “Curta Brasil”. A emissora assim se define como o único canal de acesso, na televisão aberta, para o cinema da América Latina e para o acervo alternativo e histórico do Brasil.

O quarto grupo de programas da TV Brasil é uma reivindicação das organizações sociais, prevista para o setor de rádio e televisão desde a Constituição Federal de 1988. A produção independente representa um mecanismo de incentivo ao mercado audiovisual, uma vez que substitui o modelo de um único pólo criador por outro que contempla atores diversificados. Ao seguir a recomendação presente na Lei 11.652, a EBC tem abarcado essa fonte de programação entre as suas prioridades estratégicas, como se nota no Plano de Trabalho para 2010. Na prática, a execução tem se dado pela seleção de produtoras, por meio de editais públicos (*pitching*), para fornecer obras em formatos determinados pela empresa.

O exemplo inicial foi a série “Nova África”, com 30 episódios, um jornalístico que retrata a história e a realidade contemporânea dos países africanos. A produtora foi escolhida por meio de licitação técnica e de preço, com uma etapa de defesa oral do projeto. A segunda temporada, que se encontra em seleção no início de 2011, receberá cerca de R\$ 2,4 milhões para compor 26 episódios, em pelo menos 30 dos 52 países do continente, de acordo com as regras do concurso. Ainda segundo o edital, são levados em conta na escolha do finalista critérios como originalidade e criatividade artística, qualidade da estrutura narrativa, argumentos e sinopses dos programas, previsão orçamentária e currículo dos concorrentes. A série segue três eixos de narração: a história dos povos africanos, a relação com o Brasil e as questões contemporâneas vivenciadas nos cenários político, econômico e cultural.

A quinta fonte de programação para a TV Brasil é resultado das políticas de fomento do Governo Federal, a maior parte por meio do Ministério da Cultura. Um dos programas incentiva a animação brasileira (“AnimaTV”), com aporte de recursos da EBC e da Secretaria de Audiovisual, e deve iniciar exibição em 2011 nas televisões públicas. A tradição do DOCTV, política de estímulo à produção de documentários brasileiros, e o “Curta Criança”, voltado para a criação de curtas-metragens para o público infantil, ambos já praticados na TVE Brasil, foram expandidos na estrutura da EBC. Os aportes do Ministério da Cultura aos documentários se diversificaram em novos programas, direcionados à América Latina (“DOCTV Latino-América”), aos países de língua portuguesa (“DOCTV CPLP”) e às

abordagens etnográficas (“Etnodoc”), todos tendo a televisão pública federal como parceira de exibição e logística.

A olhar pela grade de programas, a TV Brasil se vê diante de duas tendências quanto à sua vocação: ser produtora do próprio conteúdo ou afirmar-se como uma programadora, ao reunir fontes distintas de criação. As duas opções estratégicas não são antagônicas, mas podem ser combinadas. Assim como a ausência completa de espaço para o regional e o independente anula a dinâmica inovadora da televisão pública, a opção pela terceirização sem um conjunto de diretrizes institucionais e uma estrutura fortalecida submeteria a TV federal ao mesmo risco que tem se esboçado para a TV Cultura de São Paulo, sob a gestão recente de João Sayad. A partir de um projeto que se camufla como expansão da produção independente e diminuição dos programas próprios, a emissora paulista iniciou a desmontagem de suas bases pela demissão em massa de funcionários<sup>80</sup>.

O caminho que se apresenta para a TV Brasil e que não pode ser perdido de vista, no “trem da migração digital”, é projetar-se como eixo central de fomento à produção televisiva, gerenciando conteúdos próprios e de outros atores, ao mesmo tempo em que amplia a distribuição do sistema público de comunicação. Desse modo, a EBC não teria que abandonar sua posição de líder do campo público, apenas assumiria o lugar de epicentro de uma rede fortalecida.

---

<sup>80</sup> Somente no início de 2011, foram 150 demitidos, mas o projeto de João Sayad, que assumiu em 2010, é cortar pelo menos 450 empregos (MEDEIROS, 2011)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **VER E PARTICIPAR:**

### **MISSÕES DE UMA TELEVISÃO PÚBLICA**

É de se esperar que, em contextos democráticos, a elaboração das políticas públicas envolva um processo de negociação e de participação da sociedade. A tomada de decisão sem que os segmentos sociais interessados possam manifestar o que pensam e o que esperam das ações do poder constituído retira das políticas o seu caráter de “públicas”.

Mas como saber o que a sociedade aspira e precisa, sem que haja um esforço de escuta? Essa é uma pergunta retórica, pois não se concebem políticas democráticas desconsiderando as demandas sociais. No entanto, é preciso entender que as etapas de negociação se dão entre sujeitos que adquirem acesso representativo e qualificado ao cenário de disputa. Desse modo, são segmentos e não atores individuais que emergem como integrantes do ambiente de formulação decisória – e em geral, o privilégio econômico e a hegemonia política favorecem determinados grupos e visões de mundo em detrimento de outros, com frequência mais numerosos, mas com menor potencial de mobilização, articulação e participação.

Reconhecer a dimensão argumentativa da política é um desafio no sentido de superar as decisões burocratizadas e “insensíveis” ao contexto social que derivam de uma prática política não-participativa. Entretanto, também nos mecanismos de debate sobre as políticas públicas residem assimetrias, falhas e incogruências, como em qualquer outra atividade social, o que não exclui seu caráter de fomento ao exercício da cidadania e dos direitos. Serve de base para esta reflexão o ponto de vista proposto por Jürgen Habermas (1995), segundo o qual as tomadas de decisões, que se dão em âmbito institucional, não são incompatíveis com a argumentação racional e os debates da sociedade – ao contrário, são dimensões que se completam. Acrescente-se a esse referencial a perspectiva apontada por Vincent Mosco (1998), na qual o Estado emerge como arena de disputa política, uma vez que é ocupado por segmentos com determinadas visões e interesses, que negociam na realidade social a hegemonia das escolhas que dizem respeito à coletividade.

O espaço do I Fórum Nacional de TVs Públicas agregou forças da sociedade e do governo interessadas no fortalecimento das mídias públicas. As reivindicações saídas do encontro – gestão participativa, reservas para as produções regional e independente,

configuração horizontal da rede de comunicação estimulada pelo Executivo Federal – refletiram um processo democrático de discussão no qual foram chamados a participar os grupos interessados: as televisões público-estatais, comunitárias, universitárias e legislativas, além de organizações em defesa do direito à comunicação. A exclusão do segmento do rádio nos debates do fórum revela uma necessidade de amadurecimento dos setores sociais, que precisam entender o contexto de convergência tecnológica e a urgência de lutarmos juntos, a partir, mas para além das causas próprias.

A fase que se seguiu ao debate, na execução da política pública por parte do governo, viu ganhar força um projeto diferente daquele concebido junto à sociedade. Segundo a visão sustentada pela Empresa Brasil de Comunicação, a partir da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), o Executivo Federal desempenharia um papel de liderança nos investimentos e na montagem da infra-estrutura pública. Para as demais televisões público-estatais, limitadas indevidamente à alcunha de “educativas”, essa perspectiva significava que a TV Brasil se converteria na principal fornecedora de conteúdo para suas grades, com algum espaço para a produção regional.

Como processo ainda não concluído, a implantação de um sistema público pelo Governo Federal apresenta lacunas a partir das quais não é possível chegar a respostas definitivas. Permanecem como eixos de debate algumas das reflexões que vieram à tona no percurso deste trabalho, como caminhos possíveis de abordagem, mais do que posições fechadas e conclusivas:

**1. Dos sentidos possíveis para o público nos debates da radiodifusão, o mais condizente com a urgência histórica da realidade brasileira é aquele que o associa a um vetor de participação da sociedade.** É nessa direção que parece apontar a referência constitucional e a interpretação firmada pelos participantes da I Conferência Nacional de Comunicação, ao entender este sistema como aquele “integrado por organizações de caráter público geridas de maneira participativa a partir da possibilidade de acesso universal do/a cidadão/s a suas estruturas dirigentes e submetido a controle social” (CONFECOM, 2009). No entanto, diante da hegemonia dos atores privados com fins comerciais, a atuação do Estado como fomentador do campo público faz-se imprescindível. Por outro lado, expressões como “televisão educativa” ou “campo não-comercial” não englobam a extensão do projeto para o qual deve se voltar esse conjunto de instituições.

A carência de regulamentação em torno do artigo 223 da Constituição Federal, que prevê a complementaridade entre os três sistemas de mídia (público, privado e estatal), foi

substituída por um sinal positivo de definição de princípios e objetivos, trazido pela lei que criou a EBC (Lei 11.652 de 2008). Esse estatuto jurídico emerge como referência para as iniciativas vindouras que busquem corrigir a distorção entre o público, o privado e o estatal na radiodifusão brasileira.

Embora o reconhecimento da função pública do Estado venha em benefício da democracia, o estatal não abarca toda a extensão do público – sob o perigo de anular a dinâmica das práticas sociais e de impedir a participação dos cidadãos (em última instância, atores privados na cena pública). No outro lado da moeda, há o risco de afrouxar a ação do Estado, entregando suas atribuições a uma esfera pública difusa, o que contribui com um projeto político de liberalização econômica. Tal não será o caso se a mídia pública não-estatal se mantiver regulada, assim como as duas outras matrizes estruturais. Não se trata de defender uma esfera livre da intervenção estatal, mas de distinguir os princípios prático-normativos que regem os sistemas.

Na tradição histórica da televisão brasileira, o público foi usualmente associado (e, o que é mais alarmante, limitado) à função educativa, colocando-o à margem da mídia que dispunha de centralidade social. A pesquisa empírica revelou que as televisões educativas englobam atualmente, no Brasil, emissoras vinculadas a governos estaduais, prefeituras e universidades públicas, além de políticos, faculdades privadas, empresários e igrejas, relações ocultadas pelo estatuto de fundações privadas. Diante da incorreção representada pelas expressões “TV educativa” ou mesmo “cultural” (afinal, toda concessão de rádio e TV deve se voltar para essas finalidades), a saída é assumir a noção de mídia pública como uma instituição que possa ser privada ou estatal, desde que esteja investida das atribuições de serviço público e seja aberta à participação cidadã.

**2. A participação social é um mecanismo de controle democrático sobre o sistema público e garante a independência em relação aos interesses políticos.** Ao mesmo tempo em que não se pode perder de vista a temporalidade dos conflitos de poder, inerentes às instituições públicas e dos quais a EBC resulta, um projeto político para ser verdadeiramente público precisa ir além dos grupos que o geraram e se configurar pela atenção à pluralidade social.

A equipe gestora proveniente da Secom, à frente da qual esteve o ex-ministro Franklin Martins até dezembro de 2010, por vezes foi caracterizada como se representasse um entrave à participação dos cidadãos na EBC. Principal artífice do vetor de centralização do sistema público, esse grupo político desempenhou um papel significativo nas políticas de

comunicação no segundo governo Lula (2007-2010), com destaque para as iniciativas envolvendo as mídias públicas – basta lembrar que esta não havia sido prioridade em nenhuma administração anterior. No entanto, frente a uma postura mais aberta à gestão participativa por parte do Ministério da Cultura (e como reivindicado pelas organizações sociais voltadas para o direito à comunicação), pode-se dizer que a visão que se tornou hegemônica no governo em relação às políticas para a radiodifusão pública se caracterizava por uma espécie de “dirigismo das massas”: o cidadão e a cidadã participam, desde que seja do modo como nós, os líderes, julgamos adequado.

Nos aspectos estruturais e estratégicos, o modelo adotado pelo sistema público federal é híbrido, porque provém da combinação de concepções divergentes. De um lado, a ouvidoria e o Conselho Curador configuram-se como espaços complementares de gestão, através dos quais é possível que os cidadãos influenciem os rumos das rádios e TVs públicas. De outro, o órgão responsável pelas decisões estruturais da EBC, a Diretoria Executiva, é nomeado inteiramente pelo Presidente da República, sem necessitar de aprovação dos demais poderes republicanos ou mesmo da concordância dos conselheiros – o que poderia ampliar o seu caráter democrático. Esse padrão gerencial, acrescido da dependência financeira que a empresa sustenta em relação ao Executivo Federal, transforma a TV Brasil em uma instituição com fortes vínculos com o Estado.

O que se tem a observar é que esse perfil centralista não tem impactado diretamente sobre a programação exibida pela TV Brasil e pelos demais veículos subsidiários da EBC, que segue aberta à diversidade cultural e social brasileira. Mas haveria efeitos ainda não explicitados? A resposta é sim. As sucessivas crises gerenciais vivenciadas pelo sistema público federal, desde que foi criado entre 2007 e 2008, são acompanhadas pela ausência de um projeto de identidade para as mídias públicas, uma vez que a população não se reconhece de fato na comunicação que, mais do que qualquer outra, deveria dialogar com sua realidade.

A participação da sociedade na gestão da empresa, desde que esta foi criada, limitou-se à consulta pública do Conselho Curador para eleger uma primeira composição de três membros. Ainda que restrita, essa dinâmica foi uma das guinadas que contribuíram para que o órgão começasse de fato a trabalhar em torno dos propósitos dos quais foi incumbido em lei. Outro ponto que colabora para que o sistema público seja permeável às expectativas e necessidades da população é a realização das audiências públicas (em trinta e seis meses, foram apenas três), que devem, além de acontecer em maior número, utilizar abordagem setorial.

**3. A TV Brasil emerge na estrutura fragmentária do setor público-educativo e enfrenta o desafio de conciliar duas concepções:** de um lado, a bandeira de uma rede horizontal, constituída em parceria com os atores do campo público; de outro, a defesa de uma instituição que se fortaleceria como epicentro da radiodifusão pública, tornando-se líder, na esfera nacional, das emissoras público-estatais em funcionamento.

Esse é um dilema que se refere ao modelo de rede. A opção feita pelo governo se baseia em uma estrutura na qual uma entidade central fornece conteúdo para as associadas regionais e locais e, nesse ponto, o desenho se assemelha ao esquema sustentado pela TV comercial desde os anos 1960 e 70. De acordo com essa tendência, não se pode falar ainda em rede pública e sim em um modelo em forma de pirâmide – com a ressalva de que o regional é uma das diretrizes de programação da TV Brasil e poderia ser ampliado no projeto institucional. Como aponta James Görgen (2007), o diferencial do sistema público estaria em um paradigma mais próximo do Public Broadcasting Service dos Estados Unidos, devido a um ponto no qual os formuladores das políticas para o setor não costumam tocar: “A PBS não produz programação. Tudo é adquirido de suas estações associadas e de produtores independentes (nacionais ou internacionais).”

A estratégia de relacionamento com as televisões estaduais adotada pela EBC cumpre com o propósito de expandir o sinal da TV Brasil, transmitido diretamente apenas para três estados brasileiros, além da cidade de São Paulo. No restante do país, a emissora pública federal chega por meio das TVs “educativas” locais ou pela antena parabólica. Esse problema de acesso, incompreensível para uma iniciativa que deveria ser pública, não foi resolvido pelos atores governamentais sob o argumento de que não adianta expandir a cobertura no espectro analógico, já que, em 2016, o antigo sistema será desligado e todas as plataformas tecnológicas da televisão terão migrado para o digital.

No cenário que se descortina, a velha demanda da distribuição universal persiste com novos contornos, ao lado da disparidade de potencial produtivo entre os atores do campo público. O projeto oficial do Operador Digital de Rede contempla os serviços de televisão da esfera federal, deixando um espaço marginal para as emissoras públicas locais, assim como para as legislativas estaduais e municipais, as comunitárias e as universitárias, que provavelmente não contarão com os investimentos necessários das instituições às quais se vinculam. Assim, a EBC ainda não cumpriu a missão de integrar e fortalecer o campo público de forma horizontal, como esperavam os atores que participaram dos Fóruns de TVs Públicas.

A distribuição não é um debate apenas técnico, separado das questões de conteúdo, por sua vez mais acessível à compreensão da população, porque diz respeito àquilo que o

público vê na TV e ouve no rádio. A posição da Diretoria Executiva, que tenta impedir o acesso do Conselho Curador às decisões sobre infra-estrutura, reforça o hiato entre a tecnologia e o modelo de prestação de serviço. A mesma separação entre estrutura e conteúdo faz-se notar na esfera acadêmica, uma vez que impera a seguinte lógica: quem olha o todo, ignora as partes; quem enxerga as partes, perde de vista o todo.

**4. Uma visão ampliada da radiodifusão, afeita ao contexto digital, exige que a programação das televisões seja debatida ao lado de aspectos como gestão, modelos de negócio e distribuição.** Longe de dissociá-los, a agenda de discussão que se propõe é pensar a relação entre as disputas de poder na esfera estrutural e as diretrizes editoriais. Essa abordagem se ampara na observação de que a identidade de uma TV é formada pela conjugação entre o desenho institucional e os princípios da programação. Ao buscar a relação de uma forma particular no tempo e no espaço com o movimento histórico em processo, vem à tona o conceito de “totalidade social”, que Vincent Mosco (1996) apresenta como imprescindível às análises da economia política da comunicação.

Ao longo desta dissertação, analisou-se o debate sobre a radiodifusão pública no Brasil, de um ponto de vista histórico e conceitual, até alcançar a etapa mais recente de discussão, com os Fóruns de TVs Públicas e a implantação da EBC e da TV Brasil. Essa ação concreta deriva da articulação entre as condições estruturais e a negociação política entre os atores sociais e o governo a respeito dos projetos estratégicos para o setor.

Há que se entender que uma única pesquisa não conta com fôlego suficiente para abranger todas as dimensões do sistema público de mídia. Aí reside a necessidade do esforço coletivo, dos fóruns de debate e do incentivo à troca não apenas acadêmica, mas política – no sentido de atuação dos pesquisadores na negociação de visões e projetos. Uma agenda de investigação que permanece para o futuro é desvendar com mais detalhes a atuação da sociedade civil, em torno da qual é preciso distinguir os perfis dos diferentes grupos que agem na cena pública – desde empresas e organizações não-governamentais até sindicatos, movimentos sociais e associações de classe.

Durante seis décadas de existência, a televisão consolidou-se como um elemento central na cultura brasileira, explorando a sensorialidade do “ver”, sem que fosse facultado aos cidadãos o direito de expressar suas próprias visões de mundo na tela para a qual dirigem o olhar. A transição tecnológica em direção ao digital, a concorrência com a internet e as

mudanças nos padrões de consumo entre os telespectadores fazem pensar que a cultura audiovisual brasileira poderá perder espaço.

Ao invés disso, o hábito cultural do ver deverá ser transformado e não extinto – e as mídias públicas contribuem para que essa transformação se dê em benefício dos cidadãos e das cidadãs, incluindo novas formas de expressão das visões de mundo, de sentimentos, crenças e manifestações, ressignificando o ato de ver, ao associá-lo com o fazer e o dialogar. Nesse esforço, entender o lugar da sociedade na radiodifusão pública é um caminho necessário para que o campo público se defina como um espaço não apenas de representação plural, mas de diversidade e participação ativa.

## REFERÊNCIAS

ABONG et al. **Pela gestão democrática da nova TV pública**. Brasil, 24 de agosto de 2007.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. In: **Reunião Anual da Anpocs – Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais**. Petrópolis, RJ: Anpocs, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: Para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 4/SECOM-PR/C Civil/MP/2007, de 10 de outubro de 2007**. Brasília, DF: 2007.

BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas**: A guerra entre a chapa branca e o direito à informação no primeiro governo Lula. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

CABRAL, Adilson. Sistema público de comunicação: por uma mídia de todos. In: **Anais do XIV Congresso de Ciências da Comunicação da Região Sudeste**. Rio de Janeiro: Intercom, 2009.

CARMONA, Beth (org). **O desafio da TV pública**. Rio de Janeiro: TVE Rio de Janeiro, 2003.

CASTRO, Daniel. Jornalista demitido acusa Planalto de interferir na TV Brasil. **Folha de São Paulo**. 07 de abril de 2008. 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 02 de fevereiro de 2011)

CASTRO, Ruy. Roquette-Pinto: O Homem Multidão. In: FUNDAÇÃO ROQUETTE PINTO. **Revista especial dos 60 anos da Rádio MEC**. Rio de Janeiro: MEC, 1997.

COMISSÃO DE MOBILIZAÇÃO PELA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE COMUNICAÇÕES. **TV Pública**: Uma necessidade democrática. Brasília, 13 de fevereiro de 2008. Disponível em: <[http://www.intervozes.org.br/sala-de-imprensa/agenda/2008/13022008\\_Tv\\_publica\\_uma\\_necessidade\\_democratica.doc/view](http://www.intervozes.org.br/sala-de-imprensa/agenda/2008/13022008_Tv_publica_uma_necessidade_democratica.doc/view)> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

CONFECOM (I Conferência Nacional de Comunicação). **Caderno de propostas aprovadas**. Brasília: Ministério das Comunicações, 2009.

COSTA, Fabiano. Piratini reforça parceria com TV pública paulista. **Zero Hora**. Porto Alegre, RS: 29 de dezembro de 2009. Disponível em: <[http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont\\_key=473272](http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=473272)> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

CRUVINEL, Tereza. A TV Brasil, a democracia e a fracassomania. **AdNews**. 10 de agosto de 2009b. Disponível em: <[http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont\\_key=412616](http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=412616)> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

\_\_\_\_\_. TV Pública: o feito e o por fazer. **Folha de São Paulo**. 02 de janeiro de 2009a. Disponível em: <[http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont\\_key=328631](http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=328631)> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

CURRAN, James. Press freedom as a property right: the crisis of press legitimacy. **Media, culture and society**. London: Sage Publications, 1979, pp. 59-82.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

\_\_\_\_\_. **Sociedade e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: Os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Dados**, vol. 38, n. 3, pp. 385-414.

\_\_\_\_\_. Uma Perspectiva Analítica para a Reforma do Estado. In: **Lua Nova**: Revista de Cultura e Ciência Política. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1998, nº 45, pp. 29-48.

EBC. **Plano de Trabalho 2010**: Proposta da Diretoria-Executiva ao Conselho Curador. Brasília: Empresa Brasil de Comunicação, fevereiro de 2010.

FOLHA DE SÃO PAULO. EBC, BBC e TV Brasil. **Opinião**. São Paulo, 2007b, 02 de dezembro de 2007.

\_\_\_\_\_. **TV pública deverá ter 40% de produção independente**. São Paulo, 2007a, 01 de novembro de 2007.

\_\_\_\_\_. **TV que não pega**. São Paulo, 31 de julho de 2009.

FOLHA ONLINE. **Prestes a ser engolida por TV de Lula, TVE vive apreensão**. São Paulo, 30 de outubro de 2007.

FRADKIN, Alexandre. “A TVE ou não é?” **Observatório da imprensa**, 18 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=433TVQ004>> (Acesso em 07 de agosto de 2010)

GIRARD, Bibiano. Qual é o futuro da Fundação Piratini? **Observatório da Imprensa**. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=584TVQ004>> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

GOMES, Wilson. Pressupostos ético-políticos da questão da democratização da comunicação. In: PEREIRA, Carlos Alberto; FAUSTO NETO, Antonio (org). **Comunicação e Cultura Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Nortrya, 1993, pp. 47-94.

GONÇALVES, José Eduardo. [TV Minas e suas afiliadas]. **Entrevista concedida ao autor por email**. Rio de Janeiro, janeiro de 2010.

GÖRGEN, James. **Precisamos de uma Globo de sinal contrário?** FNDC, 21 de agosto de 2007. Disponível em: <[http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont\\_key=175504](http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=175504)> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere** (seis volumes). Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GUIMARÃES, Ima. [A atuação do Conselho Curador da EBC]. **Entrevista concedida ao autor por email**. Fevereiro de 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. In: **Lua Nova**: Revista de Cultura e Ciência Política. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n° 36, 1995, pp. 39-53.

\_\_\_\_\_. The public sphere. In: GOLDING, Peter; MURDOCK, Peter (eds.). **The Political Economy of the Media** (Volume II). Cheltenham, UK; Brookfield, US: Edward Elgar Publishing Company, 1997, pp.116-119.

\_\_\_\_\_. **Teoría de la acción comunicativa**. Versión castellana de Manuel Jiménez Redondo. Taurus Humanidades: Bogotá, 2003.

HALL, Stuart. A centralidade da cultura: Notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo. **Educação & Realidade**, 2002, v. 22, n° 2, jul./dez., pp 17-46.

I FÓRUM NACIONAL DE TVs PÚBLICAS. **Manifesto pela TV Pública Independente e Democrática (Carta de Brasília)**. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

II FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS. **Encontros Setoriais**: TV DIGITAL – Infra-estrutura técnica operacional única (operação em rede) e multiprogramação. Brasília: 2009a.

\_\_\_\_\_. **Carta de Brasília II**. Brasília: 2009b.

INTERVOZES. **Proposta para um Sistema Público de Radiodifusão**: uma contribuição ao Fórum de TVs Públicas. Brasil: Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2007.

\_\_\_\_\_. **Sistemas públicos de comunicação no mundo**: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, Intervenções, 2009.

\_\_\_\_\_. **Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação.** São Paulo: Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2010.

JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV:** uma visão comparativa no Mercosul. Salvador: Edufba, 2000.

\_\_\_\_\_. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos? In: **Estudos de Sociologia.** Araraquara, SP: Unesp, 2008, p. 85-104.

LEAL FILHO, Laurindo. **Atrás das câmeras:** relações entre cultura, Estado e televisão. São Paulo: Summus, 1988.

\_\_\_\_\_. **A melhor TV do mundo:** o modelo britânico de televisão. São Paulo: Summus, 1997.

\_\_\_\_\_. A televisão pública brasileira, um vazio histórico. In: **Anais do Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação - Compós.** Curitiba, PR: Compós, 2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Forense 1949.

LIMA, Regina. [Mesa redonda sobre “Diversidade cultural e a convergência das mídias: possibilidades e desafios do conteúdo não comercial”]. **I Seminário Internacional Convergência das Mídias.** Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

LIMA, Venício A. de. Um lutador pela comunicação democrática. **Observatório da Imprensa**, 15 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=485MEM002>> (Acesso em 29 de agosto de 2009)

\_\_\_\_\_. O princípio da complementaridade. **Observatório da Imprensa**, 13 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=520IPB001>> (Acesso em 29 de agosto de 2009)

LOPES, Cristiano Aguiar; LIMA, Venício. **Rádios Comunitárias:** coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004). Observatório da Imprensa/Projor: 2007.

MAGALHÃES, Cláudio. [O campo público de comunicação e as TVs universitárias]. **Entrevista concedida ao autor por email.** Janeiro de 2011.

MARINI, Ana Rita. O que é o Operador de Rede Pública da TV Digital? **E-Fórum.** Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), 05 de maio de 2010. Disponível em: <[http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont\\_key=501993](http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=501993)>. (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

MARRA, Ana Paula. Grupo de trabalho vai apresentar primeira proposta de rede de TVs públicas em 30 dias. **Agência Brasil.** Brasília, 11 de abril de 2007. Disponível em: <[http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont\\_key=148669](http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=148669)> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

MARTÍN-BARBERO, Jesús; REY, Germán. **Os exercícios do ver: hegemonia audiovisual e ficção televisiva**. SENAC: São Paulo, 2001.

MARTINS, Franklin. [Anúncio da proposta de televisão pública] São Paulo, 2007a. Entrevista concedida ao Programa “Roda Viva” em 22 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. [Debate sobre o projeto de criação da televisão pública brasileira] Brasília, 2007b. Reunião Ordinária na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática na Câmara dos Deputados. 27 de junho de 2007.

MARTINS, Mariana. Os papéis do Estado e do mercado. **Observatório da Imprensa**. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=507IPB005>> (Acesso em 29 de agosto de 2009)

MASTRINI, Guillermo. [Mesa redonda sobre “Cenários das políticas de comunicação para a convergência: Europa, América do Norte, América Latina”]. **I Seminário Internacional Convergência das Mídias**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

MAZZA, Mariana. Frente parlamentar recebe Tereza Cruvinel e critica a MP. **Tela Viva News**, 30 de outubro de 2007. Disponível em: <[http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont\\_key=201913](http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=201913)> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

MEDEIROS, Jotabê. Sayad prossegue enxugamento e afasta mais 150 da TV Cultura. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 08 de fevereiro de 2011.

MELODY, William H. Communication Policy in the Global Information Economy: Whither the Public Interest? In: FERGUSON, Marjorie (ed). **Public communication: the new imperatives**. London: Sage Publication, 1990, pp. 16-39.

MICHAEL, James. Regulating Communications Media: From the Discretion of Sound Chaps to the Arguments of Lawyers. In: FERGUSON, Marjorie (ed). **Public communication: the new imperatives**. London: Sage Publication, 1990, pp. 40-60.

MILANEZ, Liana. **Rádio MEC: Herança de um sonho**. Rio de Janeiro: ACERP, 2007.

\_\_\_\_\_. **TVE Brasil: Cenas de uma história**. Rio de Janeiro: ACERP, 2007.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **I Fórum Nacional das TVs Públicas: Diagnóstico do campo público de televisão** (Caderno de Debates vol.1). Brasília: Ministério da Cultura, 2006.

\_\_\_\_\_. **I Fórum Nacional das TVs Públicas: Relatório dos Grupos Temáticos de Trabalho** (Caderno de Debates vol. 2). Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

MITNICK, Barry M. **La economía política de la regulación**. Tradução de Adriana Sandoval. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2003.

MORAES, Dênis. **A batalha da mídia**: governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

\_\_\_\_\_. O capital da mídia na lógica da globalização. In: MORAES, Dênis de (org). **Por uma outra comunicação**: mídia, mundialização cultural e poder. Rio de Janeiro: Record, 2003, pp. 187-216.

MORAES, Fernando. **Chatô**: o rei do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

MOSCO, Vincent. **The political economy of communication**: Rethinking and renewal. London: Sage Publications, 1996.

MOTTER, Paulino. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. In: **Comunicação & Política**. Vol. I, nº 1, agosto-novembro, 1994, pp. 89-115.

PINHEIRO, Walter. **Parecer apresentado em Plenário pelo Relator designado para manifestar-se pela Comissão Mista incumbida da apreciação da matéria – Medida Provisória nº 398, de 2007**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RABOY, Marc (ed.). **Public Broadcasting for the 21<sup>th</sup> century**. Luton, UK: John Libbey Media/University of Luton, 1996.

RÁDIO SOCIEDADE DO RIO DE JANEIRO. Estatuto. In: **Electron**. Rio de Janeiro, ano I, n.7, 1926.

RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de sociedade civil. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de comunicação**: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007, pp.19-48.

REITH, J.C.W. Excerpts from **Broadcast over Britain**. In: PETER, Golding; MURDOCK, Graham (ed.). **The political economy of the media, vol. II**. Cheltenham, UK; Brookfield, US: Elgar Reference Collection, 1997, pp. 215-266.

RIBEIRO, Pola. [O campo público de comunicação e a relação entre TV Brasil e TVE Bahia]. **Entrevista concedida ao autor por telefone**. Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 2011.

RINCÓN, Omar. **Televisão pública**: do consumidor ao cidadão. São Paulo: Projeto Latino-americano dos Meios de Comunicação, Friedrich Ebert Stiftung, 2002.

ROVAI, Renato. Diretor da TV Brasil teme pelo projeto e diz que Cruvinel é má gestora. **Revista Forum**. 24 de abril de 2009. Disponível em:

<[http://www.revistaforum.com.br/noticias/2009/04/24/diretor\\_da\\_tv\\_brasil\\_teme\\_pelo\\_projeto\\_e\\_diz\\_que\\_cruvinel\\_e\\_má\\_gestora/](http://www.revistaforum.com.br/noticias/2009/04/24/diretor_da_tv_brasil_teme_pelo_projeto_e_diz_que_cruvinel_e_má_gestora/)> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Programa de apoio à Gestão Social**. BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento: 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Maria de Lourdes dos. As TVs legislativas brasileiras: trajetória e funcionamento. In: **Anais do XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Curitiba, PR: Intercom, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Suzy dos. **Uma convergência divergente**: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro. Tese [Doutorado em Comunicação]. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2004.

\_\_\_\_\_. E-Sucupira: O Coronelismo Eletrônico como herança do coronelismo nas comunicações brasileiras. **E-Compós**: Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Online: Ed. 7, dez. 2006. Disponível em: <[http://www.compos.org.br/e-compos/adm/documentos/ecompos07\\_dezembro2006\\_suzydosantos.pdf](http://www.compos.org.br/e-compos/adm/documentos/ecompos07_dezembro2006_suzydosantos.pdf)> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

\_\_\_\_\_. **Coronelismo eletrônico versus convergência das comunicações**: poder e negociação na relação entre democracia e novas tecnologias. [Projeto de Pesquisa – Grupo de Pesquisa em Políticas e Economia política da Informação e da Comunicação/PEIC]. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

SANTOS, Suzy dos; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Org.). **Rede Globo**: 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo, 2005, pp. 77-101.

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico da. Serviço público e interesse público nas comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. **Políticas de comunicação**: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007, pp.49-82.

SANTOS, Suzy dos; STEVANIM, Luiz Felipe. **Porteira, radiodifusão, universidade etc...**: os “negócios” do coronelismo eletrônico em Minas Gerais. Rio de Janeiro, 2010. [no prelo]

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

STADNIK, Célia. **A hipótese do Coronelismo Eletrônico e as ligações dos parlamentares federais e governadores com os meios de comunicação de massa no Brasil**. Monografia [Conclusão do curso de jornalismo]. Porto Alegre, RS: FAMECOS-PUC-RS, 1991.

TAVARES, Marcos. TV Brasil, de fato e de direito [entrevista com Orlando Senna]. **Observatório da Imprensa**, 18 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=477TVQ005>> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

TELA VIVA NEWS. **Orlando Senna deixa a direção geral da TV Brasil**. 18 de junho de 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=490TVQ004>> (Acesso em 02 de fevereiro de 2011)

TOME, Takashi. [O Conselho Curador e o Operador Digital de Rede]. **Entrevista concedida ao autor por email**. Fevereiro de 2011.

TÖNNIES, Ferdinand. **Comunidad y Sociedad**. Traducción directa del alemán por José Rovira Armengol. Editorial Losada: Buenos Aires, 1947.

UNESCO. **Um mundo, muitas vozes**: comunicação e informação na nossa época. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

\_\_\_\_\_. **Public Broadcasting: Why? How?** World Radio and Television Council: 2001.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de desenvolvimento da mídia**: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios da comunicação. Brasília, fevereiro de 2010.

VIEIRA, Lúcia Helena. [O campo público de comunicação e as TVs legislativas]. **Entrevista concedida ao autor por telefone**. Janeiro de 2011.

WILLIAMS, Raymond. **Television**: technology and cultural form. London: Routledge, 2003.

WOLTON, Dominique. **Elogio do grande público**: uma teoria crítica da televisão. São Paulo: Ática, 1996.

## TESES E DISSERTAÇÕES BRASILEIRAS SOBRE TELEVISÃO PÚBLICA E TEMAS RELACIONADOS

ABREU, Maria Letícia Renault Carneiro de. **Comunicação e política nos canais de televisão do poder legislativo no Brasil**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ADORYAN, Adriano. **USP e sua TV**: um projeto de universidade dentro da TV. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Paulo: USP, 2004.

AIRES, Leonel Fernando Aurélio. **Televisão universitária**: a reinvenção do local na tela. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

ALENCAR, Rui Souto de. **O papel da televisão educativa no Brasil**: estudo de caso da TVE - Amazonas. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Paulo: USP, 1983.

ALMEIDA, Ligia Beatriz Carvalho de. **Ilha Rá-tim-bum**: abordagem semiótica por uma TV educativa. [Mestrado em Comunicação]. Bauru, SP: UNESP, 2005.

AMARAL, Irene Cristina Gurgel do. **A movimentação dos Sem-Tela**: um histórico das televisões alternativas no Brasil. Tese [Doutorado em Comunicação]. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

BENEVENUTO JUNIOR, Alvaro Fraga Moreira. **De Canal Comunitário a POA TV**: estratégias e políticas da comunidade na TV a cabo em Porto Alegre. Tese [Mestrado em Comunicação]. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2005.

BLAZOTO, Silmara Regina. **Um perfil da TV local no Estado de São Paulo**: a programação e a relação com a comunidade. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 1995.

CÂMARA, Raimundo Nonato Silva. **Inserção do programa Castelo Rá-Tim-Bum, nos propósitos da TV Cultura, a partir de sua produção, estrutura e conteúdo**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Paulo: USP, 2001.

CAMARGO, Raimundo Nonato Silva. **Castelo Rá-Tim-Bum**: uma análise estrutural e de conteúdo. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Paulo: USP, 1998.

COSTA, Cristiane Finger. **TVs públicas e TVs privadas**: ética e ideologia no controle dos meios de comunicação. Tese [Doutorado em Comunicação]. Porto Alegre: PUC-RS, 2002.

COSTA, Maria Yolanda de Oliveira. **TV Povos do Mar**: resgatando a cultura caiçara. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Paulo: USP, 1997.

COUTINHO, Josmar Brandão. **A relação entre o Estado e a TV Educativa no Brasil**: A Particularidade da TV Cultura do Estado de São Paulo. Dissertação [Mestrado em Sociologia]. São Paulo: UNESP, 2003.

DUARTE, Regina A. M. **A televisão como veículo educativo**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Niterói, RJ: UFF, 1990.

FERNANDES, Angela. **Televisões universitárias e o sistema de ensino superior no Brasil: integração ou subutilização?** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Paulo: USP, 2003.

FORT, Mônica Cristine. **Televisão educativa: a audiência como fator de construção de uma identidade pedagógico-cultural.** Tese [Doutorado em Engenharia de Produção]. Florianópolis: UFSC, 2004.

FREITAS, Luiz Carlos Santana de. **Midiatização do Parlamento: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro.** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Brasília: UnB, 2004.

GALUZZI JÚNIOR, Mário. **O vídeo como processo de interação entre realizador e comunidade: uma experiência no ABC paulista.** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Campinas, SP: Unicamp, 1996.

GUIDE, Antonio Marcos de. **O modelo de TV Pública de Angola.** Dissertação [Mestrado em Sociologia]. São Paulo: USP, 2007.

IAKI, Lilian Mary. **Infância na telinha – a representação da criança nos programas infantis de TV.** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Paulo: PUC-SP, 2000.

LOBATO, Daniela Hoffmann. **TVE-RS: a televisão estatal entre a missão do serviço público e o mercado.** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2004.

LOPES, Ivonete da Silva. **TVs educativas catarinenses: relações entre política, mercado e sociedade civil.** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Niterói, RJ: UFF, 2010.

MAGALHÃES, Cláudio Márcio. **O visível e o invisível de um castelo imaginário e um anjo real – Angélica, Castelo-Rá-Tim-Bum e programas infanto-juvenis em análise pelos caminhos da comunicação e educação.** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MARICATO, Adriana de Souza. **Programas educativos de televisão para crianças brasileiras: critérios de planejamento propostos a partir da análise de Vila Sésamo e Rá Ti Bum.** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Florianópolis: USP, 2001.

MARTINHO, Mércia. **Canal Universitário de São Paulo.** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Bernardo do Campo: Umesp, 1999.

MATIAUDA, Néstor Ricardo Ruiz. **Roteiros da televisão educativa: análises do caso da televisão brasileira.** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Paulo: PUC-SP, 1996.

MELGAR, Edmundo Anez. **A televisão educativa Íbero-Americana e a sua gênese.** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

MIGUEL, João. **Televisão e espaço público em Moçambique: o público e o privado.** Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2003.

- MIOLA, Edna. **Rádiodifusão pública e participação deliberativa**: um estudo das características e dos modos de atuação do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Salvador: UFBA, 2009.
- MONTERO, Ana Carine García. **Atena Pública**: As possibilidades educativas da TV Cultura de SC. Dissertação [Mestrado em Educação]. Florianópolis: UFSC, 2004.
- MOTA, Regina. **TV pública**: Educação e Cidadania no Ar. Tese [Doutorado em Educação]. Belo Horizonte: UFMG, 1992.
- NUNES, Maria Helena Rennó. **Televisão e Educação**: Dois caminhos tortuosos e paralelos. Uma proposta de vídeo aplicado ao Método Paulo Freire. Tese [Doutorado em Comunicação]. São Paulo: USP, 1988.
- PEREIRA, Cássia M. Chaffin Guedes. **O circo eletrônico TV de Rua**: a tecnologia na praça pública. Tese [Doutorado em Comunicação]. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 1996.
- PEREIRA, Liana Maria Milanez. **Produção de sentidos na TV Pública**: perfil de uma experiência. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Paulo: USP, 2005.
- PORCELLO, Flávio Antônio Camargo. **Limites e possibilidades da televisão universitária**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Porto Alegre: PUC-RS, 2001.
- RIBEIRO, Mônica Schmidt. **TV Viva**: a experiência da TV nas ruas de Recife e Olinda. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- ROCHA, Liana Vidigal. **Televisão pública num ambiente de competição comercial**: estudo dos modelos brasileiro e português. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Paulo: USP, 2006.
- SANTOS, Cássia Regina G. dos. **Uma TV Educativa para o Brasil**: Dimensões da trajetória da TV Cultura de São Paulo. Dissertação [Mestrado em História]. São Paulo: PUC-SP, 1998.
- SANTOS, Jacinta Martinha Vieira Rodrigues dos. **No ar, a TV Viva**: um estudo de caso de uma TV mambembe. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- SCHMIDT, Beatriz. **Um ritual de interação** - análise de um processo comunicativo-educativo: o caso TV-Escola. Tese [Doutorado em Comunicação]. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.
- SILVA, Robson Bastos da. **Uma análise semiótica da Rede Cultura de Televisão**. Tese [Doutorado em Comunicação]. São Paulo: PUC-SP, 1996.
- SILVEIRA, Érico. **PBS – Public Service Broadcasting**: Uma análise do modelo de televisão pública americana. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Brasília: UnB, 2002.
- TABET, Luiz Fernando Lopes. **TV Anhembi**: as experiências participativas de uma TV municipal ao vivo nas ruas de São Paulo. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Paulo: USP, 2005.

TORVES, José Carlos Oliveira. **TVE-RS – governos x conselho deliberativo**: um estudo das operações ideológicas no comando da emissora. Porto Alegre: PUC-RS, 2006.

VALENTE, Jonas. **TV Pública no Brasil**: A criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Brasília: UnB, 2009.

## APÊNDICE – TELEVISÕES PÚBLICAS LIGADAS A INSTÂNCIAS ESTATAIS<sup>81</sup>

<b>Instituição gestora</b>	<b>Emissora</b>	<b>UF</b>	<b>Município</b>	<b>Natureza institucional</b>	<b>Afiliação</b>
Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansur	TV Aldeia Rio Branco	AC	Rio Branco	Autarquia estadual	TV Cultura
Secretaria do Gabinete Civil de Alagoas/Instituto Zumbi dos Palmares	TVE Alagoas	AL	Maceió	Autarquia estadual	TV Brasil
Fundação Televisão Rádio e Cultura do Amazonas	TV Cultura Manaus	AM	Manaus	Fundação pública de direito público	TV Brasil
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia	TVE UESB	BA	Vitória da Conquista	Universidade estadual	TVE BA
Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia – IRDEB	TVE BA	BA	Salvador	Fundação de direito público	TV Brasil
Prefeitura municipal de Fortaleza	Não instalada	CE	Fortaleza	Prefeitura municipal	Não instalada
Fundação de Teleducção do Estado do Ceará (FUNTELC)	TV Ceará	CE	Fortaleza	Fundação de direito público	TV Brasil
Câmara dos Deputados	TV Câmara	DF	Brasília	Secretaria de Comunicação Social do órgão	TV Câmara
Empresa Brasil de Comunicação S/A	TV Brasil	DF	Brasília	Empresa pública	TV Brasil
Senado Federal	TV Senado	DF	Brasília	Secretaria Especial de Comunicação Social do órgão	TV Senado
Supremo Tribunal Federal	TV Justiça	DF	Brasília	Coordenadoria de Imprensa do STF	TV Justiça
Rádio e Televisão Espírito Santo	TVE ES	ES	Vitória	Autarquia estadual	TV Brasil
Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural – RTVE	TV UFG	GO	Goiás	Universidade estadual	TV Brasil
Agência Goiana de Comunicação (AGECOM)	TV Brasil Central	GO	Goiás	Autarquia estadual	TV Cultura
Fundação TV Minas Cultural e Educativa	TV Minas (Rede Minas)	MG	Belo Horizonte	OSCIP	TV Cultura/TV Brasil
Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão	TV UFLA	MG	Lavras	Universidade Federal (UFLA)	Rede Minas
Fundação Rádio e Televisão Educativa de Uberlândia	TV UFU	MG	Uberlândia	Universidade Federal (UFU)	Rede Minas
Fundação Rádio Educativa Uberaba (FUREU)	TV UFTM	MG	Uberaba	Universidade Federal (UFTM)	Rede Minas
Fund. Rádio e Televisão Educativa e Cultural de Viçosa (FRATEVI)	TV UFV	MG	Viçosa	Universidade Federal (UFV)	Rede Minas
Empresa Brasil de Comunicação S/A	TV Brasil	MA	São Luís	Empresa pública	Rede Minas
Fund. Estadual Jornalista Luiz Chagas de Rádio e Televisão de Mato Grosso do Sul	TV Brasil Pantanal	MS	Campo Grande	Fundação pública de direito privado	TV Brasil
Assembleia Legislativa Estadual de Mato Grosso	TV Assembleia	MT	Cuiabá	Secretaria de Comunicação Social (AL - MT)	TV Câmara

<sup>81</sup> Consideradas apenas as outorgas de geradoras no sinal aberto.

Universidade Federal do Mato Grosso (em convênio com a EBC)	TV UFMT (em implantação)	MT	Cuiabá	Universidade Federal (UFMT)	TV Brasil
Fundação de Telecomunicações do Pará (FUNTEPA)	TV Cultura Pará	PA	Belém	Fundação pública de direito público	TV Brasil
Universidade Federal da Paraíba (em convênio com a EBC)	Em implantação	PB	João Pessoa	Universidade Federal (UFPB)	TV Brasil
Departamento de Telecomunicações de Pernambuco (DETELPE)	TV Pernambuco	PE	Caruaru	Autarquia estadual	TV Brasil
Universidade Federal de Pernambuco	TV UFPE	PE	Recife	Universidade Federal (UFPE)	TV Brasil
Departamento de Telecomunicações de Pernambuco (DETELPE)	TV Golfinho	PE	Fernando de Noronha	Autarquia estadual	TV Globo
Fundação Rádio e Televisão Educativa do Piauí	TV Antares	PI	Teresina	Fundação pública de direito público	TV Brasil
Fundação Rádio e Televisão Deputado Humberto Reis da Silveira	TV Assembleia	PI	Teresina	Fundação pública de direito público	TV Câmara/TV Senado
Rádio e Televisão Educativa do Paraná – TVE	TV Paraná Educativa	PR	Curitiba	Autarquia estadual	TV Cultura
Fundação Pioneira de Radiodifusão Educativa do Paraná	TV Unicentro	PR	Guarapuava	Universidade estadual (Unicentro)	-
Fundação Educacional de Ponta Grossa	TVE Ponta Grossa	PR	Ponta Grossa	Fundação pública de direito privado	Paraná Educativa
Empresa Brasil de Comunicação S/A	TV Brasil	RJ	Rio de Janeiro	Empresa pública	TV Brasil
Prefeitura Municipal de Volta Redonda	Não identificada	RJ	Volta Redonda	Não identificada	TV Brasil
Fundação Djalma Marinho	TV Assembleia	RN	Lagoa Nova	Fundação pública de direito público	-
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	TV UFRN	RN	Natal	Universidade Federal (UFRN)	TV Brasil
Universidade Federal de Roraima (em convênio com a EBC)	Em implantação	RR	Boa Vista	Universidade Federal (UFRR)	TV Brasil
Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão	TVE RS	RS	Porto Alegre	Fundação pública de direito privado	TV Cultura
Fundação Municipal de Artes de Montenegro (FUNDARTE)	TV Cultura Montenegro	RS	Montenegro	Fundação pública de direito privado	TV Cultura
Fundação Catarinense de Difusão Educativa e Cultural Jerônimo Coelho	TV Cultura SC	SC	Florianópolis	Universidade Federal (UFSC)	TV Cultura / TV Brasil
Fundação Aperipê de Sergipe	TV Aperipê	SE	Aracaju	Fundação pública de direito público	TV Brasil
Fundação Educacional São Carlos (Prefeitura Municipal de São Carlos)	TVE São Carlos	SP	São Carlos	Fundação pública de direito público	TV Brasil
Fundação Padre Anchieta	TV Cultura	SP	São Paulo	Fundação Pública de direito privado	TV Cultura
Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS)	TV Palmas	TO	Palmas	Fundação Pública de direito privado	TV Cultura

Fonte: MINISTÉRIO DA CULTURA (2006) e levantamento próprio.

