UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ARTES E COMUNICAÇÃO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

IVONETE DA SILVA LOPES

DO PROJETO À PRÁXIS:
A construção da rede pública de televisão sob a liderança da TV Brasil

NITERÓI
2014

IVONETE DA SILVA LOPES

DO PROJETO À PRÁXIS: A CONSTRUÇÃO DA REDE PÚBLICA DE TELEVISÃO SOB A LIDERANÇA DA TV BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Doutor. Área de concentração: Comunicação e Mediação

Orientador: Prof. Dr. Marildo José Nercolini

Niterói, 2014

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

L864 Lopes, Ivonete da Silva.

Do projeto à práxis : a construção da rede pública de televisão sob a liderança da TV Brasil / Ivonete da Silva Lopes. – 2014.

244 f. : il.

Orientador: Marildo José Nercolini.

Tese (Doutorado em Comunicação) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Arte e Comunicação Social, 2014.

Bibliografia: f. 230-244.

1. Televisão pública. 2. Política de comunicação. 3. TV Brasil. I. Nercolini, Marildo José. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Arte e Comunicação Social. III. Título.

CDD 384.55

IVONETE DA SILVA LOPES

DO PROJETO À PRÁXIS: A CONSTRUÇÃO DA REDE PÚBLICA DE TELEVISÃO SOB A LIDERANÇA DA TV BRASIL

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Doutor. Área de concentração: Comunicação e Mediação

Aprovada em abril de 2014

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Marildo José Nercolini – orientador

_____

Prof. Dr. César Ricardo Siqueira Bolaño
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

_____

Profª Drª Suzy dos Santos
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

_____

Prof. Dr. Dênis de Moraes
Universidade Federal Fluminense (UFF)

_____

Profª Drª Ana Lucia Silva Enne
Universidade Federal Fluminense (UFF)

_____

Prof. Dr. Kleber Mendonça
Universidade Federal Fluminense (UFF)

_____

Profª Drª Patrícia Maurício Carvalho (suplente)
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Niterói, 2014

We cannot walk alone (Martin Luther King)

AGRADECIMENTOS

Como toda caminhada, esta tese é resultado de muitos encontros, trocas e compartilhamentos.

Ao meu orientador Marildo José Nercolini, agradeço pela acolhida, estímulo e diálogo que marcaram nossa convivência durante seis anos (mestrado e doutorado). Sua confiança em mim contribuiu muito para eu chegar até aqui.

Aos professores do PPGCOM-UFF, especialmente aqueles de quem frequentei as disciplinas: Ana Enne, Dênis de Moraes, Fernando Resende e Simone Pereira.

A Silva Campos, pela disponibilidade em ajudar nas questões burocráticas da pós.

Pelo diálogo, agradeço aos professores Suzy dos Santos (UFRJ), César Bolaño (UFS) e Valério Brittos *(in memoriam)*.

Ao professor Martín Becerra, meu tutor durante três meses em que frequentei o grupo de pesquisa Industrias culturales y espacio público: comunicación y política en la argentina da Universidad Nacional de Quilmes, e ao professor Guillermo Mastrini agradeço pela acolhida. Aos colegas do grupo, especialmente a Ornela Carboni.

À Fundação Ford, que, através da bolsa de ação afirmativa, para pós-graduação permitiu meu ingresso no mestrado e a chegada ao doutorado. Ao povo brasileiro e fluminense pelo financiamento do doutorado por meio das bolsas Capes/Reuni e nos dois últimos anos da Faperj. Espero que este trabalho possa trazer alguma contribuição social.

Aos membros da Banca, pela disponibilidade em fazer parte deste processo: Suzy dos Santos (UFRJ), César Bolaño (UFS), Dênis de Moraes (UFF), Ana Enne (UFF), Kleber Mendonça (UFF) e Patrícia Maurício (PUC-Rio). A Suzy e Dênis, agradeço especialmente pelas contribuições feitas no exame de qualificação.

Aos amigos que alegraram esse percurso, Darlene Zanlucas, Neuci Barddal, Marcia Estela Costa, Manoel Pereira, Maria da Conceição Pereira, Telma Zanlucas, Arthur Leitis, Denise Bertotti, Iara Agostinho e Edilson Branco.

Pelas longas conversas sobre nós, latino-americanos, carinho e companhia em Buenos sou muito grata aos amigos Paula Cristina Vilas e Luis Ferreira.

A Keisha-Khan Perry, pela companhia, estímulo e por me apresentar o grupo de escrita.

A Pâmela Araújo Pinto e Adriana Severo Rodrigues, por compartilhar as angústias, pela solidariedade e amizade.

À minha família, pelo zelo e afeto mesmo nas ausências. Ivone da Silva (mãe), Ilma Jelinski (prima) e sua família; as tias Cida, Tereza e Maria dos Anjos *(in memoriam)*. Ao meu padastro José Correia de Moraes.

Ao meu irmão e grande amigo, Rodrigo da Silva, agradeço pela torcida e presença.

A Sales Augusto dos Santos, pela paciência nos momentos mais difíceis, e confiança inabalável que eu chegaria ao final. Obrigada pelo estímulo e presença em minha vida.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	**Televisão pública: conceito e princípios**	17
1.1	Televisão pública brasileira: o estado da arte do conceito	19
1.2	O conceito de televisão pública na América Latina	27
1.3	Programação	38
1.4	Financiamento: quem paga controla?	44
1.4.1	Autonomia	54
1.4.2	Participação social e transparência: autonomia compartilhada	58
1.4.3	Mecanismos de participação	62
1.5	Proximidade como conceito de televisão pública	69
2	**TVs Educativas e TV Brasil: a televisão pública à brasileira**	74
2.1	TV Educativa: a origem da televisão não comercial	76
2.1.1	O panorama atual	80
2.2	TV Brasil: projeto, conjuntura e disputas	88
2.2.1	TV Brasil: gênese, disputas e formalização	93
2.2.2	O projeto e a repercussão	95
2.2.3	A Medida Provisória	98
2.2.4	A Lei nº 11.652 *versus* as reivindicações	109
3	**Rede Nacional de Comunicação Pública: modelo de gestão, estrutura e acesso**	114
3.1	(Des)regulação em rede	115
3.2	Construção da rede pública	121
3.2.1	A política de rede da TV Brasil	125
3.2.2	A estrutura da rede liderada pela TV Brasil	130
4	**TVs Educativas na Região Sul**	144
4.1	Quem faz Televisão Educativa na Região Sul?	145
4.2	Programação: cabeça-de-rede, conteúdo local e formatos	154
4.2.1	Cabeça-de-rede	154
4.2.2	Conteúdo local	161
4.2.2.1	Formato da produção local	164
4.3	Gestão	176
5	**TVs Educativas e TV Brasil: a rede pública na Região Sul**	181
5.1	Acesso: a cobertura na Região Sul	185
5.2	Programação: a relação entre local e nacional	189
5.2.1	A organização da grade	195
5.3	Gestão: financiamento e participação	204
5.4	A participação social na rede pública	212
	Considerações finais	220
	Referências bibliográficas	231

RESUMO

Esta tese estuda a constituição da rede nacional de televisão pública sob a liderança da TV Brasil, uma das emissoras da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). A implantação da EBC ocorreu sem uma reforma das leis do setor, o que acabou por manter a indefinição legal que favorece o concessionário em detrimento da sociedade. Neste contexto, a TV Brasil busca construir a rede com a afiliação das TVs Educativas, mas tem enfrentado dificuldades para encontrar emissoras que voluntariamente possam ser parceiras na sua formação. Essas barreiras são detalhadas na pesquisa realizada com as TVs Educativas localizadas na Região Sul. A partir da análise da programação, financiamento e participação social traça-se o perfil dos concessionários para compreender os fatores que impedem a consolidação da rede. A pesquisa aponta a vulnerabilidade da rede pública de televisão no Brasil, sobretudo em relação à restrição da cobertura geográfica e à pouca inserção de programação local.

Palavras-chave: Televisão Pública, Rede Pública de Televisão, Política de Comunicação.

ABSTRACT

The present PhD thesis focuses on the constitution of the national network public broadcasters under the leadership of TV Brasil, one of EBC's (Empresa Brasil de Comunicação - Brazil Communication Enterprise) broadcasters. The implementation of EBC took place without a necessary legal reform on the sector. As a consequence, a legal indefinition, which favors the concessionaires over society, has been maintained. In this context, TV Brasil has sought to build the network with the affiliation of Educational TV networks; however, it has faced hardships in order to find television stations that can voluntarily be its partners in this process. Such hardships are detailed in this research done on Educational TV stations in the South Region of Brazil. Based on the analysis of the TV schedule, the financing and the social participation, the present thesis defines the concessionaires' profile in order to understand the reasons why the network has not consolidated. The research points out Brazilian public broadcasters' vulnerability, especially in relation to the restriction towards geographical coverage and the small insertion of local programming.

Keywords: Public Broadcasters, Network, Communications Policy.

INTRODUÇÃO

Esta tese nasceu da minha inquietação diante da restrita cobertura da TV Brasil em Santa Catarina, estado onde resido, especialmente pela contradição de tratar-se de uma televisão pública que não conseguia chegar até os cidadãos. Quando a emissora entrou em atividade em dezembro de 2007, a programação estava disponível gratuitamente somente aos moradores da capital. O que inicialmente me pareceu como um problema local, restrito a Santa Catarina, não o era. Ainda hoje, passados seis anos da criação da TV Brasil, a universalidade da cobertura continua sendo um desafio à consolidação da rede nacional de televisão pública. O sinal chega com deficiência em praticamente todo o território nacional e, pior, está ausente em dois estados: Rondônia e Roraima, conforme se verá ao longo da tese.

A implantação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), gestora da TV Brasil, ocorreu em um cenário marcado pela desatualização da legislação do setor e ausência de controle social[1]. A Lei nº 11.652, de 2008, que instituiu a EBC figura como mais uma das tantas regras no fragmentado quadro regulatório. O projeto da EBC, gestado pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi uma tentativa de articular o "velho" modelo de televisão não comercial, representado pelas TVs Educativas, com o "novo", por meio da TV Brasil. O "velho" traz as marcas, por um lado, do período ditatorial militar em que essas emissoras foram instituídas, e, por outro, do privatismo do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando as concessões educativas foram massivamente distribuídas às fundações sem fins lucrativos como barganha para garantir a aprovação da reeleição presidencial pelo Congresso Nacional (LIMA, 2007). Entre os concessionários estão grupos políticos, religiosos e empresariais. E o "novo" tenta ser construído em associação com o que estava estabelecido, sem rupturas. Assim, o que se percebem são poucos avanços.

Não houve reforma do setor para adequação da legislação às transformações sociais, culturais e tecnológicas pelas quais passou o país desde 1962, ano em que foi instituído o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), a principal lei que ainda rege a radiodifusão.

[1] A Constituição Federal de 1988 estabelece formas de participação social para controlar atividades ligadas à educação, saúde e direitos sociais. O controle social é uma forma de a sociedade participar e influir na formulação e acompanhamento das políticas públicas. Segundo Lima (2009), o controle social deveria ser garantido também na comunicação, contudo na sociedade brasileira admite-se a existência do controle social em algumas áreas, mas quando se refere à comunicação o tema acaba sendo interditado pelos grandes conglomerados do setor que o rotulam de autoritarismo.

As alterações não foram implementadas com a redemocratização do país na década de 1980, tampouco nos três mandatos consecutivos da coalização partidária sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) no executivo federal. Havia expectativa de mudanças para a democratização do setor pelo vínculo do partido com os movimentos sociais, inclusive da área da comunicação. Como consequência da manutenção desse cenário, o nascimento de uma rede pública frágil e com dificuldade de se consolidar em dois aspectos substanciais: estrutura física e programação.

Diante do exposto, o objetivo central desta tese é analisar a constituição da Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP-TV) na Região Sul sob a liderança da TV Brasil. Busca-se compreender os fatores que estão impedindo a formação da rede pública nos três estados e impossibilitando aos cidadãos o direito de terem acesso gratuito aos conteúdos gerados pela emissora pública. O estudo parte da seguinte questão: Quais as dificuldades encontradas pela TV Brasil para a formação da rede pública de televisão na Região Sul por meio da afiliação das TVs Educativas?

Sustento duas hipóteses para responder à questão proposta e ambas estão estreitamente articuladas. Uma se refere ao aspecto macro da política de comunicação no Brasil, historicamente caracterizado pela criação de novas leis que se sobrepõem à desatualizada legislação, mas que não a torna mais eficaz. A regulação ineficiente e a falta de controle adequado enfraquecem o papel e/ou o dever do Estado nessa área. Muitos dos radiodifusores, diante desse cenário, burlam as regras de funcionamento das TVs Educativas e utilizam essas concessões públicas como extensão de seus interesses particulares, impossibilitando a construção de uma rede pública de televisão consistente. Por exemplo, ao constituir a TV Brasil, o governo Lula optou por manter o quadro conhecido e amplamente criticado pelos pesquisadores e estudiosos da radiodifusão nacional: a apropriação das TVs Educativas por grupos privados.

Ao fazer a opção de instituir a EBC/TV Brasil como uma medida pontual, o governo federal evitou confrontar os interesses locais e regionais dos concessionários educativos. Confronto que poderia ter ocorrido por meio de uma regulamentação ampla e com maior controle social sobre essas emissoras. Tal medida poderia ter resultado na definição do papel

das TVs Educativas dentro da radiodifusão pública, fixando as regras de afiliação e definindo o papel da emissora cabeça-de-rede[2] e da afiliada dentro da organização em rede.

Associada à hipótese anterior, a ausência de normas e de controle social mencionados permitem aos concessionários educativos migrarem do setor não governamental para o mercado, conforme seus interesses, o que os colocam em uma posição privilegiada. Constituídas como fundações sem fins lucrativos, receberam a concessão gratuitamente, sem licitação; no entanto o Estado não exige nenhuma contrapartida. Parte expressiva dessas emissoras terceirizam a grade de programação, inserem programas comerciais e religiosos e ainda podem escolher a emissora cabeça-de-rede para associar-se. Diante da liberdade de ação dos concessionários, da ausência de controle fiscalizatório, a afiliação à rede pública poderia representar em tese o controle do Estado sobre essas práticas destoantes da comunicação pública e, por isso, preferem o distanciamento e rejeitam a afiliação à TV Brasil.

Para o desenvolvimento desta pesquisa foram feitas análises de portarias e leis que tratam da regulamentação da radiodifusão e especificamente da implementação da EBC/ TV Brasil, além do levantamento realizado no *site* da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) sobre a distribuição geográfica das concessões de TVs Educativas no Brasil. A partir do estudo mais detalhado do quadro societário dos concessionários da Região Sul, englobando também o estudo da grade de programação, modelo de financiamento, participação social e entrevistas realizadas com os gestores, foi possível traçar o perfil e apresentar um panorama da atuação das emissoras em atividade na região e não exclusivamente daquelas que compõem a rede da TV Brasil.

A pesquisa exigiu o exercício de articular nas análises o local (as afiliadas) com o nacional (TV Brasil), considerando que a construção da rede envolve essas duas esferas. Outro desafio foi tratar de dois aspectos, geralmente pesquisados e analisados separadamente: a estrutura e a programação. Estudá-los conjuntamente foi necessário frente à proposta de pesquisar a formação da rede pública, ainda mais porque que a organização em rede é pautada pelo compartilhamento de interesses, envolvendo, sobretudo, estrutura física e conteúdo. De um lado, a afiliada que necessita de programas para preencher a grade e a demanda da cabeça-de-rede pela ampliação, sem custos, a cobertura geográfica (KURTH, 2006).

[2]Cabeça-de-rede ou emissora líder designa a emissora que lidera uma rede de emissoras de rádio ou televisão que atuam em sintonia. Geralmente, dita a linha editorial e a política comercial a serem seguidas pelas estações afiliadas, que acabam atuando como extensão da cabeça-de-rede. Esse modelo adotado no Brasil desde o final da década de 1960 tem demonstrado a sobreposição do conteúdo produzido no eixo Rio de Janeiro-São Paulo, portanto local, que se apresenta como nacional. Portanto, a verticalização da produção é uma prática hegemônica, sobretudo, entre as redes comerciais de televisão.

Esta tese está estruturada em cinco capítulos. Inicio trazendo a discussão sobre conceitos e princípios da radiodifusão pública, destacando temas como: propriedade, programação, financiamento e participação social - questões que são atravessadas pelo debate sobre autonomia e interesse público. As indagações levantadas são relevantes por se tratar do contexto brasileiro em que o conceito de televisão pública é bastante ambíguo e marcado por imprecisões decorrentes das experiências não muito bem-sucedidas. Soma-se ainda a falta de clareza pela ausência de regulamentação do artigo 223 da Constituição Federal de 1988, que cria a separação entre público, privado e estatal na radiodifusão. Mais do que apontar um conceito, minha intenção é trazer reflexões a partir do conhecimento produzido, principalmente por autores latino-americanos, assim como comparar a práxis brasileira com modelos de televisão públicas mais consolidadas, como o chileno e o argentino.

Um dos aspectos analisados é a questão da propriedade. Afinal quem pode executar radiodifusão pública? No Brasil, conforme já mencionado, fundações sem fins lucrativos são concessionárias das TVs Educativas, além dos entes públicos. No entanto, Antonio Pasquali (2006, 1995) e Jonas Valente (2009) defendem que a comunicação pública deva ser executada apenas pelo Estado. Em posição contrária encontram-se os argumentos de Fuenzalida (2006); Bianco, Esch, Moreira (2012), Bucci, Chiaretti, Fiorini (2012); Otondo (2012); Stevanim (2011).

Outro aspecto tratado neste capítulo é a programação. Embora seja consensual que os conteúdos devam valorizar a diversidade cultural e informativa e estar livres de ingerências governamentais ou mercadológicas, há quem defenda uma programação estritamente educativa-cultural (BUCCI, 2010, 2012) em detrimento de conteúdos generalistas, inclusive com veiculação de entretenimento, buscando a ampliação da audiência, como o faz Rincón (2008), Fuenzalida (2006) e Pasquali (1991). Já o financiamento aparece como o ponto mais crítico, as posições oscilam entre aqueles que defendem a sustentabilidade das emissoras apenas com recursos públicos e aqueles que admitem a inserção em menor proporção da publicidade, corrente que aparece como predominante na América Latina.

No segundo capítulo busco mostrar como se chegou ao modelo brasileiro de televisão pública, tendo em mente que a rede pública é uma tentativa de associar as TVs Educativas à TV Brasil. A primeira nasceu sob a ditadura militar em 1967 e sofreu profundas alterações na década de 1990, quando se tornou possível ao concessionário inserir conteúdo local e apoio institucional. A medida modificou o perfil das emissoras até então concentradas nas mãos de

governos estaduais, federal e universidades públicas. O panorama atual demonstra que houve a privatização das emissoras que, agora, em sua maioria, pertencem às fundações sem fins lucrativos criadas especificamente para requerer a outorga.

O processo de constituição da TV Brasil complementa o capítulo. Evidencia que o governo federal pouco aproveitou das propostas de organização da televisão pública articuladas em torno do I e II Fóruns Nacionais de Televisão Pública (FNTP), coordenados pelo Ministério da Cultura. O projeto foi gestado dentro do governo. Discute a conjuntura, o projeto e as disputas em torno da TV Brasil. Analisa a tramitação da Medida Provisória nº 398/2007 no Congresso Nacional, convertida na Lei nº 11.652/2008, que instituiu os princípios e objetivos do serviço de radiodifusão pública e criou a EBC. Neste processo, evidencia-se que a discussão no parlamento, ao invés de pautar-se pela preocupação em assegurar à sociedade o acesso à televisão pública, preocupou-se em manter a reserva de mercado à iniciativa privada.

Depois de apresentadas as características das TVs Educativas e TV Brasil, a tese destaca no terceiro capítulo a organização em rede. São apresentados aspectos históricos, políticos e econômicos deste modelo de estruturação da radiodifusão no Brasil que têm se mostrado viáveis na perspectiva econômica, contudo socialmente questionável. Perde a sociedade com a pouca diversidade e com a unificação da linha editorial quando emissoras operam em rede, problemas apontados por Becerra *et al* 2013; Kurth, 2006, Garnham, 2000.

No Brasil, o problema da verticalização dos conteúdos ocorre muito em virtude da fragilidade da legislação. A ausência de normas definindo o papel de cada emissora cabeça-de-rede ou afiliada na organização em rede dá margem à pouca produção de conteúdos pelas TVs locais, embora outras questões estejam envolvidas, como a escassez de recursos financeiros nas emissoras de menor porte.

A partir da conjuntura apresentada, busco avaliar a política de rede e as estratégias adotadas pela TV Brasil para ampliar a cobertura do sinal por meio da afiliação das TVs Educativas. A rede em 2013 era constituída por 34 emissoras que formavam dois grandes grupos: 1) *geradoras estaduais* – 21 emissoras localizadas nas capitais, sendo 13 vinculadas a governos estaduais e oito a universidades públicas; 2) *educativas diversas* - 13 emissoras locais, com sede em cidades do interior e pertencentes a fundações sem fins lucrativos constituídas por diferentes grupos sociais. Esse grupo foi subdividido em seis grupos: a)

educativa filantrópica/religiosa; b) educativa política; c) educativa municipal; d) educativa empresarial; e) educativa universidade privada; f) educativa sindical.

No penúltimo capítulo a proposta será analisar o perfil dos 28 concessionários educativos da Região Sul no intuito de compreender as razões pelas quais a região possui o menor índice nacional de afiliação à rede pública, com apenas 14,3% das emissoras. Chama a atenção que 82% das concessões pertencem a grupos privados, destacando-se com 25%, respectivamente, as fundações constituídas por universidades privadas e empresários/outros. Na sequência, com 17,9%, vem o grupo religioso e, por último, as fundações mantidas por políticos, com 14,3%. Entre as instituições públicas concessionárias, governos estaduais e municipais possuem cada um deles 7,1% das outorgas, enquanto apenas 3,6% pertencem à universidade pública. No entanto, o fato de a emissora ser mantida por entes públicos não implica necessariamente a afiliação à TV Brasil. Somente duas das cinco emissoras públicas existentes na região estão associadas à rede pública.

A grade de programação é outro aspecto a ser analisado. Constata-se a pouca inserção de conteúdo local, com média diária em torno de 2h30min. Demonstra-se, assim, a verticalização da programação nessas emissoras que dependem sobremaneira do que é disponibilizado pela cabeça-de-rede. São seis diferentes emissoras que entram na região no canal aberto via TVs Educativas. Excetuando as duas redes públicas - TV Cultura e TV Brasil, grupos privados como Canal Futura (Organizações Globo); Rede Século 21 (rede católica), SESC TV (empresariado do comércio); Rede Mercosul (rede comercial ligada a políticos paranaenses), utilizam dessa estrutura para expandir o sinal na região.

A organização da rede pública na Região Sul será a ênfase do último capítulo. O sinal está distante de ser universalizado nesta parte do país, onde a cobertura é feita por somente quatro afiliadas. O Rio Grande do Sul apresenta a melhor cobertura geográfica, cerca de 60% da população recebe o sinal através da TVE-RS[3]. No Paraná a situação é mais crítica, o sinal está restrito a 2% dos paranaenses que recebem a programação da TV Francisco Beltrão[4]. Em Santa Catarina são duas afiliadas UFSC TV (Universidade Federal de Santa Catarina) e ARTV (Ângelo Redivo TV)[5] e juntas atingem aproximadamente 22% dos catarinenses.

[3]Emissora mantida pelo governo do Rio Grande do Sul por meio da Fundação Cultural Piratini.
[4]Emissora mantida pela Fundação Francisco Beltrão, criada pelo bancário aposentado Valmor Merísio.
[5]Emissora mantida pela Fundação Ângelo Redivo, implantada pelo ex-pedreiro Ataídes Revido na cidade de Araranguá/SC.

Outra fragilidade encontrada na região é a baixa produção de conteúdo pelas afiliadas, em média 3h30min de exibição diária. Existe um descompasso entre a política de rede proposta pela TV Brasil, que favorece a regionalização da programação, permitindo a inserção de até 13h30min de conteúdos gerados pela afiliada, e o que de fato se percebe na prática. As emissoras associadas estão distantes de se aproximarem da marca estabelecida. Os moradores da região têm poucas ofertas de produtos locais transmitidos pelas TVs Educativas, pois imperam na rede os conteúdos disponibilizados pela TV Brasil. A realização de programas também é restrita pela emissora federal que licencia mais de 30% dos conteúdos veiculados, principalmente os infantis e juvenis.

Na análise da sustentabilidade financeira das emissoras, a pesquisa demonstra que as TVs vinculadas a entes públicos que compõem a rede (TV Brasil, TVE-RS e UFSC TV) dependem praticamente do orçamento público, embora seus gestores defendam a necessidade de diversificar as fontes para evitar sobressaltos com mudanças políticas, a exemplo do que vem ocorrendo com a EBC. Mesmo sendo o mesmo partido político a manter-se à frente do executivo federal, a troca de comando na Presidência resultou na redução, entre 2011 e 2013, de R$60 milhões no orçamento que já não era suficiente para investimentos. Já as TVs mantidas por particulares são mais afetadas pela escassez de recursos, o que faz com que elas driblem as normas veiculando programas comerciais e terceirizando a grade para garantir a sustentabilidade financeira das emissoras.

Na parte final do Capítulo, a ênfase é colocada na participação social como um dos atributos relevantes da televisão pública para uma gestão mais democrática. Tal participação social na rede liderada pela TV Brasil, quando existe, é ainda bastante incipiente, necessita, portanto, ser ampliada e aprimorada.

Por fim, esta tese busca com a pesquisa e análises realizadas contribuir para reflexão sobre os rumos da televisão pública no Brasil. Muitos questionamentos são levantados e precisam ser aprofundados, inclusive se este modelo iniciado em 2007 com a EBC/TV Brasil contempla as carências de representação e de diversidade da nossa sociedade. O panorama apresentado sobre a constituição da rede de televisão pública sob a liderança da TV Brasil na Região Sul pretende fornecer elementos que potencializam tais reflexões.

1 TELEVISÃO PÚBLICA: CONCEITOS E PRINCÍPIOS

No início deste século o tema *televisão pública* tem ganhado mais relevância na agenda política de muitos países que, independentemente dos contrastes econômico, cultural e social, têm percebido o potencial dos meios públicos de comunicação para proporcionar aos respectivos cidadãos o acesso mais equitativo aos bens simbólicos. Assim, a radiodifusão pública aparece como um dos recursos para promover a diversidade informativa e a valorização de aspectos culturais locais, regionais e nacionais de territórios que, historicamente, não têm sido contemplados pelos meios mercantis de comunicação.

Os debates sobre a necessidade de implantação e fortalecimento de canais de televisão públicos estão na pauta de instituições bastante distintas, tais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco, 2001, 2006, 2011) e o Mercado Comum do Sul – Mercosul. Este, por exemplo, sugere aos seus Estados-membros a constituição de sistemas públicos de comunicação como mecanismos de integração regional e cultural (2007).

É importante observar que a proeminência do tema ocorre depois da onda neoliberal da década de 1990. Ideologia que prega o Estado mínimo, com a redução do Estado na promoção de serviços e de bens públicos, assim como disseminava a crença de que o mercado, sem regulamentação e por meio da livre concorrência, proporcionaria, na comunicação, o pluralismo informativo e cultural. Conforme observou Brittos (2000), nesse período iniciou-se a fase da multiplicidade da oferta, marcada pelo aumento do número dos canais privados e de produtos audiovisuais ao dispor do público. Entretanto, a expansão do mercado audiovisual não promoveu a diversidade prometida pelos ideólogos do neoliberalismo, mas o contrário pôde ser observado. A segmentação produzida via mercado, especialmente com a televisão por assinatura, não representou, de fato, uma diversidade substancial com ampla variedade de opiniões ou visões de mundo e programação que permitiriam a visibilidade e a enunciação de vozes de distintos grupos e classes sociais (BLUMLER, 1993).

O aumento de canais não trouxe ao Brasil necessariamente a pluralidade informativa e cultural anunciada porque o Estado (ou o governo que estava no poder), naquele momento,

beneficiou o mercado em detrimento da sociedade. Por outro lado, não houve uma regulamentação da radiodifusão, no sentido de estabelecimento de regras que exigissem um padrão mínimo de diversificação de programas que debatessem problemas e/ou assuntos de interesse público, tanto locais, como regionais e nacionais, especialmente os diretamente relacionados à construção da cidadania e da democratização que estava se iniciando ou reiniciando em alguns países, como, por exemplo, no Brasil. Também não houve o controle antimonopólico. Situação que contribui para ratificar a assertiva de Boaventura Souza Santos (1999, p. 54) de que "o Estado, ao contrário do que se possa pensar, é diretamente comprometido com os critérios de inclusão e exclusão social".

Ao se fazer a opção pelo mercado, manteve-se a centralização da produção audiovisual para a redução de custos, excluindo-se uma maioria social de se ver, ouvir e sentir sobretudo pela televisão. Para rever essa situação de desequilíbrio informativo e cultural, governos eleitos democraticamente com propostas de transformação social começaram a investir na comunicação pública. Alguns países, como o Brasil da administração Luiz Inácio Lula da Silva, apenas criaram uma estrutura de rádio e televisão; outros, como a Argentina, da administração de Néstor e Cristina Kirchner, estão implementando mudanças mais amplas que incluem a revisão da antiga legislação de radiodifusão, impregnada do autoritarismo da ditadura militar e/ou do ideário neoliberal.

Governos como os acima citados historicamente estiveram comprometidos discursivamente com várias propostas dos movimentos sociais de defesa da democratização dos meios de comunicação. Segundo Bianco, Esch e Moreira (2012, p.161), "a maioria dos governantes de esquerda iniciou processo de reorganização dos canais educativos, culturais ou estatais, aproximando-os de preceitos que os caracterizam como serviço público".

Como se observa, está havendo mudanças importantes no campo da radiodifusão na América Latina. Contudo, quais os conceitos e princípios que estamos adotando na região para designar a televisão pública? Nesta etapa histórica em que o Brasil e parte dos países vizinhos vivenciam novas experiências e investimento na radiodifusão pública, pretendo neste capítulo refletir sobre o conceito de televisão pública a partir, especialmente, da práxis e do conhecimento produzido sobre o tema na região sob a perspectiva do financiamento, conteúdo e participação social. Antes, porém, de entrar nessa discussão mais ampla, farei uma breve revisão sobre o conceito de televisão pública a partir do que foi elaborado sobre esse tema em teses de doutorado e dissertações de mestrado, especialmente aquelas que têm como objeto de

estudo e pesquisa a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) - TV Brasil. E finalizo com uma reflexão mais propositiva da televisão pública como instituição social de proximidade.

1.1 Televisão pública brasileira: o estado da arte do conceito

Dentro do quadro normativo da radiodifusão brasileira não há especificações sobre a função da radiodifusão pública. A conjuntura é marcada pela ausência da regulamentação do artigo constitucional 223 (Capítulo V - Da Comunicação Social), que trata da complementaridade das radiodifusões pública, privada e estatal; e a Lei nº 11.652, de 2008, que, concomitantemente, criou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e foi pioneira ao estabelecer os objetivos e princípios da radiodifusão pública. Dentro desse contexto, o intuito nesta parte da tese é analisar como o conceito de televisão pública aparece em teses e dissertações defendidas recentemente em diferentes programas de pós-graduação e que têm como objeto de estudo a EBC/TV Brasil.

Um dos mais recentes trabalhos acadêmicos sobre a EBC/TV é a tese da pesquisadora Edna Miola (2012)[6]. Nela se analisam as tensões no Congresso Nacional e na imprensa que marcaram a implantação da EBC em 2007. A autora faz uma discussão da radiodifusão pública a partir da regulação e da construção histórica do sistema público de radiodifusão. Apesar de não elaborar um conceito preciso de televisão pública, a autora aponta a falta dele como um dos problemas encontrados no processo de implantação da EBC. Segundo a pesquisadora, essa ausência gerou discussões na imprensa e no Congresso Nacional a respeito do ente jurídico de como tipificar essa empresa de comunicação, ou seja, se pública ou estatal. Para Miola (2012, p.257), "ainda não estão plenamente estabelecidas as clivagens entre o que seria uma comunicação de caráter público e o que abrange uma comunicação estatal. Nem mesmo há um consenso entre os pesquisadores [...]". Ao assentir falta de clareza na delimitação das fronteiras entre a comunicação de caráter público e estatal, a autora, de certa forma, prevê essa divisão.

[6] A tese *Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa* foi defendida em 2012 no Programa de Pós-graduação em Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), sob orientação da Dra. Rousiley Celi Moreira Maia.

A distinção da radiodifusão entre os sistemas público, privado e estatal também aparece na tese de Hayleno Santos Hossoé (2012)[7], que adota as categorias já mencionadas na Constituição Federal. A ausência da descrição dos termos "público" e "estatal" gera controvérsias e leva a diferentes interpretações sobre o que diferencia o público do estatal. Ora ambos são entendidos como tendo o mesmo sentido e, outras vezes, como modalidades distintas.

O pensamento de Hossoé (2012, p. 28) se identifica com a segunda interpretação que vê o público como diferenciado do estatal, sendo para ele imprescindível a demarcação dos limites entre comercial, público e estatal. Em realidade, esse pesquisador faz critica à "[...] prematura tendência de se tratar como sinônimos o público e o estatal quando se confere a ambos o antagonismo em relação ao privado". A diferenciação reside, segundo o autor, porque, primeiro, a televisão pública teria autonomia em relação ao Estado e ao mercado; segundo, sua gestão é aberta à participação de diferentes setores da sociedade civil, características essas que teoricamente favoreceriam o "florescimento de uma estética diferenciada, voltada para o telespectador enquanto cidadão" (Id., ibid., p. 29). Por outro lado, a televisão estatal é caracterizada por ter uma gestão governamental, figurando como porta-voz do Estado e/ou de governos.

Diferentemente do argumento de Hossoé (2012), não percebo como essencial a separação entre estatal e público. Aliás, Carlos Nelson Coutinho (2008, p. 145) afirma que "se o 'público' não é sinônimo de Estado, já que a sociedade civil também tem uma indiscutível dimensão pública, também pouco é sinônimo de anti-Estado". Penso que se faz necessário não ocultar do estatal a sua dimensão pública. Dito de outra maneira, se a televisão pública é uma instituição do Estado ou do Poder executivo federal, por conseguinte será uma instituição financiada e/ou mantida com dinheiro público ou do público, logo é pública. Exemplo corroborado pela afirmação de Marcos Dantas (2009), segundo o qual "o Estado é público. Não deve haver, em uma democracia, a distinção entre público e Estado". O serviço de radiodifusão, por exemplo, seria um serviço público outorgado às empresas comerciais[8].

Assim sendo, o desafio de qualquer sociedade democrática é fazer com que o estatal não deixe de ser público, que o Estado não seja instrumento particular de uma classe ou das

---

[7] A tese *A política de reordenação do sistema público de TV brasileiro e o processo de implementação da TV Brasil* foi defendida em 2012 no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), sob orientação da Profª Drª Maria Ozanira da Silva e Silva.

[8] Disponível em: http://www.ufrj.br/mostraNoticia.php?cod_noticia=8220

elites dirigentes, isto é, que ele não seja apropriado por um grupo com fins de usá-lo para defender seus interesses particulares, contrapondo-se aos (e consequentemente usurpando os) interesses coletivos. Por outro lado, entendo que, obviamente, a dimensão pública do Estado não é algo natural ou preexistente, ainda mais em um Estado capitalista. Conforme enfatiza Pedro Demo (2005), esse é um Estado que não possui qualquer vocação social. Na mesma linha seguem Coutinho (2008), Nogueira (2005) e Santos (1999), que destacam que a dimensão pública do Estado é algo que precisa ser construída ou reconstruída, especialmente por meio de participação coletiva. É por meio de decisões amplamente públicas, debatidas coletivamente, ou seja, socializadas, que se pode construir um Estado democrático de direito e de fato, que contemple o interesse da maioria e não somente o das elites dirigentes.

No entanto, apesar de discordar da afirmação de Hossoé (2012) de que há uma separação essencial entre o estatal e público no tocante à Comunicação Social, reconheço que é necessário refletir sobre a conjuntura em que foi elaborada a Constituição Federal de 1988. Não se pode deixar de destacar que naquela época o Brasil estava saindo de uma ditadura civil-militar de mais de 20 anos, período no qual o Estado era visto como ineficiente e repressor não só pela memória da ditadura, mas também pela onda neoliberal que também chegou ao país e o marcou profundamente.

Provavelmente os legisladores estabeleceram uma distinção da radiodifusão brasileira por meio de três sistemas – o público, o privado e o estatal – como tentativa de impedir o uso inadequado dos bens públicos, entres eles da radiodifusão, para fins governamentais. Até porque não é qualquer Estado que, ao implantar uma emissora pública, zela para assegurar a diversidade e a democratização mas sim aquele que, segundo Núria Grau, "realize os valores democráticos e reconheça suas responsabilidades públicas [...]. O público no Estado não é um dado consumado, mas um processo em construção" (GRAU, 1998, p. 15-22).

Assim, no final da década de 1980, o estabelecimento de um capítulo específico na Constituição Federal, o Capítulo V, com o título "Da Comunicação Social", em certo sentido, foi um avanço, visto que o texto constitucional reservou um espaço que não existia a essa área. Mas isso não surgiu de um vácuo sociopolítico, ou seja, sem história de luta por uma política de comunicação democrática e democratizante, mas sim foi o resultado de um processo encabeçado pela Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC). Ou seja, esse avanço, por mínimo que seja, é histórico, e foi possível por causa de lutas que cidadãos brasileiros travaram e ainda travam para sua emancipação, que implica

outros avanços e desenvolvimentos tanto políticos quanto sociais. Conforme Norberto Bobbio (2004, p. 53),

> [...] O desenvolvimento da técnica, a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação poderão produzir tais mudanças na organização da vida humana e das relações sociais que criem condições favoráveis para o nascimento de novos carecimentos e, portanto, para novas demandas de liberdade e de poderes.

O argumento de Bobbio contribui para pensarmos que, na fase da discussão da Constituição Federal de 1988, a divisão do sistema de comunicação era vista como um progresso, um avanço em relação àquela conjuntura, mas principalmente em relação ao período anterior, marcado pela ditadura. Entretanto, hoje, vinte e cinco anos depois, é preciso refletir criticamente se o que de fato a sociedade brasileira almeja é a desassociação do estatal do público.

A terceira tese analisada é de Teresa Montero Otondo (2012)[9]. Nela também figura a distinção entre o público e o estatal, no que diz respeito à comunicação. Porém essa pesquisadora reitera que "de qualquer forma, parece impensável ter televisão sem controles. A televisão pública – estatal ou privada – será sempre uma concessão pública e como tal é obrigada a cumprir regras" (OTONDO, 2012, p. 79). Feita essa ressalva, a autora elenca características ou princípios que uma televisão de serviço público deve ter, tais como independência editorial e de gestão, universalidade, pluralismo, continuidade, igualdade e transparência. A presença desses princípios no estatuto jurídico-institucional das emissoras seria a condição necessária para denominá-las como públicas, visto que no estatuto "se inscreve a natureza da organização, suas relações com o governo, sua forma de gestão e financiamento, administração e prestação de contas, além da sempre polêmica e delicada questão da forma de indicação e demissão de seus dirigentes" (Id., Ibid., p. 33).

[9]O livro *Televisão pública. Para quem e para quê?* foi baseado na tese intitulada *Televisão pública na América Latina: para quê e para quem?* defendida em 2008 no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de São Paulo (USP), sob orientação da Dra. Cremilda Celeste de Araujo Medina.

Mas a pesquisadora não se limita ao estatuto jurídico-institucional das emissoras públicas para defini-las. Ao que parece, esse é uma condição necessária, mas não suficiente. Acrescenta a autora a questão da propriedade e/ou de quem de fato toma as decisões na emissora pública. A partir da perspectiva jurídica do Direito Administrativo, Otondo (2012, p. 83) sustenta que "os serviços públicos são os da área de atuação estatal, lembrando que a titularidade de um serviço não pode ser transferida a terceiros, mas a sua execução sim".

A autora sugere que a televisão de serviço público não precisa necessariamente ser executada pelo Estado. Não é a propriedade em si que a define como pública, até porque esta é inquestionável: é do Estado. Para a pesquisadora, deve-se verificar na estrutura organizacional da emissora onde está a cadeia decisória, quem toma as decisões. Desse modo, pode-se inferir ser a dependência em relação ao governo o fator que estabelece se a emissora funciona como uma televisão estatal-governamental.

A definição de televisão pública apresentada por Teresa Otondo é bastante formalista, uma vez que se baseia no documento da constituição formal de cada emissora, identificando nele as prerrogativas, essas consideradas como valores da televisão pública. A análise do formato jurídico-institucional pode, em tese, representar o compromisso de determinado governo ou Estado com a radiodifusão pública, no entanto a práxis pode indicar ou demonstrar concretamente o distanciamento com o que está formalmente previsto. Isto é, a consciência discursiva nem sempre reflete a consciência prática (GIDDENS, 1989). Não resta dúvida de que o estudo dos aspectos formais é relevante e pode representar uma parte importante da investigação sobre televisões públicas, especialmente a que contemple aspectos da gestão e da programação, mas a definição dessa televisão não pode ser reduzida a essa parte, até porque a sua ação pode negar as orientações formais.

A dissertação de Luiz Felipe Stevanim (2011)[10] caminha na mesma linha de pensamento de Otondo (2012), no que diz respeito à possibilidade de a radiodifusão pública também poder ser executada por entes não estatais. E justifica: "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" (STEVANIM, 2011, p. 79).

[10] Dissertação *A política do ver: negociações de sentido e práticas em torno do público nas políticas brasileiras de televisão*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), sob orientação da Dra. Suzy dos Santos.

O pesquisador emprega a concepção de radiodifusão pública do referido fórum (FNTP)[11], realizado pela primeira vez em 2006. Foi a partir das discussões e reflexões sobre televisão pública nesse espaço que se passou a utilizar a expressão "campo público de comunicação". Essa expressão designa um conjunto de emissoras sem fins lucrativos que apresentam algumas especificidades. Por exemplo, elas são distintas no aspecto da sua constituição jurídica, na forma de distribuição do sinal à população e ainda não partilham da mesma regulamentação. As concessões dessas emissoras podem ser outorgadas a pessoas jurídicas de direito público (município, universidades públicas, câmaras legislativas, estados) ou a entes privados sem fins lucrativos (fundações e/associações comunitárias). Quanto ao acesso, a maioria delas está disponível apenas na televisão por assinatura e, assim, acessível a uma parcela restrita dos brasileiros. Outra característica que as diferencia é a regulamentação. Enquanto as TVs Educativas e a Empresa Brasil de Comunicação (EBC)/TV Brasil são consideradas radiodifusão e, portanto, regidas pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) de 1962, os canais de acesso pago são regidos pela Lei de Acesso Condicionado de 2011.

O uso do termo "campo público" parece uma tentativa de compactar, talvez homogeneizar, uma parte da complexa área formada por emissoras públicas, que na prática possuem interesses bastante distintos[12]. Mas o que unifica o campo público de televisão? De acordo com o documento do I FNTP, as emissoras desse campo estariam, teoricamente, distanciadas do mercado, assim como supostamente não sofreriam pressões na definição de sua programação. Por esses motivos, estariam mais próximas de atender as necessidades dos espectadores. Mas isso é bastante complexo, pois, afinal, como se chega ao consenso de quais são essas necessidades? Resumidamente, seriam emissoras não comerciais que têm ou devem ter uma programação comprometida com a educação para a cidadania, a diversidade cultural, a informação e as diversidades regionais.

Stevanim (2011, p. 96-97) reconhece a heterogeneidade do chamado campo público de comunicação e vê como possível encontrar um sentido do público para além do Estado e do mercado. O qualitativo *público*, segundo o autor, reside na gestão democrática das emissoras; sendo assim, ele considera pública "[...] uma emissora de televisão mantida por entidade

[11] O Fórum Nacional de Televisão Pública (FNTP) foi organizado pela primeira vez em 2006 pela Secretária do Audiovisual do Ministério da Cultura. Contou a participação de organizações sociais que militam pela democratização da comunicação, gestores de emissoras educativas, comunitárias e universitárias, e representantes do governo federal. Em 2007, houve a segunda edição do FNTP.

[12] Conforme se verá nos Capítulos 4 e 5.

estatal, desde que esteja submetida a controle social direto, no âmbito das decisões institucionais. O mesmo se aplica aos entes privados, como são as TVs comunitárias e parte considerável das televisões universitárias".

Teoricamente, concordo com os argumentos de Otondo (2012) e Stevanim (2011) sobre a dimensão pública das organizações sem fins lucrativos. Entretanto, penso ser imprescindível distinguir entre os grupos e as associações organizadas para atender às demandas sociais e àquelas de interesses específicos, que buscam através das concessões das TVs Educativas algum tipo de poder econômico e/ou político. Essas características foram demonstradas na pesquisa realizada por mim em 2010, assim como na de Stevanim (2011). Nessas duas pesquisas demonstra-se a presença de interesses privados sobrepondo-se ao interesse público, nas TVs Educativas, principalmente por meio de grupos religiosos, políticos e comerciais que, majoritariamente, atuam como concessionários dessas TVs.

Ao que tudo indica, ante o predomínio de entes privados na gestão de emissoras do campo público, Jonas Lúcio Chagas Valente (2009, p. 13) elabora em sua dissertação de mestrado uma conceituação mais restritiva de televisão pública, divergindo da definição de Stevanim (2011) e Otondo (2012). Valente é enfático ao conceber como públicas apenas as "emissoras vinculadas, mantidas, exploradas e controladas pelo Estado. O conceito compreende [...] as emissoras operadas pelos Poderes da União, as educativas ligadas aos governos estaduais". Desse modo, é o vínculo, o tipo de propriedade, em primeira instância, que caracterizaria uma emissora pública. Ao fazer essa restrição, Valente exclui outras modalidades de concessionários por considerar que mesmo havendo alguma abertura à participação pública em certas emissoras, como as comunitárias, essa participação não é ampla e acaba sendo restrita aos integrantes das associações privadas concessionárias. Entretanto, Valente menciona que na radiodifusão pública, por ele denominada como Aparelhos Midiáticos Públicos (AMP), pode haver limites à participação.

> Os AMP guardam especificidades que os separam dos demais por contemplar, no âmbito de seu controle e gestão, uma estrutura institucional que permite, ainda que de forma estruturalmente limitada, o acesso a determinadas partes do aparelho por grupos não hegemônicos (VALENTE, 2009, p. 46).

Se tanto as associações privadas quanto os AMP podem limitar na própria configuração institucional a participação, não seria demasiadamente frágil considerá-la como

critério tão relevante para designar uma emissora como pública? Além disso, é preciso lembrar a complexidade nacional quanto ao perfil das organizações privadas concessionárias de emissoras públicas. Penso que não é possível caracterizá-las como um grupo homogêneo. Servem como paradigmas duas emissoras afiliadas à TV Brasil que estão no interior de São Paulo, a TVT (TV dos Trabalhadores), mantida pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, e a STZ TV (Sertãozinho TV), da Fundação Cultural e Educacional Eduardo Toniello. Enquanto a primeira, que pertence a um sindicato, é uma organização que representa parte da história nacional pela luta contra as desigualdades de renda, pelos direitos dos trabalhadores e pela redemocratização do país, a segunda, que pertence a uma fundação, está vinculada a uma tradicional família de políticos de Sertãozinho.

O perfil do grupo social mantenedor da emissora reflete-se no modelo de gestão e também na programação, sobretudo quando se atua em um contexto de ausência de regras e de controle social, como é o caso brasileiro (LOPES, 2010). Evidentemente as duas emissoras mencionadas acima possuem interesses particulares: uma em benefício de categoria profissional e a outra na promoção do grupo político-familiar. Mas, de um lado, o modelo de gestão da TV dos Trabalhadores possibilita a participação dos membros da diretoria do sindicato, embora não contemple outros setores da sociedade. De outro lado, a STZ TV possui uma administração familiar, que não permite a participação pública, ou melhor, de pessoas que não fazem parte da família ou da direção da TV. Ou seja, mesmo entre os entes privados podemos encontrar padrões distintos de administração, como no exemplo acima citado, no qual um modelo se aproxima do público enquanto o outro se aproxima do privado-comercial.

Ainda me referindo à propriedade, outra questão vem à tona quando se faz a associação direta entre o vínculo a um ente estatal e a designação de uma emissora como pública. Se o Estado cria uma organização de direito privado para gerir a emissora, neste caso o vínculo é indireto, a emissora, deixa de ser pública? Serve para exemplificar a situação da TVUFG (TV Universidade Federal de Goiás), mantida pela Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos[13]. Uma mudança significativa neste caso refere-se ao orçamento: por se tratar de uma entidade privada não está contemplada na dotação orçamentária do ente estatal, o repasse de recursos depende da

[13] Informações sobre a Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural disponível em http://www.rtve.org.br/fundacaortvenovo/index.php

prestação de serviços – a responsabilidade pela manutenção financeira acaba não sendo imediata.

Com essas ponderações busco demonstrar o problema que temos, com conceitos muito rígidos ou demasiadamente flexíveis. Todavia é necessário reconhecer a dificuldade de se trabalhar conceitualmente o termo televisão pública quando tal experiência é recente na sociedade brasileira e há ambiguidades (vazios) em termos de legislação e política públicas. Todavia, demonstro mais afinidade com o conceito de Valente (2009) por entender que algumas características do serviço público, como a universalidade do acesso, a veiculação de uma programação que promova a diversidade cultural potencialmente podem ser asseguradas pelo poder estatal. Friso o "potencialmente" porque nem sempre o Estado cumpre com o seu dever; entretanto, a sociedade pode reivindicar demandas com mais êxito deste do que de um ente privado. Por outro lado, torna-se preocupante admitir que serviços públicos possam ser executados por organizações não governamentais, sem mencionar o risco da privatização.

1.2 O conceito de Televisão Pública na América Latina

Ao refletir sobre o conceito de radiodifusão pública a minha intenção não é apresentar um modelo homogêneo. Contudo, a partir das diferenças conceituais e de práticas distintas minha reflexão tende a ir ao encontro da necessidade de fortalecer a compreensão de que "a radiodifusão pública está diretamente relacionada com as necessidades democráticas, sociais e culturais de cada sociedade, e à necessidade de preservar o pluralismo dos meios de comunicação" (BUSTAMANTE, 2004, p. 68)[14].

Isso significa reconhecer que cabe a cada sociedade definir os seus princípios de radiodifusão pública, organizá-la de modo que atenda às demandas dos grupos sociais, especialmente daqueles a quem historicamente foram negados ou obstruídos a representação na televisão ou foram criadas representações estereotipadas e preconceituosas, assim como lhes foram negados o direito de enunciação. De modo geral há um certo consenso em adotar princípios que tradicionalmente norteiam a definição de televisão pública que são características e/ou valores, assim como obrigações do serviço público, tais como: acesso

[14] Tradução livre de: "[...] se reconoce que el sistema de radiodifusión pública está directamente relacionado com las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad, y com la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación, aí como que corresponde a cada Estado atribuir, definir y organizar dicha función de servicio público" (BUSTAMANTE, 2004, p.68).

universal, transparência (*accountability*), participação social e a produção de conteúdos que valorizem a diversidade cultural e social.

Outro ponto de concordância nesta fase em que a televisão pública está sendo reformulada ou renascendo na América Latina (FUENZALIDA, 2006; BECERRA *et al*, 2013) é a necessidade de se buscar o distanciamento do modelo de televisão mantida pelo Estado. Essa busca de independência em relação ao Estado se deve ao fato de que a televisão pública foi fortemente utilizada ideologicamente pelos governos ou militares entre as décadas de 1960 e 1980. Período em que tais canais eram utilizados para o proselitismo político, avesso à construção de uma sociedade democrática, marcando os canais públicos negativamente pela falta de credibilidade, assim como pelo distanciamento da sociedade e, consequentemente, a sua pouca relevância social.

Em contraposição às marcas deixadas nesse período não democrático que refletiu tanto na estrutura quanto na função social das emissoras públicas, Becerra *et al* (2013, p. 21) elaboram uma concepção contemporânea como desafio para a construção de uma nova radiodifusão pública. Os autores enfatizam como necessário que "os meios estatais cumpram funções de serviço público que sejam o motor dinâmico da sociedade, da participação cidadã e da inclusão social, da consolidação da democracia e do desenvolvimento sustentável, para fazer cidadãos mais livres e mais iguais".[15] A preocupação com a transformação social e inclusão por meio da televisão pública também é percebida na perspectiva de Martín-Barbero (2002, p. 57),

> A televisão pública acaba sendo, hoje, um decisivo lugar de inscrição de novas cidadanias, onde a emancipação social e cultural adquire uma face contemporânea. Também, as políticas de reconhecimento, que colocam em evidência as dificuldades pelas quais atravessam as instituições liberal-democráticas para acolher as múltiplas figuras de cidadania, a partir da diversidade sociocultural, provocam tensões e dilaceram nossas institucionalidades, ao mesmo tempo em que não encontram forma alguma de presença, a não ser a degradante ou excludente, na maioria da programação e da publicidade das televisões privadas.

[15] Tradução livre feita pela autora de "que los medios estatales cumplan con funciones de servicio público, que sean motor de dinamismo de la sociedad, de la participación ciudadana y de la inclusión social, de la consolidación de la democracia y del desarrollo sostenible, que hagan a los ciudadanos más libres y más iguales… Pero a partir de esa coincidencia en el destino, empiezan a surgir pronto las discrepancias en el itinerario adecuado" (BECERRA *et al*, 2013, p. 21-22)

Para Martín-Barbero (2002) a televisão pública, como instituição democrática, deve estar sempre aberta para abrigar as novas cidadanias, e como ambiente impregnado pela diversidade, a dinâmica da televisão pública também é constituída por tensões e disputas. Neste sentido corrobora Chávez e Olivares (2006, p. 179) ao destacarem que os meios de comunicação do Estado para estarem inseridos na categoria pública precisam assumir para sua audiência que "a cidadania é um o processo de formação que nunca acaba e está exposta a múltiplos conflitos que devem ser resolvidos, sendo os meios públicos um espaço de mediação propositivo para gestar a democracia em todos os lugares".

Martín-Barbero (2002) e Chávez e Olivares (2006) sugerem que o modelo na região de uma televisão pública é caracterizado pela abertura, algo que não está pronto, mas, ao contrário, deve ser sempre aperfeiçoado para acolher as novas demandas sociais. Evidenciam a relevância do diálogo da instituição televisão pública com a sociedade, a construção desse vínculo é um dos seus mais importantes atributos e talvez um dos mais difíceis de se obter. Neste sentido, Patricia Ortega (2010, p. 206) acrescenta que a televisão pública deve ser um espaço de criação, expressão e deliberação dos cidadãos frente aos diversos autoritarismos, como o político e o mediático. Espaço para o exercício da diversidade cultural, social, étnica e linguística.

Ao elaborarem os valores ou princípios que devem nortear a televisão pública, os autores supracitados demonstram as marcas de um passado autoritário e excludente da história recente dos nossos países. Conforme Martín-Barbero (2005, p. 58), os processos de exclusão que marcaram "o desenvolvimento dos Estados-nação na América Latina têm, na cultura, um dos seus âmbitos mais profundos. Fora da nação [...] ficaram os indígenas, os negros, as mulheres, todos aqueles cuja diferença dificultava e corroía a construção de um sujeito nacional homogêneo". Em virtude das características apontadas, a televisão pública é vista como potencial para compensar o déficit de cidadania e de acolhimento da diversidade cultural que os Estados têm com suas referidas sociedades, especialmente com os mais pobres e com os grupos minoritários.

Os princípios da radiodifusão pública aparecem praticamente de forma consensual, não havendo divergência sobre esses valores. No entanto, ao se analisarem questões pontuais, como modelo de financiamento, gestão e programação, diferentes concepções e práxis confirmam a heterogeneidade de modelos. O primeiro ponto de divergência é a propriedade,

ou seja, quem pode executar o serviço público de televisão. Na concepção do venezuelano Antonio Pasquali (2006) a propriedade estatal parece como primeiro requisito para que uma televisão seja considerada pública. Como se observa, para esse autor, a pessoa ou ente jurídico é critério fundamental na definição da televisão pública.

Opostamente, o pesquisador chileno Valério Fuenzalida (2006) defende que a concepção contemporânea de televisão pública latino-americana deve abandonar conceitos antigos nos quais o caráter público da televisão se definia pela propriedade pública ou pelo financiamento exclusivamente feito com o dinheiro estatal[16]. Preconiza o autor que o caráter público está definido pela missão de serviço público e pelo atendimento à audiência-cidadã. Característica que "possibilita a expansão do conceito de público desde canais operados por agências sem fins lucrativos da sociedade civil, e com diversos tipos de financiamento" (FUENZALIDA, 2006, p. 52)[17].

Na concepção de Fuenzalida (2006), a vocação social para o atendimento do interesse público é o que caracteriza a radiodifusão pública em vez de unicamente a sua propriedade estatal. Apresenta, dessa forma, uma conceituação mais ampla de televisão pública uma vez que admite a sua execução por entidades sem fins lucrativos. Alguns pesquisadores brasileiros compartilham a mesma perspectiva apresentada por Fuenzalida em relação à propriedade. Para Bianco, Esch e Moreira (2012, p. 159) o que define serviço público de radiodifusão "é muito mais a 'índole' da necessidade e muito menos a pessoa ou ente jurídico que a satisfaça. Nesse contexto, pode haver serviço público mesmo quando for prestado por entidades privadas". Contudo, enfatizam a necessidade de regulamentação do serviço público ou de regras definidas pelo Estado para que as entidades privadas atendam ao interesse público.

Semelhante pensamento têm Bucci, Chiaretti e Fiorini (2012), uma vez que admitem que possa haver emissoras públicas de televisão constituídas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) ou como fundação de direito privado. Porém, esses autores impõem algumas condições, entre as quais, "desde que preveja mecanismos de verificação e fiscalização de sua administração pelo poder público e pelos cidadãos". (BUCCI, CHIARETTI e FIORINI, 2012, p. 23)

---

[16]Sobre financiamento ver item 1.1.1

[17] Tradução livre feita pela autora de: "Se advertirá que esta conceptualización para la TV Pública latinoamericana abandona las ideas antiguas según las cuales el carácter público de la TV se definía por la propiedad pública o/y por el financiamiento con dinero público. Acá lo público queda definido por una misión de servicio al público audiencia-ciudadana, y ello posibilita una expansión del concepto de público hacia canales operados por otras agencias sin fines de lucro de la sociedad civil, y con diversos tipos de financiamento"(FUENZALIDA, 2006, p. 52).

Jesus Martín-Barbero (2001b) vai além, ou parece expandir mais ainda a definição de televisão pública, na medida em que não se limita à discussão tipo de propriedade e/ou ente jurídico *versus* a vocação ou função social desse tipo de televisão. Ele sustenta que para democratizar a radiodifusão as emissoras públicas deveriam ser transferidas das mãos dos governos para as organizações da sociedade civil. Dessa forma, segundo o autor, as regiões, os municípios e as comunidades construiriam as imagens da sua diversidade cultural.

Ao assentirem que a radiodifusão pública possa ser executada por organizações sem fins lucrativos acabam fazendo uma generalização que pode implicar certa ambiguidade. Afinal a que tipo de instituição estão se referindo? Que categoria ou quais entidades estão aptas para atender ao interesse coletivo sem mercantilizar as relações humanas? Para ilustrar a partir do caso brasileiro, pergunta-se: pode e tem interesse compatível com a radiodifusão pública, com os princípios e valores defendidos pelos autores supracitados, uma entidade como a Federação da Indústria de São Paulo (FIESP), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) ou a União Democrática Ruralista (UDR)?

A questão levantada contribui para se pensar na complexidade existente entre as organizações e os seus objetivos bastante distintos. Não bastasse isso, cabe verificar se o Estado, ao repassar a concessão de uma emissora de televisão a uma instituição sem fins lucrativos, está concedendo um canal público de televisão e promovendo a democratização do serviço de radiodifusão ou, pelo contrário, privatizando-o. Conforme lembra Othom Jambeiro (2000), o Estado, no Brasil, tradicionalmente era responsável pela execução do serviço público ou o concedia a empresas públicas. "Com a onda mundial de privatização, entretanto, estes serviços não têm escapado à mercantilização, sendo crescentemente apropriados privadamente, transformados em mercadorias e submetidos às leis do mercado internacional".

A privatização da radiodifusão é um risco emergente, conforme pode ser percebido no caso brasileiro (ver Capítulos 4 e 5 desta tese). Entretanto, o contrário também pode ocorrer. É provável que os autores (FUENZALIDA, 2006; MARTÍN-BARBERO, 2001; BUCCI, CHIARETTI E FIORINI, 2012; e BIANCO, ESCH E MOREIRA, 2012) ao concordarem que a televisão pública possa ser executada por organizações da sociedade civil estejam se referindo a um tipo específico de instituição que tenha origem popular e comprometida com a transformação social. Uma entidade com essas características teria potencial para gerir as emissoras públicas de forma que essas pudessem se contrapor ou representar um diferencial ao modelo privado-comercial.

Os argumentos apresentados evidenciam a imprescindibilidade das organizações privadas e do próprio Estado atenderem ao "interesse público" quando executam o serviço de radiodifusão pública. Em virtude da relevância desse tema, cabe explorar o que se entende por interesse público.

Em sociedades democráticas o interesse público, no tocante à comunicação, refere-se ao direito dos cidadãos de serem informados, vistos e ouvidos (MELODY, 1990; MARTÍN-BARBERO, 2005). Tão consensual quanto à importância da comunicação pública para a construção da cidadania é afirmar que "interesse público" é uma concepção elástica, como de fato é, e adaptável aos mais variados discursos, dos mais democráticos aos mais autoritários. Ilustra bem a situação William H. Melody (1990, p. 32) com o depoimento de um ex-gestor da britânica IBA (Independent Broadcasting Authority) que afirmou: "O interesse público é o que eu disser que é. Eu fui nomeado porque eu sei"[18].

Em nome do "interesse público" pode-se justificar os atos, democráticos ou autoritários, praticados pelos concessionários, sejam eles privados ou públicos. Como visto, alguns gestores sentem-se não somente autorizados legalmente, mas com legitimidade intelectual e política para eleger o que é do interesse coletivo e o que não é, por estarem atuando em uma função de comando e/ou porque acreditam que o seu capital cultural e o seu capital social os credenciam a definir, em nome da sociedade, o que é interesse público[19].

Penso não ser aceitável em função dos princípios democráticos, entre os quais o de igualdade, esses tipos de pensamento e ação, que fazem recordar da ideologia da competência e a instituição de uma divisão social entre os supostamente competentes, ou seja, os que

---

[18] Tradução livre feita pela autora de "The public interest is what I say it is. And I was appointed because I know" (MELODY, 1990, p. 32).

[19] Deve-se destacar que, conforme Pierre Bourdieu (1998), o capital cultural consiste em ideias e conhecimentos (em sentido amplo) e/ou as bagagens culturais e sociais incorporadas pelos indivíduos, e que são utilizadas por eles ao participarem da vida em sociedade. Portanto, a capacidade de falar e escrever bem, a educação formal e/ou os conhecimentos acadêmico, técnico e científico, o domínio das regras de etiqueta, as boas maneiras, a sensibilidade e/ou familiaridade para com as artes culturais, o charme, as posturas corporais, a entonação de voz, entre outros, podem ser considerados capital cultural. Segundo Bourdieu (1998, p. 74), "O capital cultural pode existir sob três formas: no *estado incorporado*, ou seja, sob a forma de disposições duráveis do organismo; no *estado objetivado*, sob a forma de bens culturais – quadros, livros, dicionários, instrumentos, máquinas, que constituem indícios ou a realização de teorias ou de críticas dessas teorias, de problemáticas, etc.; e, enfim, no *estado institucionalizado*, forma de objetivação que é preciso colocar à parte porque, como se observa em relação ao *certificado escolar*, ela confere ao capital cultural – de que é, supostamente, a garantia – propriedades inteiramente originais".

supostamente sabem, e os supostamente incompetentes, que deveriam obedecer. Ideologia essa criticada por Marilena Chauí (1990),

> O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com o discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência (CHAUÍ, 1990, p. 7).

A crítica de Chauí vai ao encontro da avaliação de Beatriz Sarlo (2006, p. 161), ao afirmar que "a educação dos não educados passou a ser uma missão dos intelectuais [...] achavam então que a mudança social é algo que muito poucos podem dirigir, e que os demais, dirigidos, devem aderir a ela, pela argumentação, pela educação ou pela força".

Por sua vez, Jay Blumler (1992) e pesquisadores europeus que participaram da coletânea "Televisión e interés público" sustentam que o interesse público pode ser contemplado através da proteção dos valores vulneráveis, definidos como valores caros à cidadania de cada sociedade, entre os quais a igualdade. Entretanto, essa não é uma equação de fácil solução. Para resguardar esses valores Blumler e Hoffmann-Riem (1992, p. 277) sugerem que é necessária pelo menos mais uma condição além das "regulações legais" e das "novas missões para os canais públicos [...]", qual seja, "a consideração de criar e ativar fóruns de responsabilidade pública".[20]

Os autores supracitados apontam que o interesse público compreende um conjunto de ações operando sinergeticamente na sociedade e, entre elas, a mais relevante é, provavelmente, a ativação de fóruns de responsabilidade pública ou de controle social. A responsabilização indica que não apenas a competência técnica deve ser considerada na tomada de decisões, mas também o desejo dos cidadãos (ou da coletividade) por meio de decisão compartilhada ou, caso se queira, decisão tomada coletivamente após prévio e amplo debate sobre o assunto. Para tal, devem ser criados espaços com vistas à participação pública,

[20] Tradução livre feita pela autora de "La salvaguarda de valores vulnerables en la televisión no debe limitar-se a los enfoques de 1) regulaciones legales y 2) nuevas missiones para unos canales públicos fuertes. Se requiere también de um tercer argumento: la consideración de crear y activar foros de responsabilidade pública".

para fins de análises, comentários/críticas e sugestões feitos pelos telespectadores, uma vez que a comunicação está envolta de valores significativos para todos. Conforme Blumler e Hoffmann-Riem (1992, p. 285),

> *Não é mais aceitável que a discussão de assuntos sobre a televisão seja monopolizada pelas elites*. Para combater as muitas previsões que produzem e noções medíocres enraizadas que os telespectadores esperam da televisão, é crucial que o que chamamos de 'organizações públicas' desenvolvam estratégias e políticas que lhes permitam participar do processo de responsabilização da televisão (grifo meu)[21].

Contudo, mesmo quando o Estado – quer sob pressão social ou sob sua própria iniciativa – cria espaços para discutir a legislação e preceitos que devem nortear a radiodifusão, não é uma tarefa simples identificar, ou melhor, priorizar os valores vulneráveis aludidos por Jay Blumler (1992) e protegê-los. Isto depende de outros fatores, entre os quais os fatores políticos ou de participação política ativa. Portanto, não é sem fundamento que Ulrich Saxer (1993) chama atenção sobre a correlação de forças existentes em determinada sociedade para definição dos valores que compõem o "interesse público", segundo esse autor,

> Na prática, o processo político raramente culmina em uma decisão tão aberta e coletiva. Apenas determinados personagens, mais poderosos, eficientes e competentes do que o resto, são capazes de definir valores vulneráveis, esses em benefício de seus interesses, [...] tais definições apoiadas por grupos de pressão se aplicam, de fato, à programação da televisão (SAXER, 1993, p. 174). [22]

O autor pressupõe, portanto, a necessidade de organização e articulação social para proteção dos valores considerados relevantes pela sociedade. Contudo, é inegável que em qualquer processo político de luta por espaço de representação, os grupos mais preparados e/ou organizados material e intelectualmente, assim como os mais articulados politicamente,

---

[21] Tradução livre feita pela autora de "Ya no es aceptable que la discusión de assuntos de televisión sea monopolizada por elites. Para contrarrestar las muchas previsiones que producen y arraigan nociones medíocres de lo que los televidentes esperan de la televisión, es crucial que lo que llamaremos 'organizaciones de ciudadanos' desarrollen estratégias y políticas que les permitan involucrarse em la responsabilidade de la televisión" (BLUMLER; HOFFMANN-RIEM (1992, p. 285).

[22] Tradução livre feita pela autora de "Em la prática, el processo político raras veces culmina em uma decisión tan aberta, final y colectiva. Sólo ciertos protagonistas, más poderosos, eficientes o competentes que el resto, están em condiciones de definir los valores vulnerables, esto em beneficio de sus interesses; además, tales definiciones apoyadas por grupos de presión se aplican, de hecho, a la programación televisiva" (SAXER, 1993, p. 174).

tendem a ter maior poder de influência sobre as decisões e, consequentemente, a exercer maior pressão na tomada de decisão, pavimentando o caminho para, provavelmente, ter suas reivindicações e/ou propostas aprovadas. Entretanto, é preciso fazer uma ressalva no que se refere à competência ou, caso se queira, à ideologia da competência que está no subtexto dessa afirmação.

Tal concepção hierarquiza diferentes conhecimentos e povos, conforme sublinha Marilena Chauí (1990), pensamento corroborado, de certa forma, por Blumler e Hoffmann-Riem (1993), quando afirmam que não se pode mais aceitar que o debate sobre assuntos relativos à televisão sejam monopolizados por algumas elites. Se até hoje os indivíduos que não pertencem a esse grupo não tiveram sucesso em determinado pleito, a prática participativa e de organização social pode reverter tal cenário, especialmente por meio dos fóruns de responsabilidade pública ou de controle social propostos pelos dois últimos autores.

Nesses fóruns, onde haveria necessariamente uma decisão coletiva, portanto, também política e não somente técnico-científica, nem sempre vai predominar o "discurso competente" (CHAUÍ, 1990), mas a capacidade argumentativa dos participantes em diálogo e disputa. A autoridade do discurso pode superar e sobrepor-se ao discurso de autoridade (técnico-científica ou o discurso competente) (DEMO, 2005), até porque os indivíduos que não pertencem às elites sabem e têm lutado historicamente, por meio de movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais, por igualdade e pelo direito de serem ouvidos e participarem de tomada de decisões.

Por outro lado, ao apontar as disputas entre grupos sociais, Saxer (1993) nos convida à reflexão se existe algum interesse que seja realmente coletivo, que de fato visa ao bem comum e, além disso, que permeie e/ou seja consenso entre os diferentes grupos sociais. A história tem nos mostrado que até mesmo entre grupos de indivíduos que têm a mesma visão de mundo ou o mesmo espectro ideológico há diferentes interesses no processo de tomada do poder, da administração desse poder e, consequentemente, do país. Dito de outra maneira, interesses completamente iguais defendidos por todos e simultaneamente são algo praticamente impossível, com o que concordo. Mas isso não significa que não se possa chegar a um consenso – num espaço apropriado para se debater e decidir coletivamente sobre quais são os valores vulneráveis que se devem priorizar em determinadas situações, períodos ou épocas.

Serão nesses fóruns, e por meio deles, que se poderão obter decisões onde nem sempre "apenas determinados personagens, mais poderosos, eficientes e competentes" conseguirão estabelecer os valores vulneráveis em seu próprio benefício, conforme afirmou Saxer (1993). Ou seja, a universalização de interesses particulares (de grupos intelectualizados, por exemplo) pode ser impedida nesses fóruns pelos indivíduos e grupos que não pertencem às elites intelectualizadas (ativistas de movimentos sociais sem formação acadêmica, por exemplo), visto que os militantes não intelectualizados formalmente poderão conscientemente defender os seus interesses por meio do voto e não somente assentir ao que determina a posição política, mas travestida de argumento ou conhecimento técnico-científico, de determinadas elites.

Em relação à radiodifusão, o interesse público é mencionado para referir-se tanto ao modelo de organização do setor, visando a assegurar a diversidade dos meios de comunicação para evitar, por exemplo, a concentração de propriedade, quanto para designar as diretrizes que devem ser seguidas pelo próprio Estado e/ou os concessionários na veiculação da programação. A Constituição brasileira é um caso ilustrativo ao estabelecer que a comunicação não pode ser objeto de monopólio ou oligopólio. Além disso, prevê-se a complementaridade entre os setores público, privado e estatal[23]. Ou seja, a nossa Constituição orienta que o Estado deve assegurar uma estrutura diversificada de radiodifusão. Da mesma forma indica critérios que devem nortear a práxis dos concessionários para buscar acolher as demandas sociais no que diz respeito à programação regional e às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.

Assim, no Brasil, a Constituição Federal não cria nenhuma distinção entre as obrigações da radiodifusão operacionalizada pelo Estado ou por entidades privadas, embora ainda não tenham sido estabelecidas leis infraconstitucionais que regulamentem as determinações constitucionais no que diz respeito à radiodifusão. Essa ausência de distinção entre as atividades do setor público e do setor privado no que diz respeito à radiodifusão também pode ser constatada no Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT).

Contudo, independentemente da titularidade, em face da sua função social e da sua potencialidade para construir valores sociais e visões de mundo em uma determinada sociedade, e pelo fato de ser um agente socializador, a radiodifusão é caracterizada como de

[23] Refiro-me ao artigo 223, que trata da complementaridade, e ao parágrafo 5º do artigo 221, que versa sobre monopólio e oligopólio.

interesse público. Segundo o pesquisador Daniel Hernández, tendo a Venezuela como exemplo, a radiodifusão

> [...] não só afeta toda a sociedade [...] mas, o que é mais importante, incide diretamente na formação de consciência social, de uma determinada escala de valores e matrizes culturais que determinam a convivência social. A partir dessa abordagem, todos os meios de comunicação públicos são, no sentido mais amplo do termo, públicos, transcendendo o estatal. A diferença é que a propriedade e a gestão podem ser públicas ou privadas. Também deve ser notado, sem perder de vista esse princípio, que a radiodifusão pública estatal deveria ser dirigida para atender o interesse coletivo, enquanto o Estado moderno, pelo menos em teoria, expressa os interesses gerais da sociedade (HERNÁNDEZ, 2009, p. 55)[24].

Os argumentos sustentados por Hernández (2009), visando a defender que todos os meios de comunicação são públicos e, mais do que isso, têm deveres a cumprir, quais sejam, servir ao interesse público, independente do seu tipo de propriedade (pública ou privada), é muito semelhante ao que pensam alguns intelectuais brasileiros, como, por exemplo, Murilo César Ramos, para quem, em última instância, não existe serviço privado de comunicação no Brasil, todos são serviço público e como tais têm deveres sociais a cumprir. Conforme Ramos, "[...] qualquer concessão de serviço público [...] acarreta direitos e deveres, você até pode explorá-las comercialmente porque o contrato permite, mas os deveres têm que estar muito bem estabelecidos no contrato" (RAMOS *apud* LOPES, 2013, p. 10). Isto é, apesar da possibilidade de haver instituições privadas gestando a radiodifusão, explorando-a com fins lucrativos, ela não pode fugir à sua função social, uma vez que esse é um pré-requisito contratual.

Se o interesse público serve de diretriz à radiodifusão, seja ela pública ou privada, então o que a televisão pública pode oferecer de diferenciado? Em tese os vínculos entre interesse público e televisão pública parecem estreitos ou ambos estão imbricados na sua

[24] Tradução livre feita pela autora de "Toda imagen em sonido [de La radiodifusion] [...] no sólo afecta a toda la sociedad venezolana, sino que –lo que es más importante– la afecta directamente en la incidencia que tiene en la formación de la conciencia social, de una escala determinada de valores y de matrices culturales que determinan la convivencia social. Desde este enfoque, todos los medios de comunicación son públicos, en el sentido más amplio del término, que trasciende lo meramente estatal. La diferencia estriba en que la titularidad (las relaciones de propiedad) y la gestión pueden ser estatales o privadas. También cabría señalar, sin perder de vista este principio, que lo público estatal debería estar dirigido a la satisfacción del interés colectivo general en cuanto que el Estado moderno, al menos en teoría, expresa los intereses generales de la sociedade" (HERNÁNDEZ, 2009, p. 55).

constituição, não devendo existir canais públicos sem a defesa do interesse da maioria. É importante destacar também que, para Fuenzalida (2009) e Pasquali (1991), entre outros, a televisão pública deve atender ao interesse público. Dessas orientações podemos inferir que essa modalidade de televisão deveria estar preocupada em atender às demandas sociais, e, a partir dessa práxis, servir de modelo às emissoras privadas, orientando e estimulando o desenvolvimento de conteúdos que deem conta da heterogeneidade social.

1.3 **Programação**

O debate atual sobre a programação da televisão pública continua sendo alocado basicamente em duas perspectivas, que de certa forma também servem para caracterizá-la. Uma dessas perspectivas considera que os conteúdos devem priorizar o formato educativo-cultural; outra defende uma programação generalista, inclusive com a veiculação de conteúdos considerados de entretenimento. Mais do que percepções divergentes acerca do vínculo a ser estabelecido entre a televisão pública e a sociedade através da programação, as referidas visões trazem consigo distintas concepções sobre a dimensão dessa televisão na contemporaneidade. Entre os que depositam menos relevância na audiência e aqueles que a veem como prioridade, sobressai o compartilhamento da convicção da radiodifusão pública como engrenagem para promover a cidadania e proporcionar debates e discussões públicas visando a eliminar ou minimizar as desigualdades sociais e culturais de determinado país ou território.

Há autores, como Eugênio Bucci (2010, 2012), que sustentam que a televisão pública não deve perseguir a audiência, mas fazer uma programação complementar à televisão comercial. Demonstra posição contrária à veiculação de entretenimento nessas emissoras por considerar que esse tipo de programação não atende ao caráter público. “Quando a televisão pública faz entretenimento, afirma que pertence a um campo – industrial e econômico [...]” (BUCCI, 2006, p. 11). Posição semelhante possui a Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC, 2006, p. 42),

> O produto da televisão pública é a programação. E essa programação não deve ser avaliada pela quantidade de audiência, mas por sua qualidade ou necessidade. Portanto, o critério da televisão pública não é o da audiência

> universal, mas do 'universo de audiência'. [...] num sentido geral, a televisão pública deve formar e informar o telespectador[25].

A perspectiva limitada de que a televisão pública deve focar suas ações em conteúdos culturais e educacionais, em um sentido restrito, é comumente encontrada no Brasil. Antagonicamente, o país que possui uma incipiente iniciativa no setor, se comparado a outros da região, como exemplo Argentina, Chile e Venezuela, mostra-se mais inflexível quanto ao modelo de programação a ser adotado. Tal concepção parece contraditória na medida em que se defende contundentemente o princípio da universalidade da televisão pública, da mesma forma como qualquer outro serviço público deve estar disponível a toda a população.

Por que o preceito da universalidade que norteia a dimensão física (a cobertura do sinal) não pode ser estendido à programação? Faz sentido nesta fase em que parte dos países da região caminham para consolidar a democracia e reverter a exclusão social e cultural deixada pelos governos autoritários e neoliberais pensar em uma televisão cuja programação seja concebida para um número reduzido de pessoas? Os mais pobres e/ou grupos sociais minoritários, que foram os mais afetados pela exclusão no âmbito cultural no nosso passado recente (MARTÍN-BARBERO, 2001), continuarão a ser penalizados?

Para sermos "formados" como cidadãos não podemos ter acesso ao entretenimento na televisão? Esse é um direito constitucional[26] garantido aos indivíduos por constituir uma necessidade humana e fazer parte da construção e consolidação da cidadania. Ademais, Omar Rincón (2008) mostra ser um equívoco conceitual dos pesquisadores e profissionais de comunicação pensar no entretenimento como sendo um conteúdo exclusivamente da televisão comercial, até porque o entretenimento é uma necessidade humana. Segundo o pesquisador, "foi um erro ceder o entretenimento aos mercadores, como se não fosse *uma necessidade humana*. E mais: as pessoas têm o direito a entreter-se. E a televisão pública tem a obrigação de entreter a cidadania gratuitamente" (RINCON, 2008, grifo meu)[27]. Tal equívoco acabou

---

[25] A Abepec é uma entidade sem fins lucrativos, implantada em 1998, congregando 21 emissoras geradoras não comerciais de caráter educativo e cultural. Posição defendida pela Abepec no I Fórum Nacional de Televisão Pública (FNTP), ocorrido em 2006.

[26] Conforme o art. 6º da Constituição Federal: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

[27] Tradução livre feita pela autora de : "El primer error fue cederles el entretenimiento a los mercaderes, como si no fuera una necesidad humana. Es más: la gente tiene el derecho a entretenerse. Y la TV pública tiene la obligación de entretener a la ciudadanía gratuitamente'. Entrevista concedida por Omar Rincón a Emanuel Respigui, publicada em: http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/2-11750-2008-10-24.html

fazendo essas emissoras menos atrativas e, consequentemente, contribuindo para a hegemonia das comerciais.

Portanto, definições ortodoxas de televisão pública, mesmo com a boa intenção de brindá-la da influência do mercado, podem causar o seu distanciamento da sociedade pela exclusão de certos formatos de programa. A televisão pública não pode virar as costas para a audiência, mas o contrário deveria ser feito, isto é, deveria olhar com acuidade para esse público e buscar estabelecer vínculos sólidos de proximidade. Em defesa do entretenimento, Antonio Pasquali afirma que a radiodifusão pública deve incluir todos os gêneros televisivos, inclusive entretenimento. Segundo o autor:

> A radiodifusão [pública] não é um luxo supérfluo que pela sua escassa rentabilidade o setor comercial abandona ao Estado, mas um serviço geral fornecido para fins de interesse coletivo, devendo incluir todos os gêneros televisivos com o mesmo profissionalismo e qualidade. Cultura significa infundir qualidade ao entretenimento, à informação e à cultura (PASQUALI, 1991, p. 155).[28]

No entendimento de Pasquali (1991) os conteúdos gerados pela televisão pública devem refletir a heterogeneidade social, além de colocar a cultura de forma ampla, nos produtos realizados, isto é, nos programas televisivos. Seguindo essa mesma linha de argumentação, Canclini (2008) aponta a necessidade de superar o dilema radiodifusão comercial *versus* cultural, o que significa encarar o puritanismo aristocrático e intelectual. O autor supõe serem os canais culturais superiores aos comerciais à medida que se afastam do mercado, da audiência, que a qualidade estética aliada ao nível intelectual da programação devem distinguir a televisão cultural da comercial. No entanto, criticamente, Canclini destaca que veiculação de conteúdos educativo-culturais não tem conseguido conquistar a receptividade do público.

> [...] Os estudos de audiência televisiva em muitos países mostram que nem os adultos, nem os jovens, menos ainda as crianças, *assistem geralmente televisão para ver mesas redondas, conferências ou informações intelectuais*. [...] A pretensão de fazer uma televisão cultural sem

[28] Tradução livre feita pela autora de "La radiodifusión no es um lujo supérfluo que por su escasa rentabilidad el sector comercial abandona al Estado, sino um servicio global prestado com fines de interés colectivo, llamado a practicar todos los gêneros radiales y televisivos com el mismo espiritu de profesionalismo y alta calidad. Cultura significa infundir calidad al entretenimento, a la información y a la 'cultura' (PASQUALI, 1991, p. 155).

> entretenimento, sem o uso de recursos técnicos e próprios da linguagem de comunicação massiva... (CANCLINI, 2008, p. 4 – grifo meu)[29].

Canclini chama a atenção para algo crucial, a relação entre televisão e audiência. Afinal com que finalidade ligamos o aparelho de televisão depois de nossas atividades cotidianas? A resposta mais provável para a maioria de nós telespectadores é que seja para também buscar algo que nos distraia, que nos relaxe, que nos alivie do cansaço diário, e não necessariamente com a intenção de ser "culturalizado" e "educado". Neste aspecto é importante observar que a televisão ensina independentemente das suas e das nossas intenções, através de relações lúdico-afetivas estabelecidas com a audiência. Como questiona Carneiro (1999, p. 33), "por que não abrir a concepção de programa pedagógico para o mundo da referência da cultura popular de massa, incorporando subjetividades, ambiguidades, desejos e emoções?"

Por outro lado, deve-se destacar que o descompasso entre televisão pública e entretenimento esboça uma redução. Um bom exemplo do esforço para entreter o público e atender ao interesse da sociedade na América do Sul vem da Argentina, país onde o futebol é tão popular quanto no Brasil. Porém, naquele país, o acesso a essa programação estava condicionado ao pagamento de TV por assinatura até o ano de 2009. A partir desse ano, a televisão pública argentina, o Canal 7, passou a exibir o campeonato de futebol do país depois que a Associação de Futebol Argentino (AFA) rescindiu contrato com a empresa desportiva Torneos y Competencias, que tem como sócio majoritário o Grupo Clarín (BECERRA *et al*, 2013). A transferência desse entretenimento, transmissão de jogo de futebol, da televisão privada paga para a pública aproximou os aficionados por futebol do canal público, assim como, de certa forma, democratizou o acesso a todos os cidadãos ao futebol televisionado. Ao aproximar-se da audiência pelo lazer há a possibilidade de aumentar a visibilidade para outros programas.

No Brasil, a televisão pública lançou sua primeira obra de teledramaturgia, a minissérie *Natália*, em maio de 2011. Em 13 capítulos contou a história de uma jovem negra e

[29]Tradução livre feita pela autora de: [...] los estudios de audiencias televisivas em muchos paises muestram que ni los adultos, ni los jóvenes, menos los niños, enciedem habitualmente la televisión para ver mesas redondas, conferencias o información intelectual. Existe um porcentaje minoritário de espectadores de TV que va a clases universitárias, conferencias y conciertos, lee livros y revistas que no son solo de entretenimiento, pero no frecuenta esas actividades, salvo excepciones, em la pantalla televisiva. [...] La pretensión de hacer TV cultural, la conciben como uma TV sin espectáculo, sin el aprovechamiento de los recursos técnicos y de lenguaje próprios de la comunicación masiva (CANCLINI, 2008, p. 4).

moradora da periferia (interpretada pela atriz Aisha Jambo) que é descoberta pelo mundo da moda. A trama apresentava questões e/ou problemas sobre vida sexual, distúrbio alimentares, uso de drogas, discriminação racial, aborto e religião. No mesmo ano, a TV Brasil estreou outra séria voltada ao público juvenil, a comédia *Vida de Estagiário*, baseada nos quadrinhos do animador Allan Sieber. Não restam dúvidas que essas foram duas iniciativas importantes que ajudaram a incrementar a programação da emissora. Contudo, e infelizmente, a produção de teledramaturgia dessa televisão pública ficou reduzida às duas séries. Não houve continuidade desse projeto e mais de dois anos depois (agosto de 2013) ambos os programas estavam sendo reprisados pela emissora, prejudicando a fidelização da audiência que tem por hábito assistir a programas desse gênero[30].

A descontinuidade também marcou a transmissão da Série C do Campeonato Brasileiro de Futebol. Em 2010, a emissora inseriu na sua programação as finais deste torneio. No entanto, por falta de recursos orçamentários, a transmissão foi suspensa no ano seguinte.[31] A EBC a retomou em 2013. Este é mais um exemplo da dificuldade da empresa de fazer projetos a médio e longo prazos, que resultam na interrupção de certos programas ou gêneros mais populares entre a audiência.

Assumir uma nova posição sobre a televisão pública significa superar o marginalismo que ainda hoje está imbricado na sua concepção e gestão; distanciar-se do estigma de complementaridade à TV comercial. Sustento que não é o formato dos programas televisivos que vai retratar se uma emissora é mais ou menos pública, mas a sua narrativa, o "como se conta". A televisão pública não precisa renunciar a gêneros mais populares, mas pode fazê-los melhores esquivando-se da construção de personagens maniqueístas e mostrá-los na sua complexidade e contradições. Não folclorizar ou exotizar membros dos diferentes grupos sociais na sua diversidade. É isso que pode contribuir para edificar uma programação de referência social.

---

[30] As duas minisséries foram vencedoras do edital FICTV/Mais Cultura de 2008. Realizado pela TV Brasil, Ministério da Cultura e Sociedade Amigos da Cinemateca, o concurso recebeu 225 projetos de todo o Brasil voltados para o público jovem. Após a seleção realizada por técnicos do Ministério da Cultura, TV Brasil, emissoras públicas, televisões comerciais, pesquisadores, roteiristas, diretores e produtores independentes, a Comissão de Seleção do FICTV/Mais Cultura escolheu oito projetos. Esses foram contemplados com R$250 mil para produção do projeto piloto. Os vencedores receberam R$2,6 milhões para produção dos 13 episódios como pagamento pela coprodução. Disponível em: http://www.tvbrasil.org.br/fictv/sobre/

[31] *TV Brasil desiste da Série C por razões orçamentárias.* Disponível em: http://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/sala-de-imprensa/2011/05/tv-brasil-desiste-da-serie-c-por-razoes-orcamentarias

Articulada à programação, outro aspecto estigmatizado é a ampla audiência. Muitas televisões públicas não conseguiram romper com o desprestígio que marcou boa parte de sua existência. E na atualidade, talvez por falta de recursos, estrutura e/ou inabilidade de chegar até a audiência, continuam sustentando o discurso da complementaridade[32]. Entretanto, é a partir dessa complexa associação programação-audiência que Valério Fuenzalida conceitua televisão pública. Segundo o autor, um dos fatores que caracteriza uma televisão como pública é justamente o fato de ela ter um público amplo:

> [...] a TV pública aberta generalista não é efetivamente pública, se não consegue constituir um público amplo; ou seja, se não consegue se constituir efetivamente numa praça virtual onde tenha uma voz pública significativa. [...] o 'caráter público' não existe pela simples emissão de um programa ou de uma obra, mas requer como complemento uma efetiva audiência pública ampla, [...] não elitista ou marginalizada; inclusive exige-se dos programas segmentados uma elaboração que permita atingir o maior público possível. De modo, o 'caráter público' nas mídias de massa é definido pelo consumo efetivamente público e não somente pela emissão (FUENZALIDA, 2002, p. 190)

Da reflexão provocada por Fuenzalida (2002) compartilho que a televisão pública não deve se contentar com o papel secundário dentro dos sistemas nacionais de comunicação. De fato, não é apenas a emissão estatal que assegura os valores do serviço público televisivo, a programação e a socialização da gestão são outros fatores relevantes, assim como uma ampla audiência. O projeto e a práxis precisam ser audaciosos para construir e/ou ampliar essa audiência, que tem que ser constante. Não obstante, entre o projeto e o resultado há matizes. Razão pela qual penso na necessidade de se ponderar sobre o imperativo da ampla audiência para considerar a emissora como pública.

Uma posição mais ponderada é encontrada em Martín Becerra *et al* (2013). Os autores concordam que os meios públicos de comunicação, como a televisão, devem buscar bons índices de audiência por meio de uma programação de qualidade (original, plural e substancial), inclusive com condições de competir com os meios privados. Entretanto, ressalvam que a busca por uma grande audiência não pode ser a qualquer preço, especialmente não se pode abrir mão de uma programação voltada para a cidadania. A competição vai além da elevação dos índices de audiência. Isso implica dizer que a televisão

[32] Ver página da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) http://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc

deve se constituir como referência para elevar o nível da programação. Portanto, para Martín Becerra a televisão pública não pode desfocar-se da missão de serviço público, no entanto, para isso precisa atingir esse público, ser vista e considerada como relevante e atrativa entre as redes de televisão.

1.4 Financiamento: quem paga controla?

O modelo de financiamento da televisão pública é outro fator importante para sua definição conceitual. Contudo, a relação entre recursos financeiros e televisão pública é bastante paradoxal. Ao mesmo tempo em que o capital apresenta-se como imprescindível para a sustentabilidade da televisão pública, para promover uma programação que atenda às demandas sociais, por meio dele pode-se manifestar uma das maiores contradições da radiodifusão pública: o controle editorial e a consequente redução da autonomia.

Não é por acaso que os debates envolvendo o modelo de financiamento estão distantes de serem consensuais; entretanto, independentemente do posicionamento defendido, os estudos realizados na área convergem na defesa da autonomia frente aos governos e/ou ao mercado como um dos preceitos mais relevantes à radiodifusão pública. Entre os intelectuais latino-americanos encontramos pelo menos três correntes de pensamento sobre o financiamento da televisão pública, que podem ser assim sistematizados: a) Financiamento com recursos públicos – defendem a manutenção exclusivamente ou em maior parte com recursos públicos para evitar o controle do mercado sobre a programação; b) Financiamento com recursos privados/comerciais – argumentam que a não dependência de recursos públicos (governamentais) traz maior autonomia e introduz uma gestão administrativa mais eficiente às emissoras; c) Financiamento misto ou diverso – admite fontes diversas de financiamento, inclusive a publicidade de/para certos gêneros, mas desde que exista regulamentação e limite de tempo para inserção.

As divergências sobre o modelo de financiamento focam particularmente na necessidade da independência e/ou autonomia da televisão pública, seja em relação ao mercado seja em relação aos governos municipais, estaduais e federal. No Brasil, um dos mais contundentes defensores de que o financiamento da televisão pública deva ser exclusivamente público, isto é, feita pelo Estado, é Eugênio Bucci (2010, 2012 e 2013). Para ele a televisão somente pode ser caracterizada como pública quando recebe dotações do

Estado ou da sociedade, através de uma taxa compulsória (*license fee*), como ocorre no Reino Unido para o financiamento da BBC (British Broadcasting Company). Segundo o pesquisador, "o fundamental [...] é que esses aportes financeiros estejam previstos em lei e sejam protegidos por lei, de tal forma que não possam ser desviados, pela autoridade pública, para outras finalidades [...]" (BUCCI, 2013, p. 132).

A oposição à adesão ao mercado publicitário também marcam o pensamento de Luis Felipe Miguel (2007) e Laurindo Leal Filho (2009). Porém, ambos harmonizam no ponto de vista de que outras alternativas de financiamento, além do público, devam ser consideradas, tais como: a) doações efetuadas por pessoas físicas e jurídicas; b) taxas que possam ser aplicadas sobre as contas de grandes consumidores; e c) cobrança de um porcentual sobre a verba publicitária das emissoras comerciais. Todavia, esses dois autores são enfáticos ao se posicionarem contra o anúncio comercial, visto que, segundo eles, há uma incompatibilidade entre esse e a televisão pública, uma vez que "o apelo ao consumo, conquistado através da emoção, é inconciliável com uma programação mais reflexiva, balizadora do modelo público. Mas devem ser considerados recursos provenientes do Estado" (LEAL FILHO, 2009, p. 68).

A concepção de televisão pública de Bucci está bastante atrelada ao modelo de financiamento; entretanto, esse não é o aspecto principal para caracterizar essa televisão em outros países da América do Sul. Na Argentina e no Chile, por exemplo, admite-se a inserção de publicidade. Contudo, nesse último país essa televisão se autofinancia, ou seja, seus recursos são captados exclusivamente do mercado, diferentemente da Argentina, onde o Estado também dá suporte financeiro. Na Argentina o financiamento dessa televisão é feito por meio de recursos mistos, parte é repassada pelo Estado argentino e outra captada no mercado.

Os exemplos acima demonstram a heterogeneidade de modelos de financiamento. Todavia, em cada modelo citado acima, a autonomia é considerada um valor importante para o desenvolvimento da radiodifusão pública, independentemente da origem do dinheiro: se estatal, privado ou misto. Percebe-se assim que, nesses países, não se tem uma visão ou posição tão ortodoxa como a de Bucci (2010, 2012 e 2013), de financiamento da televisão somente por dinheiro estatal. No entanto, compartilho com ele a prerrogativa de haver alguma forma de financiamento permanente à televisão pública, por meio de uma porcentagem calculada e/ou vinculada a partir do Produto Interno Bruto (PIB) ou do Orçamento Geral da

União ou das Receitas de Impostos Cobrados pela União, dos respectivos países que têm este tipo de televisão.

No caso brasileiro, penso que isto deveria ser fixado legalmente, de preferência por meio de uma emenda constitucional, com a respectiva lei infraconstitucional e/ou decreto que regulamente essa norma. Assim, penso que a televisão pública brasileira não ficará vulnerável às mudanças de governo e/ou às instabilidades governamentais e orçamentárias. Dessa forma dar-se-á o primeiro passo seguro para a sustentabilidade da televisão pública no Brasil, visto que, ao que tudo indica, ainda há falta de segurança de financiamento a essa televisão, considerando que entre 2011 e 2013, em vez de aumentar o orçamento da empresa EBC/TV Brasil, houve, na realidade, uma redução de R$60 milhões.[33]

Outra forma de financiamento da televisão pública sugerida seria a cobrança de uma taxa compulsória, a *license fee*. Porém, isso parece inviável, uma vez que historicamente não pagamos essa taxa por se imaginar que a televisão comercial é gratuita, embora se pague por meio dos produtos consumidos o valor investido pelas empresas em publicidade. Por outro lado, o argumento favorável a esse tipo de cobrança deriva, em parte, do fato de se acreditar que quando o consumidor contribui diretamente no financiamento da televisão pública, através do pagamento dessa taxa, a emissora pública tem um maior grau de independência por não haver, hipoteticamente, vínculo mais estreito com o Poder executivo.

Embora essa modalidade de financiamento potencialmente favoreça a autonomia da televisão pública, tensões e negociações também fazem parte da rotina desse tipo de emissora. Tais problemas não deixaram de existir na BBC, que é financiada pelo pagamento de tal taxa; até mesmo para a fixação do seu valor ou do seu porcentual há tensões. Ao analisar este ponto, T.J. Nossiter (1991, p. 102) demonstra a existência de uma margem de segurança ou um teto para a fixação dessa taxa pelo governo, que não pode aumentá-la acima do esperado para não acirrar batalhas, isto é, para evitar que reajuste resulte em reações em sentido contrário. O autor adverte ainda que se tem compreensão de que o governo pode ser influenciado ao determinar a taxa pelo índice de audiência e pelo custo que a empresa representa às finanças britânicas.

No contexto brasileiro, ainda marcado pelo financiamento praticamente público, pensar em qualquer nova taxa ou sobretaxa para destiná-la à televisão pública enfrentaria muita resistência e, provavelmente, seria difícil sua aprovação no Congresso Nacional – onde

[33] Análise mais detalhada do orçamento/financiamento está no Capítulo 5.

os interesses defendidos, na maioria das vezes são os das elites dirigentes nacionais e/ou dos grandes conglomerados, entre eles, os de comunicação, que alegam pagar muitos impostos e se utilizam de todos os meios que consideram necessários para evitar o pagamento de mais impostos ou taxas.

Serve para ilustrar o caso do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel)[34]. Deve-se lembrar de que o Fistel é pago anualmente pelas empresas de telecomunicações. Do montante arrecadado, 5% deveriam ser repassados ao Fundo de Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, dos quais 75% caberiam à EBC. Porém, as empresas de telecomunicações, por meio do Sindi Telebrasil, contestaram o pagamento, alegando inconstitucionalidade por não haver relação entre as telecomunicações e a radiodifusão pública. Em virtude dessa ação judicial que se iniciou em 2009, cerca de R$1,5 bilhão está depositado em juízo. Para destacar a imprescindibilidade do referido fundo ao fomento da radiodifusão pública, deve-se lembrar de que nos primeiros cinco anos de atividade (2008 a 2012) a EBC recebeu o total de R$1,928 bilhão do orçamento federal. O valor retido na justiça até o primeiro semestre de 2013 representaria 77% a mais de recursos para investimento ou, em média, o acréscimo de R$300 milhões por ano no orçamento anual da EBC.

Ainda pensando no caso brasileiro, há outras propostas de financiamento da televisão pública, como as apresentadas por Leal Filho (2009), entre elas estão as doações de pessoas físicas ou jurídicas com dedução do imposto. Esta é uma prática comum nos Estados Unidos da América (EUA), onde não apenas as grandes corporações fazem doações às emissoras públicas de televisão, mas também pessoas físicas, colaborando desse modo para a sua sustentabilidade financeira, assim como para a valorização das emissoras públicas locais.

Neste quesito, faço uma ponderação em relação ao Brasil. Ainda não faz parte da cultura das elites brasileiras "abrir mão" de uma pequena parte do seu patrimônio para apoiar e/ou financiar políticas ou instituições públicas, entre as quais a televisão pública. Pelo contrário, as nossas elites historicamente têm se reproduzido por meio da apropriação dos serviços e bens públicos de qualidade, como, por exemplo, a educação superior pública (SANTOS, 2010) e/ou por meio de benesses concedidas pelo ou expropriadas do Estado. Nos

[34] O Fistel é destinado a cobrir as despesas do governo com a fiscalização dos serviços. Tem como principais fontes de receita as taxas de Fiscalização de Instalação (TFI) e de Funcionamento (TFF). O Fistel também recebe 50% das receitas de outorga de concessões, permissões e autorizações e de multas previstas na [Lei Geral das Telecomunicações] LGT, o que faz com que a arrecadação varie bastante a cada ano. É fonte dos recursos da Anatel.

Estados Unidos há o que eu designo de cultura do reconhecimento institucional, na qual parte significativa das elites desse país, reconhecendo a importância de uma determinada instituição para o seu enriquecimento pessoal, ou até mesmo reconhecendo a importância dessa instituição para a realização de uma política pública, faz doações significativas a tal instituição, inclusive às da área de radiodifusão pública.

Entre a posição anteriormente apresentada, que defende a manutenção da radiodifusão pública com recursos estatais e a segunda, que apresentaremos abaixo, que concorda com a inserção de publicidade, faz-se necessário mostrar como pode ser complexo apontar o modelo mais adequado de financiamento da televisão pública para uma determinada sociedade. Exemplifico com o caso francês, em que a substituição da publicidade pelo financiamento estatal, medida que aos olhos de alguns autores brasileiros, aparentemente, poderia ser entendida como positiva, teve reação contrária por parte da sociedade francesa.

Em 2008, o então presidente Nicolas Sarkozy (2007-2012) anunciou a retirada de publicidade da televisão pública francesa, sob a alegação de fazer a "revolução cultural no serviço público de televisão", e, assim, aumentando a qualidade da programação. Por dois anos a publicidade foi reduzida das 20h às 6h. A partir de 2011 ela foi completamente suprimida da televisão pública francesa. Porém, os profissionais da área de comunicação pública e parte significativa da oposição à administração Sarkozy inferiram que por trás da proibição estava a intenção desse presidente de controlar politicamente e enfraquecer comercial e financeiramente a televisão pública. Na época, em face dessa medida, Sarkozy foi acusado de beneficiar os canais privados, visto que houve "a transferência de 800 milhões de euros [anualmente] para as emissoras privadas"[35], valor que era captado no mercado pela televisão pública.

O exemplo vindo da França demonstra que governos que *a priori* indicam que se deve redefinir a televisão pública, assim como sua forma de financiamento, para torná-la sustentável e melhorar a sua qualidade, podem estar de fato a serviço do capital, isto é, utilizando-se de técnicas indiretas (às vezes diretas), como o sucateamento da televisão pública, para beneficiar a radiodifusão privada. Assim, o que aparentemente seria o financiamento estatal à televisão pública estava sendo de fato uma transferência indireta de dinheiro para o mercado.

[35] Observatório da Imprensa disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/sarkozy_quer_proibir_publicidade_em_tv_estatal

Mostrar esse exemplo francês não significa que estou fazendo aqui a defesa do financiamento à televisão pública via mercado, mas apenas demonstrando o quanto é complexa essa discussão, embora haja autores que defendam este tipo de financiamento, entre os quais o chileno Valério Fuenzalida (2002, 2006, 2009). Favorável ao financiamento mercantil, o autor sustenta que se deve abrir mão de antigos valores que definiam a televisão pública como, por exemplo, a propriedade estatal e o financiamento exclusivamente público. A partir da análise da conjuntura chilena, o pesquisador considera que TVN (Televisão Nacional do Chile) teve ganhos quando passou a disputar recursos no mercado publicitário, especialmente com a conquista da autonomia e o aumento da credibilidade social. Essa emissora foi criada em 1970 como empresa estatal, portanto, três anos antes da implantação da ditadura militar chilena. Em 1992, já na fase pós-ditadura militar, ela foi reformulada pelo primeiro governo democrático. Desde então, a empresa é autofinanciada. Conforme o autor supracitado,

> [...] O autofinanciamento e a competitividade da empresa constituem seu fundamento econômico-material para sua independência política do governo, e possibilitam o pluralismo ideológico-cultural em favor dos interesses nacionais, bem como impulsionou uma administração profissional e técnica (FUENZALIDA, 2006, p. 28)[36].

O autor faz uma relação direta entre a gestão autofinanciada da emissora e a adoção de uma administração mais profissional e técnica. O fato, no meu entender, não é que o mercado trouxe eficiência, mas a maior diferenciação pode ter se dado pelo uso que o regime totalitário fez da emissora. Em vez de priorizar uma gestão feita por profissionais com conhecimento na área, preferiram manter na administração pessoas de confiança do regime.

Mais recentemente, Fuenzalida ponderou que o financiamento publicitário possui, também, algumas desvantagens. Segundo ele, "no caso da TVN há limitação na programação, já que não há programas que não são interessantes para a publicidade; a carência de recursos públicos não tem possibilitado a regionalização do canal" (FUENZALIDA, 2009, p. 13)[37].

[36]Tradução livre feita pela autora de: [...] el autofinanciamiento y la competitividad de la empresa constituyen el fundamento económico-material para su independencia política del Gobierno, y posibilitan el pluralismo ideológico-cultural en favor de los intereses nacionales; así mismo, impulsó hacia una administración profesional y tecnificada (FUENZALIDA, 2006, p. 28).

[37] Tradução livre feito pela autora de: "En el caso de TVN de chile há introducido limitaciones em la programación, ya que hay programas que no son interesantes para la publicidad; la carencia de recursos publicos no há facilitado la regionalización de esse canal. Se requieren, pues, recursos públicos" (FUENZALIDA, 2009, p. 13).

Para competir em um mercado relativamente pequeno como o chileno, a televisão pública desse país, de certa forma, está buscando adequar-se às exigências do mercado publicitário e, em face da necessidade de autofinanciar-se, está deixando de cumprir com algumas demandas sociais, como, por exemplo, contemplar programas regionais ou locais em sua programação. Como essa televisão se mantém com o que capta no mercado, não existem recursos extras para investimentos na sua ampliação, isto é, para sua expansão a outras regiões do país. Sendo assim, os chilenos recebem praticamente o conteúdo produzido pela televisão em Santiago, conteúdo esse marcado sobremaneira pela visão de mundo dos chilenos da capital, sem a inclusão da visão de mundo ou diversidade cultural de outras regiões do país.

Apesar da centralização da produção supracitada, Fuenzalida (2009) relaciona a essa modalidade de financiamento o baixo índice de corrupção e a eficiência na gestão administrativa. Sua perspectiva parece ir ao encontro da separação maniqueísta entre Estado e mercado, como se, de um lado, tudo que viesse do primeiro fosse mal, marcado pela ineficiência e pela corrupção; de outro, tudo que viesse do mercado, como, por exemplo, a competitividade, proporcionasse inevitavelmente dinamismo e eficiência à gestão.

Deve-se destacar que Fuenzalida não somente presenciou, mas, principalmente, vivenciou o controle da TVN pelos governos militares, que dela se apropriaram[38] autoritária e corruptamente. Penso que, marcado profundamente, e de forma negativa, pelo regime de exceção no Chile, é compreensível entender sua posição em relação ao mercado como mais "libertador" se comparado à influência exercida pelo Estado policial-militar anterior ao atual regime democrático chileno. Essa visão de mercado "libertador" é analisada por Raymond Williams:

> Em muitas dessas fases, e ainda em algumas delas hoje em dia, o mercado teve um papel objetivamente libertador, contra as antigas formas centralizadas de domínio cultural. Esse papel ainda é enfatizado, em muitos casos com razão, pelos porta-vozes das relações do mercado. Ver apenas esse lado, porém, é simplificar a história a ponto de deturpá-la, pois, dentro das relações de mercado, tornaram-se evidentes dois novos tipos de controle que, em certos casos, equivalem à dominação (WILLIAMS, 1992, p. 103).

[38] Segundo Otondo (2012), investigações sobre a situação financeira da TVN durante a ditadura "relevaram salários desmensurados de funcionários, honorários e serviços superfaturados, contratações sem concurso público ou licitações, apadrinhamento de toda ordem, auditorias internas e externas dúbias, entre outros desmandos.

A defesa dessas relações também se deve à vivência em uma sociedade onde as instituições públicas eram profundamente marcadas pela corrupção, algo que a maior parte dos cidadãos rejeitam. Contudo, como sublinha Raymond Williams (1992), o mercado não trouxe mais independência aos indivíduos e às instituições públicas, entre as quais a televisão pública, mas imprimiu outras formas, talvez mais sutis, de dominação. A primeira, segundo o autor, foi a transformação da obra/produção cultural em mercadoria, produzida para ser comercializada com lucro. A sua aceitabilidade no mercado e o lucro são os fatores que definem a continuidade ou a suspensão de determinado produto. O segundo aspecto aponta para o fato de que "as modalidades comerciais manifestas de controle e seleção se tornam, de fato, modalidades culturais".

Por fim, além da concepção favorável ao financiamento majoritariamente público da radiodifusão pública e aquela aderente ao financiamento comercial, há outra concepção que defende o financiamento misto. Para Germán Rey (2002, p. 126), o financiamento publicitário deixa pouca margem à experimentação e busca pela diversidade, entretanto "a proibição imposta às empresas públicas de terem acesso ao mercado publicitário, estabelece sérias limitações ao seu desenvolvimento, dentro do marco das atuais políticas de redução do gasto público, e gera um privilégio em favor das empresas privadas".

Em alguns casos, como o brasileiro, a proibição da veiculação de publicidade nas TVs Educativas não foi uma medida para proteger o telespectador do apelo consumista das inserções publicitárias. Seu objetivo era outro, atender aos empresários da comunicação. Conforme destaca César Bolaño (2007, p. 16), "[essa] norma [foi] ferrenhamente defendida pelos concessionários comerciais [...], o que, na prática, exclui o serviço público da concorrência". O autor vai além, pois sustenta, ainda, que o fracasso das TVs locais, entre elas as Educativas, se deu pela proibição de venda da publicidade, dificultando a captação de recursos. Some-se a isso o fato de que essas televisões não tinham produção de conteúdo local, uma vez que essa produção era proibida até praticamente o final da década de 1990. Nesse período as TVs Educativas operavam apenas como retransmissoras da TV Cultura de São Paulo e TVE do Rio de Janeiro.

As questões colocadas por Rey (2002) e Bolaño (2007) destacam a restrição ao desenvolvimento da televisão pública que tem (ou estão dependente de) apenas uma fonte de financiamento. O caso brasileiro parece clássico, apesar de sua televisão pública ter sido criada recentemente, em 2007. Por dois anos consecutivos, 2011 e 2012, o governo federal

brasileiro reduziu os recursos destinados à EBC[39], medida que tem prejudicado sobremaneira a sua consolidação, especialmente na estrutura física para ampliar a cobertura do sinal a todo o território nacional e também a descontinuidade da programação.

Em face dessa dependência de uma única fonte de receitas para a manutenção das televisões públicas, que nem sempre são confiáveis, há uma desconfiança quanto à sustentabilidade dessas televisões a longo prazo. Assim, nesta fase de reformulação da radiodifusão pública na América do Sul, as conjunturas nacionais apontam para a fixação de modelos mistos de financiamento na maior parte dos países, com a participação de recursos do Estado e, também, a captação de recursos no mercado, por meio da inserção de publicidade de instituições privadas nas televisões públicas (BECERRA *et al*, 2013). Ou seja, a região está seguindo uma tendência mundial com a adoção de financiamento misto ou híbrido, que envolve alguma publicidade e/ou patrocínio.

Na Argentina, contrariamente ao Brasil, a publicidade faz parte da história da televisão pública. Entretanto, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual aprovada naquele país, em 2009, possibilitou a diversificação das fontes de financiamento. Com a lei os concessionários privados pagam uma taxa ao Estado e, dela, 20% são usados para o custeio da radiodifusão pública. Adiciona-se a isso "a venda de publicidade, a comercialização de conteúdos, patrocínio e doações. Além disso, as contribuições do Estado são vitais para os meios de comunicação estatais" (BECERRA *et al*, 2013, p. 144)[40].

O pesquisador venezuelano Antonio Pasquali (1991), assim como Becerra *et al* (2013), destaca a relevância do aporte financeiro do Estado para o financiamento da televisão pública. Contudo, o primeiro autor é mais enfático ao afirmar que a radiodifusão pública deve ser, em maior proporcionalidade, mantida por recursos públicos para poder qualificar-se como tal. A publicidade comercial pode até ser feita na televisão pública, mas tem que ser mínima e jamais pode ser a principal fonte de recursos ou em uma quantidade significativa que influencie a missão dessa televisão. Segundo o autor venezuelano, "os ingressos extraorçamento estatal, essencialmente publicitários, devem limitar-se a uma porcentagem

[39]Ver Capítulo 5 .

[40]Tradução livre feita pela autora de: " la venta de publicidad, la comercialización de la producción de sus contenidos, los auspicios o patrocinios y los legados y donaciones. Asimismo, los aportes de parte del Estado resultan vitales para que los medios de gestión estatal [...]"(BECERRA *et al*, 2013, p. 144).

discreta, que não chegue a influenciar suas políticas e conteúdos programáticos [...]" (PASQUALI, 1991, p. 154)[41].

Mas qual é o limite de publicidade admissível nos meios públicos? Em quais programas pode haver inserção de publicidade? No *Manual das melhores práticas do serviço público de comunicação* (UNESCO, 2006) é sugerido o máximo de sete minutos a cada hora. Alguns países europeus que aderiram à publicidade não costumam veiculá-la durante a exibição de obras cinematográficas ou de programação infantil[42]. Esses são caminhos para regulamentação da publicidade na radiodifusão pública, que, caso seja inevitável a inserção, melhor fazê-la dentro de demarcações muito precisas.

Como se pode observar, há uma predisposição ao consentimento, mesmo que limitado, da veiculação de publicidade nas emissoras públicas. Todavia, essa reflexão gera muitas inquietações. A admissão da adesão ao mercado acaba sendo justificada pela falta de recursos disponibilizados pelos governos ao financiamento das televisões públicas. Algumas vezes porque há necessidades de cortes ou ajustes no orçamento público; outras vezes porque os governos não veem a radiodifusão pública como uma prioridade. Em qualquer um dos casos, gera preocupação a possibilidade de que a partir do ingresso ao mercado, o Estado acabe se retirando, aos poucos, do compromisso de manter financeiramente as emissoras públicas. Por outro lado, embora seja bastante pertinente o argumento de se ter fontes diversificadas de financiamento, se comparado a um único financiador, de fato, a diversificação poderia, em tese, gerar maior independência da gestão das emissoras públicas em relação a um financiador exclusivo como o governo ou o mercado; contudo, teoricamente o inverso também pode ocorrer, a dupla ou a múltipla dependência.

Mesmo com todos os perigos e as incertezas sobre o modelo adequado de financiamento da televisão pública, não há dúvidas quanto à necessidade de um orçamento adequado a sua manutenção e sustentabilidade, visando retirá-la da marginalidade que marcou grande parte da sua trajetória na América Latina, especialmente no Brasil. Assim, viu-se até aqui que não é possível desconsiderar a base econômica e/ou as fontes de financiamento para o desenvolvimento da radiodifusão pública, entretanto há outros aspectos tão relevantes

[41]Tradução livre feita pela autora de: "sus ingresos extrapresuestarios, essencialmente publicitários, deben limitar-se a um porcentaje discreto, que no alcance a influenciar sus políticas y contenidos programáticos [...]" (PASQUALI, 1991, p. 154).
[42]No Brasil as redes comerciais podem inserir 15% de publicidade.

quanto esse para a consolidação dos meios públicos. E um deles é a autonomia – tema relacionado diretamente ao financiador.

1.4.1 Autonomia

Da autonomia fala-se como sendo um dos preceitos mais importantes para poder designar uma televisão como pública. Na perspectiva defendida por pesquisadores, ativistas e organizações, a autonomia aparece como um ideal, uma característica totalizante, que pode mantê-la distante das influências e/ou ingerências de governos e do mercado. Seu valor aparece como tão preponderante que se chega a considerá-la como valor hierarquicamente superior à programação, conforme se observa em Bucci (2013, p. 3). Segundo o autor, "[...] ainda que de má qualidade [a programação], seja determinada e posta no ar com *clara autonomia*, não dependendo de qualquer forma de aprovação ou anuência de autoridades externas" (grifo meu).

Indiscutivelmente a independência é um componente vital à televisão pública, todavia pode não parecer salutar a existência de hierarquia entre os preceitos básicos da radiodifusão pública, aqui já nomeados: autonomia, programação, participação social e acesso universal. A vitalidade da televisão pública depende de que essas características operem sinergicamente, afinal ter um meio de comunicação autônomo com uma programação desinteressante e, consequentemente, sem audiência, não dá sustentabilidade à existência da televisão pública. Uma audiência considerável é um dos fatores que caracterizará essa televisão; relembrando Fuenzalida (2002), a TV pública somente será efetivamente pública se constituir uma grande audiência. Penso ser preciso partir da premissa da televisão pública como espaço de criação de produtos com qualidade estética e de conteúdo, sendo o contrário, admitir qualquer programação, resignar-se com a sua marginalidade.

Não obstante, a televisão pública foi e está instituída num mundo concreto e, portanto, ela não está alheia às conjunturas e aos condicionamentos econômicos, políticos, sociais e culturais, entre outros. Muitos dos quais estão impressos na própria formatação das instituições ou meios públicos e podem, de certa maneira, limitar a sua autonomia[43]. Ou seja, essa pode, pensando na conjuntura brasileira, estar estruturalmente limitada a exemplo da

[43]Ver Capítulo 2, em que, no caso brasileiro, apresento as disputas em torno da implantação da EBC e seu formato.

EBC, que até tem um Conselho Curador, órgão que aprova o planejamento da empresa em relação à programação, entretanto, a indicação dos 15 representantes da sociedade civil para participar desse conselho depende, em última instância, da aprovação do poder executivo federal.

Ainda tendo como foco o contexto brasileiro, pode-se, de um lado, questionar se uma parte dos concessionários de emissoras públicas, as TVs Educativas, realmente quer autonomia em sentido amplo, isto é, para agir sem a interferência do mercado ou de governos, com fins de cumprir a sua função social de televisão pública; e, de outro lado, pode-se questionar se, de fato, o que interessa a eles é o poder econômico e/ou político conquistado principalmente através de relações políticas (ou capital político) e troca de favores com grupos dominantes, conforme demonstrou Lopes (2010)[44]. Neste caso, portanto, pode ser que esses concessionários desejem independência no tocante à regulamentação e ao controle social que esse tipo de televisão requer. Ao que tudo indica, eles querem autonomia para ter maior liberdade para agir e, dessa forma, estabelecer arranjos que favoreçam os seus interesses particulares, entre os quais os econômicos, políticos e religiosos.

Contrariamente ao exemplo apresentado, a autonomia geralmente é vista como algo positivo ou até mesmo emancipatória às televisões públicas, visto que teoricamente as exime do forte poder de influência ou da intervenção de governos e até mesmo do mercado. Contudo, não se pode esquecer que a autonomia está ligada ou depende do mundo da práxis, do mundo real. Mais ainda, que não são as instituições ou as coisas que comandam os indivíduos, mas o contrário, são os indivíduos que comandam as coisas (SIMMEL *apud* FRISBY, 1993, p. 178-179).

Sem indivíduos as instituições sociais não funcionam e até mesmo não existem. Isto nos remete a Karl Marx (1987, p. 13): "Os homens fazem a sua história, mas não a fazem segundo a sua livre vontade; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha, mas sob aquelas condições com que se defrontam diretamente, ligadas e transmitidas pelo passado". Marx mostra a relação entre a estrutura e a ação (se é que podemos separá-las), relação esta que pressupõe um condicionamento mútuo. Por outro lado, também não se pode esquecer de que essa estrutura de que fala Marx foi construída ou estruturada por meio de ações humanas passadas, quer dizer "ligadas e transmitidas pelo passado".

[44]Retornarei a esse tema no Capítulo 4.

Logo, afasto-me da concepção de uma autonomia absoluta e corroboro a tese de que a autonomia é relativa ou que deve ser relativizada, porque tanto no plano individual como no coletivo se está sujeito a constrangimentos ou influências e condicionantes, sejam eles de ordem econômica, política, social ou cultural. Adiciona-se ainda o fato da quase impossibilidade de uma vida isolada, pois viver é algo relacional, uma vez que depende de interação social. Isso implica algum tipo de dependência, visto que na interação há ação recíproca, com conflitos, cooperação e colaboração, ou seja, dependência mútua. Segundo Simmel (1983, p. 59-60):

> A sociedade existe onde quer que vários indivíduos entrem em interação. Esta ação recíproca se produz sempre por determinados instintos ou para determinados fins. Instintos eróticos, religiosos ou simplesmente sociais; fins de defesa ou ataque, de jogo ou ganho, de ajuda ou instrução, estes e infinitos outros fazem com que o homem se encontre num estado de convivência com outros homens, com ações a favor deles, em conjunto com eles, contra eles, em correlação de circunstâncias com eles. Numa palavra, que exerça influência sobre eles e por sua vez as receba deles. Essas interações significam que os indivíduos, nos quais se encontram aqueles instintos e fins, foram por eles levados a unir-se, convertendo-se numa unidade [sociação], numa "sociedade". Pois unidade em sentido empírico nada mais é do que interação de elementos [...].

Cotejando com o conceito de interação social[45] de George Simmel podemos observar que a autonomia ou a independência (dos indivíduos) são relativas, pois não existe cidadão que viva isolado de outros cidadãos, uma vez que dependemos de outras pessoas e instituições para vivermos, assim como as instituições dependem de outras instituições e dos seres humanos para sua existência e/ou sustentabilidade. Por isso, penso a autonomia, mesmo de uma instituição, como, por exemplo, a da televisão pública brasileira, como algo compartilhado, como relativa. Pensamento esse que encontra respaldo na afirmação de Eunice Durham:

> A autonomia de que gozam [as instituições] é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício, mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade. Desta forma, a autonomia da instituição é sempre relativa e deve ser definida como o reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina (DURHAM, 1990, p. 1).

[45]Não existe sociedade sem interação, assim como não existem instituições sociais sem sociedade humana.

A autora contribui para responder à questão acima colocada sobre o intuito da autonomia nas instituições públicas. E indica a sua aplicação para o atendimento das demandas sociais, conforme o que já está previamente estabelecido. Isto é, se afasta da concepção de autonomia absoluta e reforça a de autonomia relativa[46] porque no plano individual ou coletivo se está sujeito a constrangimentos sejam eles de ordem econômica, política, social ou cultural.

A autonomia relativa pode ser entendida em pelo menos dois sentidos. Na concepção de Michael Rosenthal não se trata de espaço de ação intermediário entre a total determinação econômica ou os interesses da classe dominante, e a integral liberdade das determinações. Sustenta que a relativa autonomia "não é um 'escape' do determinismo, [...] é a forma específica através da qual o determinismo é exercido. Pelo contrário, é um modo de dominação de classe, uma característica necessária e integrante do aparato ideológico do capitalismo" (ROSENTHAL, 1978)[47].

Embora o autor pareça demonstrar a crença na dominação do determinismo sobre as práticas sociais, coloca a autonomia relativa não como uma concepção abstrata, mas como resultado das práticas sociais, o que de certa forma implica na agência. De modo contrário, a perspectiva de Stuart Hall (2010) sugere mais convicção na agência humana e, para tanto, trabalha com a noção de "dupla articulação" para mostrar a correlação entre estrutura e práxis, conforme explica,

> Podemos dizer que uma estrutura é resultado das práticas previamente estruturadas. Estas então constituem as 'condições dadas', o ponto de partida necessário para novas gerações de práticas. Em nenhum dos casos deveria tratar-se a "prática" como transparente e intencional: nós fazemos a história, mas sobre as condições preexistentes que são produtos de nossa ação. A

[46]O conceito de autonomia relativa é usado por Poulantzas (1981, p. 156) para complexificar a questão da determinação da classe dominante (capitalista) sobre o Estado, afirmando que esse é o resultado de correlação de forças, sendo: "essa autonomia do Estado em relação a tal ou qual fração do bloco no poder existe pois concretamente como autonomia relativa de tal ou qual setor, aparelho ou rede do Estado em relação aos outros". Em Althusser (1978), a totalidade social consistiu em quatro conjuntos distintos de práticas econômicas, políticas, ideológicas e teóricas em combinação complexa uns com os outros. Nenhuma destas práticas deve ser pensada como reduzíveis a qualquer uma das outras. Pelo contrário, cada uma tem a sua própria "autonomia relativa" dentro dos limites estabelecidos por seu lugar na totalidade.

[47]Tradução livre feita pela autora de: "Relative autonomy is not an 'escape' from determinism, tied down only by the 'last instance'; it is the specific form through which determinism is exercised". *Ideology, determinism and relative autonomy*. Disponível em: http://www.ejumpcut.org/archive/onlinessays/JC17folder/RelativeAutonomy.html

> prática é a maneira como a estrutura é ativamente reproduzida (HALL, 2010, p. 199)[48].

A ponderação de Hall demonstra que as estruturas apontam tendências que limitam, canalizam e condicionam a ação humana. Entretanto, não há garantias absolutas de que as tendências inscritas nas instituições sociais, moldadas por práticas anteriores, serão reproduzidas. A estrutura e a prática afetam e são afetadas, entretanto, sublinha Hall (2010, p. 199), "não devemos permitir tropeçar e passar da autonomia relativa da prática à fetichização da prática"[49]. Ou seja, o autor não sustenta a hierarquização da estrutura sobre a práxis ou vice-versa, todavia pondera sobre o risco de ser atribuído um poder excessivo à ação humana. As considerações do autor contribuem para complexificar a questão da autonomia especialmente quando relacionada à televisão pública, no caso brasileiro, resultado de práticas anteriores autoritárias.

1.4.2 **Participação social e transparência: autonomia compartilhada**

Defender a participação social na comunicação, em especial na televisão pública, implica reconhecer a necessidade de pôr fim ao monopólio das elites políticas e/ou intelectuais sobre o tema (BLUMLER; HOFFAMANN-RIEM, 1993), e assumir que os cidadãos podem e devem integrar os debates relativos ao assunto. Portanto, se partirmos da proposição de que a televisão pública é relevante para consolidar a democracia, é fundamental destacarmos que a participação social deve ser destacada como um dos aspectos imprescindíveis para a democratização da sociedade[50]. Ou seja, devemos evidenciar que há uma associação estreita entre ambas. Mais do que isso, deve-se enfatizar que o processo decisório compartilhado seria, em tese, intrínseco à televisão pública.

---

[48] Tradução livre feita pela autora de: "Podríamos decir que una estructura es lo que prácticas previamente estructuradas han producido como resultado. Estas entonces constituyen las "condiciones dadas", el punto de partida necesario para nuevas generaciones de prácticas. En ninguno de los casos debería tratarse la "práctica" como transparentemente intencional: nosotros hacemos la historia, pero sobre la base de condiciones precedentes que no son producto nuestro. La práctica es la manera como una estructura es reproducida activamente" (HALL, 2010, p. 199).

[49] Tradução livre feita pela autora de: "No debemos permitirnos tropezar y pasar de una relativa autonomía de la práctica (en términos de sus efectos), a la fetichización de la práctica" (HALL, 2010, p. 199).

[50] Conforme Martín-Barbero (2005), Demo (1996, 2005), Ramos (2000), Coutinho (2008), Souza Santos (1999 e 2007) e Nogueira (2005).

Entretanto, no cotidiano dessas emissoras percebe-se ainda um distanciamento dessas em relação à sociedade. Conforme lembra Becerra (2013), as leis que regulam a televisão pública na América Latina até contemplam princípios de pluralidade e independência, porém, na prática são exceções aquelas que mantêm um gestão não governamental e participativa. Há modelos diferenciados que incluem algum tipo de compartilhamento das decisões nessas emissoras. A maior parte desses opta por representantes da sociedade civil ou dos poderes legislativos que integram os conselhos dessas televisões para deliberar sobre alguns aspectos da sua gestão.

Considerando que o foco aqui é pensar a televisão pública brasileira, mas fazendo comparação com as de alguns países da América do Sul, especialmente Argentina e Chile, não se podem fazer generalizações para essa região, nem supor que o processo de participação social no Brasil seja igual ao dos dois países supracitados. No caso brasileiro, analisando sua dinâmica da participação social, o sociólogo Pedro Demo (1996 e 2005) sustenta que essa participação é resultado de conquista. Ela não é algo dado, concedido. Mais ainda, nunca há participação suficiente, acabada. A participação é um vir a ser constante, um processo que deve ser infindável e constante. O autor enfatiza que a participação não seja vista como algo natural, uma vez que é conquista, pois existe em nossa sociedade uma tendência histórica à dominação, ainda mais em um Estado capitalista, marcado por não apresentar qualquer vocação social.

O Estado, segundo o autor, historicamente tendeu à concentração do poder e a cooperar com ou servir às elites dominantes. Isto é, o Estado não possui nenhuma virtude intrínseca; por isso sua qualidade depende do controle democrático, de participação social, mas esta depende da criação de espaços participativos, quer por meio da criação desses espaços por governos democráticos que chegam ao poder, quer por meio de pressão social. Segundo Demo, esses espaços podem possibilitar a dissolução de práticas autoritárias arraigadas e implicar, de certa forma, a perda de privilégios dos integrantes de grupos hegemônicos.

No entanto, o autor não realça que alguns setores e/ou grupos das elites dominantes de uma determinada sociedade podem ser mais resistentes às mudanças, como, por exemplo, a área da comunicação no Brasil. Grupos que dispõem de mecanismos para tentar influenciar a opinião pública de acordo com os seus interesses, assim como para evitar o agendamento de alguns temas que lhes são caros, como a democratização da política de comunicação.

Durante seu governo, Lula convocou 72 conferências nacionais para debater vários temas caros à sociedade brasileira, entre 2003 e 2010, das quais 28 conferências ocorreram pela primeira vez, como a da área de comunicação. O levantamento realizado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) demonstrou que esse governo foi o responsável por 60% das 109 conferências promovidas no Brasil desde 1941. Em 10 anos, o governo Lula possibilitou a discussão pública de temas importantes à sociedade brasileira com fins de construção da cidadania e democratização, prática que até então era pouco comum em governos anteriores.

Percebe-se que alguns temas ou algumas áreas temáticas obtiveram mais avanços em termos de discussão pública do que outras ou sofreram menos resistência das elites de suas respectivas áreas. Por exemplo, no período supracitado foram realizadas duas conferências de Políticas para Mulheres (2003 e 2007), duas de Ciência Tecnologia e Inovação (2005 e 2010), e também duas sobre Promoção da Igualdade Racial (2005 e 2009). No entanto, a primeira Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) foi realizada apenas em dezembro de 2009, faltando praticamente um ano para o fim do governo Lula.

O adiamento desta discussão para o final do mandato praticamente inviabilizou a implantação das propostas sugeridas pelos participantes da Confecom. Cabe relembrar que esta conferência foi adiada várias vezes, ocorrendo em virtude da pressão social, pois houve considerável mobilização política nas conferências regionais, que elegeram cerca de dois mil delegados para participarem da conferência nacional. Na plenária nacional foram aprovadas 633 propostas. Contudo, as demandas apresentadas, com forte lastro político-social democratizante, não se converteram em medidas governamentais concretas.

Isso nos leva a concluir que, embora a participação seja imprescindível à consolidação da democracia, assim como para conquistas de direitos sociais, mudanças, conforme frisa Dênis de Moraes, dependem de variadas ações coordenadas e permanentes. Segundo o autor, "[...] não adianta ter princípios gerais democráticos se não houver a determinação política de fazer valer as normas, regulamentações e procedimentos que garantam a sua aplicação" (MORAES, 2011, p. 163).

O exemplo exposto mostra a distância entre a mobilização e as conquistas, que, neste caso específico, a área de comunicação no Brasil, ainda não foram efetivadas. Disso não se pode inferir um certo descrédito na força da participação, mas serve para não depositar nela unicamente a capacidade de transformações. Além disso, indica que a participação e seus

resultados também dependem da "vontade" política de governos ou de quão democrático é um Estado. Portanto, não é sem sentido que Marco Aurélio Nogueira afirma que:

> Não pode haver Estado democrático que se afirme sem cidadania ativa e sociedade participante, mas a ausência do Estado reduz o social a mero mundo dos interesses. O social que perde a conexão com um Estado ou o reduz à subalternidade expressa apenas um mercado desvinculado de qualquer ideia republicana, ou seja, é um espaço de interesses automizados, mas não de direitos (NOGUEIRA, 2005, p. 34).

A participação não é tudo, mas sem ela não se conquista quase nada, até porque a articulação entre ela e o Estado, como mostra Nogueira, é um movimento imprescindível para a democratização. Da mesma forma, como o autor entende o Estado como elemento-chave para democratizar a sociedade, Dênis de Moraes reitera a centralidade dele na área da comunicação: "[...] o Estado é a instituição que pode salvaguardar a diversidade informativa e cultural enquanto elemento decisivo à afirmação da cidadania, em consonância com reivindicações da sociedade civil" (MORAES, 2011, p. 58).

Carlos Nelson Coutinho (2008) também comunga com esta tese: a democratização é um permanente desafio e um processo em permanente construção. Contudo, ela não está livre de entraves e problemas. O Estado pode não estar disposto a dividir o poder e, por isso, algumas vezes, as propostas de participação podem mascarar tentativas sutis de repressão. Por outro lado, a participação não é uma prática desejável por todos, que todos os indivíduos estão dispostos a exercer, visto que implica alguns sacrifícios, conforme pondera Nogueira. Portanto, é preciso não somente estar interessado em participar para defender seus interesses, quaisquer que sejam eles, mas também saber que se têm alguns ônus a pagar. Segundo esse pensador, "a participação resulta de uma complicada operação pedagógica, política e ideológica. Aquele que participa não o faz sem ônus, sem algum sacrifício. Quando esse ônus cresce demais, a participação reflui" (NOGUEIRA, 2005, p. 155).

Para Demo (1996), esse processo pode ter melhor resultado quando é fruto da reivindicação popular e instituído pela base. Mesmo que o processo participativo possua essa característica, o autor adverte: "não é possível supor que é possível solucionar tudo por meio da mobilização política. É preciso entender que uma das maneiras mais efetivas de matar qualquer política social é tirar-lhe o tapete socioeconômico" (DEMO, 1996, p. 89). Assim,

Demo nos indica que não há participação desinteressada e, algo talvez importantíssimo, que o político não pode estar distanciado do econômico e do cultural.

Nogueira (2005) pondera que ainda que nem toda participação seja imediatamente política, ela se orienta por algum tipo de relação com o poder, seja com o poder de outros atores ou com os centros organizacionais e decisórios. Um dos principais problemas apontados pelo autor é o deslocamento da participação da política em virtude dos interesses particulares, característica das objetivações do capitalismo. Outras vezes a participação pode se tornar gerencial por determinados governos.

Embora reconheça algum potencial democrático na participação gerencial, o autor demonstra preocupação com o fato de esse espaço ser aproveitado para que se administre a participação, não consentindo que venha a causar situações incômodas e diminuindo sua potencialidade emancipatória. Apesar de a participação estar sujeita à utilização instrumental por governos ou por interesses particulares, nela há potencial para transformar a sociedade. O pior seria não ter espaços para a participação. Por exemplo, no Brasil, na área da comunicação, a luta ainda é pela criação desses espaços. E quando existem processos participativos, esses são efêmeros e não raramente restritivos.

1.4.3 Mecanismos de participação

A associação entre radiodifusão pública e participação social historicamente não tem sido de proximidade na América Latina, especialmente no Brasil. Passado o período ditatorial na região, em que as emissoras públicas foram utilizadas para dar sustentação aos sucessivos regimes militares, incorre-se ainda no equívoco de mantê-las como uma instituição social separada da sociedade, sem vínculos fortes com os cidadãos. Penso que isso é um erro porque considero a democratização da televisão pública, por meio da implementação de instâncias participativas em várias escalas, como uma oportunidade de recuperação do seu prestígio e da sua relevância social. Para Guillermo Mastrini (2000) a radiodifusão pública e a participação são análogas:

> Deve-se assumir a radiodifusão pública como um investimento destinado a colaborar para o processo de democratização da sociedade [...] Também deve facilitar que os diversos atores sociais possam ter acesso para seu usufruto, superando as barreiras de entrada cada vez mais elevadas para os

> setores não vinculados ao capital financeiro transnacional (MASTRINI, 2000, p. 32).[51]

Para contribuir para a consolidação da democracia, a radiodifusão pública precisa democratizar-se e isso implica ampliação da participação social. Contudo, como observa Antonio Pasquali (1995), a participação é muitas vezes empregada de forma imprecisa e demagógica. A democratização não é uma meta fácil de ser alcançada, mas segundo o autor, implica necessariamente a presença do usuário ou de seus representantes na gestão das emissoras privadas ou públicas, a igualdade de acesso às mensagens, a inserção de conteúdo independente e a qualidade da programação com estética, valores e estilos que respeitem a diversidade do país.

A participação é um valor para a maioria das emissoras no plano institucional, entretanto os procedimentos adotados para sua efetivação são bastante dissonantes. Segundo Fuenzalida (2006), a gestão de uma emissora pública é complexa porque demanda o exercício da pluralidade na programação, a responsabilidade empresarial – as emissoras são empresas públicas, e a garantia de participação social na estrutura de direção.

Dentro da combinação desses critérios, a TVN chilena é considerada um modelo de autonomia e eficiência administrativa (BECERRA *et al*, 2013; FUENZALIDA, 2006, 2009; OTONDO, 2012), assim como tendo, de certa forma, uma gestão participativa. No entanto, o diretor-presidente é indicado diretamente pelo presidente da República. A administração da emissora é compartilhada por um diretório de sete membros, dos quais, seis são escolhidos a partir de um acordo entre o poder executivo e o senado federal. Reza a legislação que o diretório deve ser integrado baseado na pluralidade do país e no mérito pessoal e profissional de cada um de seus membros. Um dos membros representa os funcionários da emissora. Depois de designados, os integrantes do diretório estão protegidos de ameaças de remoção que poderiam ser motivadas por mudanças políticas[52].

---

[51] Tradução livre feita pela autora de: "Pero para que esto sea posible debe asumirse a la radiodifusión pública como una inversión destinada a colaborar en un proceso de democratización de la sociedad. La televisión estatal debe convertirse en un modelo de producción de calidad que desafíe los patrones estéticos y culturales impuestos por la competencia. También debe facilitar que los diversos actores sociales puedan acceder a su usufructo, superando las barreras de entrada cada vez más altas para los sectores no vinculados al capital financiero transnacional. Citar antes democratiza" (MASTRINI, 2000, p. 32).

[52] A Lei n° 19132, de 1992, que criou a Televisão Nacional do Chile, ainda estabelece que os seis diretores são nomeados por oito anos, e a renovação ocorre pela metade. O representante dos funcionários possui dois anos de mandato.

Se excluirmos o representante dos funcionários, que é eleito pelos seus pares, os demais membros somente podem ser considerados como representantes da sociedade se levarmos em conta que a escolha é feita por parlamentes eleitos pela sociedade. Isto é, os integrantes do diretório são designados indiretamente pelos cidadãos chilenos. Além disso, a legislação daquele país estabelece pré-requisitos para a escolha dos diretores da TVN, que beneficiam praticamente pessoas de renome profissional. Por outro lado, essa legislação não prevê a combinação de outros mecanismos de participação para maior aproximação da sociedade.

Na Argentina, a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTASE), empresa criada em 2009 para gerir as emissoras estatais, é administrada por um diretório de sete membros. Os integrantes devem possuir qualificação e trajetória profissional destacada na área da comunicação, sendo o presidente da empresa e um dos diretores designados pelo Poder executivo daquele país. Três outros membros são indicados pela Comissão Bicameral de Promoção da Comunicação Audiovisual do Congresso – determinando-se representação das minorias políticas; e dois integrantes da Comissão Federal de Comunicação Audiovisual – formada pelas universidades, as províncias e associações profissionais[53].

Além do diretório, outro mecanismo de participação está previsto no artigo 124 da Lei Serviço de Comunicação Audiovisual. Trata-se do Conselho Consultivo Honorário de Meios Públicos com a função de exercer o controle social sobre as emissoras estatais, cuja formação seria de 17 membros, dos quais seis do governo federal e os demais representantes de diferentes setores da sociedade. Deve-se destacar que a composição do referido órgão consultivo contempla a diversidade étnica e social do país. Contudo, até meados de 2013, o Conselho não havia sido implementado, demonstrando mais uma vez que uma coisa é a consciência discursiva e outra é a consciência prática sobre determinado assunto (GIDDENS, 1989). A situação demonstra que existe um distanciamento entre o que está previsto em lei e a gestão concreta dos meios públicos, conforme analisam os pesquisadores argentinos,

> A lei argentina e sua aplicação é uma constatação de que não basta ter uma lei aceitável. Em efeito, ainda que a lei estabeleça que os meios públicos devam ser fonte de pluralismo nos conteúdos e contem com desenho institucional de acordo com o dito objetivo, nem sua direção nem seus

[53] Decreto nº 1526/2009 estabelece as previsões necessárias para o funcionamento da RTSA. Disponível em: http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159060/norma.htm

> conteúdos modificaram substancialmente sua marca governamental (BECERRA *et al*, 2013, p. 131)[54].

Ao adiar a regulamentação do Conselho de Meios Públicos para definir os critérios de eleição dos representantes, aquele país deixa de contar com relevante recurso para promover o controle social e legitimar a radiodifusão pública. Sem esse mecanismo, o modelo de gestão argentino se assemelha ao chileno, no entanto parece mais direcionado às questões da comunicação por exigir experiência específica na área. O contrário pode ser percebido no Chile, onde quatro entre os sete diretores não possuíam nenhum vínculo anterior com o setor. Eram três engenheiros e um advogado cujas atuações profissionais não apontam qualquer afinidade com a comunicação[55]. Por um lado, a composição do diretório da RTASE indica maior influência governamental com dois dos seus membros sendo indicados pela presidência. Por outro lado, esse país demonstra um avanço ao incluir representantes das universidades que podem ser de outras províncias, entretanto não inclui nenhum representante dos trabalhadores das televisões públicas no referido diretório.

O Brasil apresenta um modelo misto da presença social na gestão da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). O Conselho Curador delibera apenas sobre a programação, diferentemente do que ocorre na Argentina e Chile, países onde os conselhos têm uma atuação mais ampla, envolvendo os aspectos administrativos também. Ainda sobre Brasil, o Conselho curador da EBC possui uma representatividade maior, sendo 22 o número de membros. Ele é composto por um representante do Senado Federal e outro da Câmara dos Deputados, quatro do Poder executivo federal (ministros), um dos servidores e 15 da sociedade civil.

É importante observar que os nomes indicados, por meio de consulta pública, pela sociedade civil para compor aquele conselho precisam, em última instância, da aprovação do Executivo federal. Como ocorre na Argentina e no Chile, no Brasil o Poder executivo também é o responsável pela indicação do presidente da empresa pública de comunicação, além de nomear o seu diretor-geral. Ao Conselho Curador da EBC cabe a função de organizar as audiências públicas para ouvir a sociedade sobre a programação dos canais públicos. Embora as consultas públicas sejam importantes mecanismos de aproximação social, a quantidade das

[54] Tradução livre feita pela autora de: "La ley argentina y su aplicación es una constatación de que no basta con tener una ley aceptable. En efecto, aunque la ley establece que los medios públicos deben ser fuente de pluralismo en los contenidos y cuenta con un diseño institucional acorde a dicho objetivo, ni su dirección ni sus contenidos modificaron sustancialmente su impronta gubernamental" (BECERRA *et al*, 2013, p. 131).
[55] Integrantes do diretório da TVN disponível em: http://www.tvn.cl/corporativo/directorio.html

realizadas até o momento foi insuficiente para se ter uma amostra representativa ou significativa sobre a opinião dos cidadãos brasileiros a respeito do desempenho da EBC e das propostas que poderiam ajudar no seu planejamento. Em seis anos de atividades, ou seja, de dezembro 2007 até dezembro de 2013, foram realizadas apenas oito audiências públicas[56]. Além do Conselho Curador e das audiências públicas, a EBC conta com a Ouvidoria – o canal mais direto de interação com a sociedade.

Como se pode observar acima, o desenho institucional das emissoras públicas mostra que nos três países supracitados há alguma abertura à participação pública. Entretanto os três modelos apresentados ainda são bastante atrelados ao Poder executivo. Como foi visto anteriormente, o Poder executivo é o responsável pela nomeação dos ocupantes das mais altas funções de comando dessas emissoras. Além desse fato, há outro limitador à participação social nas televisões públicas desses países, qual seja, o pré-requisito ou o fato de serem exigidos representantes da sociedade com renome ou trajetória profissional, com conhecimento técnico ou não sobre televisão, que os projete socialmente para ocupar tais cargos. Deste modo, o tema "televisão pública", ao que tudo indica, continua sendo um assunto para o qual poucas pessoas estão credenciadas a participar. Estão aptos a participar somente aqueles que conseguiram algum destaque na sua área de atuação. Portanto, essa ainda é uma área fortemente marcada pela ideologia da competência, tema apropriadamente analisado por Marilena Chauí (1990) e Blumler e Hoffmann-Riem (1993), como já visto anteriormente.

Penso que o fato de não haver efetiva combinação e/ou articulação dos conselhos ou diretórios das televisões públicas supracitadas com outros mecanismos de participação possa prejudicar a intenção ou a ideia de democratização dessas televisões. Criar novos espaços participativos ou outros canais de participação nessas TVs e não se limitar aos que estão previstos em lei talvez seja a melhor alternativa para democratizar a radiodifusão pública. Na Argentina, o Conselho Consultivo Honorário de Meios Públicos, previsto em lei, poderia desempenhar esse papel por contar com integrantes dos povos originários, dos sindicatos e das organizações sociais, entre outras instituições. No Brasil, as audiências públicas desempenhariam essa função se fossem realizadas com maior frequência. Mas o local de realização das audiências não pode se limitar às capitais dos estados brasileiros. É necessário

[56]Duas foram realizadas em Brasília e no Rio de Janeiro; Porto Alegre, Marabá, Recife e Belo Horizonte foram as outras cidades que sediaram o evento.

que haja conferências municipais também. Esse tipo de arranjo, destaca Fuenzalida (2006), pode "favorecer ao enriquecimento da perspectiva cidadã na gestão das emissoras públicas, e constituir um mecanismo efetivo para associar a direção eficiente com a participação social".

Por outro lado, mesmo prevista a articulação entre conselhos e/ou outros instrumentos de participação em países como a Argentina, por meio do Conselho Honário de Médios Públicos, e no Brasil, com as audiências públicas, esses meios ou canais para participação pública nas televisões não comerciais, com fins de democratizá-las, acabam sendo insuficientes porque ambos os países não concebem mecanismos de participação em outras escalas que não seja a nacional. Uma participação assim, especialmente quando há massiva participação local ou nos municípios, seria não somente ampliada, com forte lastro social ou, caso se queira, legítima e democratizante, além de ser um processo de capacitação ou educação política partindo de baixo para cima, do povo para as instituições sociais ou para o Estado, algo corroborado por John Stuart Mill, quando asserta que o melhor governo é aquele com capacidade de atender às exigências do estado social "[...] em que o povo possa participar; onde qualquer participação [...] é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade" (MILL, 2008 [1861], p. 65).

Para finalizar, farei uma rápida descrição sobre a transparência de informações sobre a gestão nas emissoras públicas argentinas, brasileira e chilena, visto que tão relevante quanto o envolvimento, ou melhor, a participação coletiva e ativa da sociedade na gestão dos canais públicos é a transparência das informações concernentes aos meios públicos de comunicação. A transparência é um valor imprescindível à democratização da radiodifusão pública assim como o seu controle social. Este, por seu lado, está relacionado à descentralização administrativa e às formas de democratização da gestão pública.

Portanto, falar em transparência é o mesmo que falar em controle social e, segundo Lima (2009), "fala-se de controle social da educação ou de controle social da saúde sem que ninguém tenha dúvidas de que se trata de um mecanismo democrático de gestão que funciona normalmente no estado de direito", algo que também pode ser pensado também para a televisão pública, visto que esta é uma instituição estatal e como tal deve estar submetida à *accountability*, palavra de origem inglesa que significa responsabilização, princípio que foi inserido na Constituição Federal Brasileira de 1988.

Assim, quanto à transparência na gestão, o que percebi é que esta não tem correlação direta com as formas de financiamento da televisão pública. No Brasil predomina o modelo de financiamento com recursos públicos, mas não se pode falar que não haja uma transparência mínima sobre as contas da EBC, algo que também é constatado na TVN chilena, que tem modelo de financiamento privado. Por outro lado, não se pode dizer o mesmo sobre transparência na e da televisão pública argentina, que tem modelo de financiamento misto, pois não se consegue obter informações sobre o seu orçamento e despesas.

Ao se fazer uma análise não exaustiva dos sites das emissoras públicas do Chile, Argentina e Brasil para verificar a transparência na gestão por meio da publicização das informações, constata-se maior acessibilidade aos dados na TVN chilena e na EBC brasileira. A emissora mais voltada ao mercado, a TVN, autofinanciada pela publicidade, apresenta de forma mais simplificada as informações. No site na TVN podem ser encontradas a estrutura organizacional e a descrição das atividades que cada diretor e gerente devem desempenhar, além de serem publicizados os seus respectivos salários. Nessa televisão também se divulga a quantidade de funcionários e o tipo de contrato estabelecido entre eles e a instituição. Quanto ao balanço financeiro, até agosto de 2013, não havia nenhum informe sobre o exercício financeiro de 2012, embora estivessem disponíveis os do período de 2003 a 2011.

Já a televisão pública brasileira, a EBC, passou a disponibilizar informações e a ser mais transparente nos atos administrativos depois da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Desde então a emissora passou a divulgar dados sobre contratos, licitações, remuneração e outras despesas. Anteriormente, ela somente disponibilizava as atas das reuniões do Conselho Curador e o relatório das audiências públicas. No *link* desse Conselho encontram-se essas informações, além dos planos de trabalho anual da empresa. Neles estão inscritas as metas anuais da empresa, demonstradas as fontes de recursos e feito comparativo com anos anteriores.[57]

Finalmente, mas contrariamente à política de transparência adota pela EBC e TVN, no *site* da emissora pública argentina ou da Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTASE), que opera todos os canais públicos, não há informações sobre gestão, orçamento ou referentes à estrutura administrativa.

[57] Ver Plano de Trabalho EBC para 2013, disponível em: http://www.conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/files/2_Plano_de_Trabalho_EBC_2013.pdf

1.5 Proximidade como conceito de televisão pública

Elegi até aqui alguns aspectos (universalidade de acesso, programação, financiamento-autonomia, participação social (transparência) para discutir o conceito de televisão pública. Direcionei o olhar sobre o Brasil para mostrar o conceito adotado em teses e dissertações que tiveram como objeto de estudo a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e comparei com as práticas existentes em outros países latino-americanos. Esses são princípios relevantes para a conceituação, no entanto, qual (quais) o(s) valor(es) vulnerável(is)[58] que precisam ser protegido(s) na sociedade brasileira? Minha hipótese é que um desses valores abarca os demais: *a regionalização*[59]. Porque, à medida que as localidades e regiões são excluídas do âmbito de representação, de informar e ser informadas e de participação, existe um déficit social e cultural para ser sanado pelo país. É nessa, na menor área, onde as diferenças mais se evidenciam e a ausência da diversidade tem caracterizado o cotidiano.

O tema local-regional é uma questão pouco levada em conta na radiodifusão, quer seja ela privada ou pública, e constitui um assunto penoso à construção da cidadania brasileira. Enfrenta o contra-ataque dos grandes conglomerados comunicacionais que produzem em escala, visando à redução de custos e, obviamente, prezam pela manutenção da ausência de regulamentação. Ou ainda por políticas estatais que continuam vendo a televisão pública como nacional, com pouca inserção nas localidades, reproduzindo o modelo adotado pelas redes privadas. O quadro se agrava porque o país não tem conseguido avançar na regulamentação da diretriz constitucional que estabelece a regionalização da produção cultural, artística e informativa na radiodifusão. Há 21 anos o projeto de lei (PL nº 256/1991) de autoria da deputada federal Jandira Feghali (PCdoB/Rio de Janeiro) tratou de estabelecer regras para a regionalização, mas ainda não conseguiu ser implementado.[60]

Ocorre o déficit em relação à diversidade regional em relação aos cidadãos, habitantes de diferentes localidades. Não há como conceber a televisão pública que não esteja minimamente ancorada nas diferentes regiões do país. Entendo que por essa via pode-se iniciar a caminhada para chegar ao paradigma da televisão pública concebida por Rincón

---

[58] Ver: BLUMLER, Jay G. *Televisión e interés público*. Barcelona: Bosh, 1993

[59] Em relação ao regional não estou me referindo às cinco regiões geográficas brasileiras, mas a um espaço dentro do estadual, por isso, aqui o regional é empregado como sinônimo do local.

[60] Campanha lançada em 2013 pela regionalização da programação *Quero me ver na TV*, disponível em: http://queromevernatv.com.br/

(2002, p. 29) como o "[...] lugar social de todos, como uma alternativa audiovisual de encontro da sociedade, de fomento dos direitos dos cidadãos, e de reconhecimento da pluralidade social que nos habita".

A televisão pública que não favorece o ambiente regional na sua programação e gestão dificilmente contemplará a pluralidade e o direito dos cidadãos à informação. Estar inserida neste espaço territorial, portanto, não significa o desenvolvimento de prática televisiva sem tensões e conflitos. Apesar de divergências e incertezas ante os conflitos, Martín-Barbero (2004) vê na televisão regional a possibilidade da valorização da cultura regional:

> [...] atravessada pelas ambiguidades da sua relação com a administração estatal e as distorções que introduzem as pressões do mercado, a televisão regional significa na América Latina, para uma multidão de comunidades locais e de grupos sociais, a primeira oportunidade de construir sua própria imagem, depois de tanto tempo de haver sido negadas, excluídas da televisão mal chamada "nacional", as pessoas das regiões querem ver-se, olhar-se em suas cores e paisagens, em seus personagens e em suas festas. [...] o que esta implicando que cultura regional ou local signifique então não o que resta de exótico e folclorizado, a diferença excluída e excludente, senão o que é culturalmente capaz de expor-se ao outro, de intercambiar com ele e recriar-se (MARTÍN-BARBERO, 2004, p. 309-310)

O local/regional apresenta potencialidade para a redução das desigualdades de distribuição de bens simbólicos e pode qualificar a representação simbólica dos grupos regionais e étnico-raciais, tratados geralmente de forma desigual pela televisão nacional. Contudo, ao se defender a televisão com atuação nessa esfera, não se imagina o isolamento regional ou a proteção de certa cultura contra a influência da nacional ou internacional, mas o contrário, aponta para a necessidade de a televisão regional promover o cotidiano e a cultura desses espaços, de mostrá-los aos outros, de articulá-los com as demais regiões e com o nacional. Da mesma forma como Martín-Barbero (2004) não concebe essa televisão regional como gueto, Germán Rey (2002, p. 114) vê nessa nova fase da televisão pública na região a imprescindibilidade do desenvolvimento do seu caráter local, associado à veiculação de notícias regionais, contudo sem perder as articulações com o caráter nacional e internacional. O que denota, segundo o autor: "Uma ênfase nas próprias identidades, porém acompanhada de um diálogo com outras identidades, estranhas e diferentes. Uma afirmação no próprio mundo, mas cheio de vínculos com os outros." (REY, 2002, p. 114)

A perspectiva regional, entretanto, pode agrupar a possibilidade de emancipação social conforme argumentam Rey (2002) e Martín-Barbero (2004), como também podem

representar o aprisionamento por meio dos diversos autoritarismos, sejam eles midiático, político ou econômico. É nessa menor esfera (local e/ou regional) que as ambiguidades, as tensões e pressões acabam sendo mais visíveis. Uma das manifestações pode se dar pelo uso instrumental da radiodifusão para manutenção das oligarquias regionais (HALLIN; 2002; COSTA, BRENNER, 1997).

Em virtude da complexidade do exercício da radiodifusão nas localidades, Bustamante (2004) adverte quanto ao risco de se ver essa televisão pequena, de atuação no âmbito local, como uma emissora comunitária, horizontal e participativa. Em muitos casos, elas reproduzem as polarizações e tendências encontradas nas grandes emissoras. Isto é, podem estar fisicamente fixadas em determinada região, mas possuírem uma prática desconectada da vivência local, servindo apenas como porta de entrada dos canais nacionais. A análise do autor é feita a partir da experiência com a regionalização da radiodifusão na Europa, que aponta que a descentralização das emissoras foi ao encontro das motivações de uma classe política regional em busca de visibilidade. No contexto brasileiro, a descentralização das emissoras educativas, ocorrida no final da década de 1990, em vez de promover a diversidade regional, serviu mais para o proveito de grupos privados que se apropriaram do público na ânsia de ampliar empresariais, religiosos e políticos[61].

Apesar do risco de as elites locais se apoderarem dos meios de comunicação para manutenção do poder e silenciamento dos conflitos, como lembra Pedro Coelho (2007, p. 129): "pior do que existir uma emissão regional com algum grau de fragilidade é não existir qualquer emissão [...]". Todavia, saliento a importância de se estabelecerem regras para amenizar os riscos iminentes, através de legislação, fiscalização e controle social. Independentemente das contradições que podem afetar o desempenho da televisão local, ainda assim, penso que a televisão pública brasileira precisa ser desenvolvida levando fortemente em conta essa instância.

Resguardar a radiodifusão local é ir ao encontro do que está estabelecido nos instrumentos de outorga: a radiodifusão brasileira é local, até porque não existe concessão do Estado à exploração nacional de canais de televisão por entes públicos ou privados. Cada concessionário de televisão pode ter no máximo 10 geradoras no território nacional e duas por Estado[62]. Constitui-se, assim, uma rede com cobertura nacional por meio de retransmissores e

[61] Ver Capítulo 4.
[62] Conforme Decreto-Lei n° 236, de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0236.htm

emissoras afiliadas. Se as concessões são locais, então pode parecer tautológico defender a televisão pública local. Todavia, o local ao que me refiro não condiz apenas com a instalação física, está muito mais associado ao vínculo estabelecido entre a emissora e a comunidade, uma noção que se harmoniza com o conceito de *televisão de proximidade* de Bernard Lopez,

> A televisão de proximidade baseia sua existência em uma relação territorial e comunicativa muito próxima da sua audiência. Efetivamente, o que caracteriza a diferença entre esses canais é a importância da "pequena territorialidade" de seu âmbito de referência, frente às pretensões mais universalistas [...]. Assim, a busca de uma proximidade tanto em sentido físico como simbólico; ambos vão intimamente ligados. Por outra parte, esse conceito é muito útil para distinguir os canais realmente locais (quanto a referência dos conteúdos) daqueles outros, que emitindo para zonas territoriais reduzidas, somente veiculam conteúdo 'de importação' (LOPEZ, 1998, p. 8)[63].

A concepção apresentada por Lopez refere-se à televisão local, independentemente do concessionário, ou seja, os valores sustentados pelo autor são universais para as emissoras estabelecidas nas cidades e com cobertura restrita a determinado território. Por compartilhar do conceito e dos respectivos princípios, tomo emprestado para empregá-lo à televisão pública. Penso que toda televisão pública deva ser de *proximidade*, embora na sociedade brasileira ela ainda não o seja. Sendo assim, a *televisão pública de proximidade* por mim pensada é aquela com vínculo local – não apenas porque produz e veicula conteúdos sobre uma determinada localidade, mas, especialmente, porque está aberta à participação social, assim como a estimula.

Nela, a participação é uma política institucional com potencialidade de estreitar o relacionamento entre emissora e sociedade e, dessa forma, possibilitar que a sociedade reconheça o projeto de comunicação de proximidade como sendo seu. Ou seja, constrói-se um vínculo social, a televisão reconhece os cidadãos da sua localidade como importantes e fundamentais em sua programação, inclusive participando da elaboração dessa programação,

[63] Tradução livre feita pela autora de: "Basar su existencia em una relación territorial y comunicativa muy próxima a su audiencia. Efectivamente, lo que caracteriza y diferencia a estos canales es la importancia de la 'pequeña territorialidad' de su ámbito de referencia, frente a las pretensiones más 'universalistas' [...]. Así, la búsqueda de uma inmediatez, de una proximidad tanto en el sentido físico como simbólico: ambos van íntimamente ligados. Es el trazo característico de estos últimos. Por otra parte, este concepto es muy útil para distinguir los canales realmente locales (en cuanto a referentes de los contenidos) de aquellos otros que, aun emitiendo para zonas territoriales reducidas, sólo programan contenidos "de importación"(LOPEZ, 1998, p. 8).

e esses cidadãos reconhecem essa televisão como sendo importante para a sua representação em sentido amplo, assim como um lócus de enunciação. Dessa forma, a *televisão pública de proximidade* foca sua práxis no fortalecimento do vínculo social, articulando o indivíduo à comunidade, ao local e ao nacional. Fazendo analogia com o que defende Dominique Wolton (1990, p. 16) para televisão aberta e generalista, penso que a força da televisão pública está no "religamento dos níveis da experiência do individual e da coletiva. Ela é a única atividade a fazer a ligação [...] entre jovens e velhos, rurais e urbanos, entre os cultos e os menos cultos".

Finalizando este capítulo, observo que por meio da *televisão pública de proximidade há* a possibilidade de comprometimento mútuo entre emissora e cidadãos, visto que as relações sociais exibidas por ela são "recheadas" de conteúdo social local, logo, de vida e vivência locais, algo que permite pensar que pertencemos a um mundo comum, mesmo com a nossas diferenças e não num mundo pretensamente "universalizante", de homogeneização cultural centralizadora, onde uma visão de mundo particular é exibida na televisão como universal.

Assim, depois de apresentado um conjunto de reflexões sobre o conceito de televisão pública mostrarei no Capítulo seguinte como o Brasil chegou ao modelo de radiodifusão pública vigente. Nele será vista a trajetória iniciada com as TVs Educativas até se chegar ao projeto e as disputas envolvendo a constituição da TV Brasil.

2 TVs EDUCATIVAS E TV BRASIL: A TELEVISÃO PÚBLICA À BRASILEIRA

O conceito de televisão pública e a sua práxis ainda não estão consolidados na sociedade brasileira. A falta de tradição teórica sobre o tema coincide com a recente experiência sob a denominação "pública" e com uma trajetória permeada de incertezas. Essas características reverberam em uma concepção muitas vezes ambígua que traz a marca de contextos sociopolíticos distintos e complexos nos quais as iniciativas surgiram.

O primeiro passo em direção à implantação da televisão não comercial foi dado em pleno regime militar, em 1967, quando surgiu a TVE de Pernambuco. Longe de promover a cidadania e tornar mais democrático o acesso da população aos meios de comunicação, o objetivo era mais político, com a utilização do meio televisivo para dar suporte a uma perspectiva ditatorial-militar de dominação. A limitação de recursos financeiros e técnicos levaram as emissoras educativas à margem da radiodifusão, a maior parte delas chegou à década de 1990 sucateada, quadro que não foi alterado no período de redemocratização do país. As 20 emissoras existentes neste período pertenciam à União, governos estaduais e universidades públicas. Com a flexibilização das regras, entre elas a possiblidade de inserção de conteúdo local, as TVs Educativas se tornaram mais atrativas especialmente para grupos políticos e religiosos do interior do país, que se organizaram com a criação de fundações sem fins lucrativos para requerer as concessões. No final da década de 1990, mais de 100 concessões foram distribuídas pelo governo federal a essas fundações, tornando ainda mais caótica a conjuntura da televisão não comercial no Brasil.

Quarenta anos depois da implantação da primeira TV Educativa, nasce uma nova proposta de criação de televisão pública no país: a TV Brasil, uma das emissoras da Empresa Brasil de Comunicação (EBC)[64]. Tem sido por meio da tentativa de integração dessas duas modalidades de televisão pública, TVs Educativas e TV Brasil, que o país ensaia a construção da Rede Nacional de Comunicação Pública.

[64] Criada pela Medida Provisória nº 398/2007 que foi transformada na Lei nº 11.652, de 2008. A estrutura é composta por oito emissoras de rádio (Rádio Nacional de Brasília AM e FM, Rádio Nacional do Rio de Janeiro, Rádio MEC Brasília, Rádio MEC Rio de Janeiro AM e FM, Rádio Nacional do Alto Solimões, Rádio Nacional da Amazônia); duas agências de notícia (Agência Brasil e Radioagência Nacional), da EBC Serviços, que presta serviços à Secretaria de Comunicação Social do governo federal e opera a NBR. Esta última é a emissora responsável pela divulgação dos atos do Poder Executivo, além da TV Brasil Internacional e TV Brasil – constituída a partir da TV Nacional de Brasília e das TVs Educativas do Rio de Janeiro e Maranhão.

No país, a concepção de televisão pública geralmente oscila entre duas perspectivas que acabam traduzindo a visão social do Estado. Uma concepção a entende como estrutura do Estado, e outra como meio de comunicação pertencente à coletividade. As duas noções básicas não são excludentes, contudo o modelo de gestão estatal imposto por governos de diferentes visões políticas pode alterar significativamente o projeto de comunicação pública. Relembrando o que assinala Pere-Oriol Costa (1986), os meios de comunicação quando geridos pelo Estado podem ser um apêndice do Estado-aparato, isso ocorre quando estão à disposição de determinado grupo político na busca de consenso para manutenção do poder; ou ter raízes no Estado-comunidade orientado na defesa dos direitos fundamentais e espelho do pluralismo social**.**

É essa relação do Estado-comunicação-sociedade um dos aspectos mais controversos no debate estabelecido. No contexto nacional criou-se uma dicotomia entre estatal e público, que inclusive está presente na Constituição Federal de 1988. No artigo constitucional 223, da Comunicação Social, fica estabelecido o princípio da complementaridade da radiodifusão entre público, privado e estatal[65]. Nesta tese não vou me ater a essa discussão porque entendo que devemos avançar e superar a dicotomia estatal-público, embora reconheça que o público não seja intrínseco ao Estado, mas um qualitativo que deva ser construído (COUTINHO, 2008, DANTAS, 2009). Sendo assim, a edificação do Estado-comunidade se dá por uma luta constante e inacabada para socialização das decisões que afetam a vida da população.

De que forma o governo federal priorizou em diferentes fases históricas a relação da televisão pública com a sociedade? Como chegamos ao formato atual de rede pública de televisão? Apontadas essas primeiras dificuldades em termos de construção do marco teórico, adoto a recomendação feita por Raymond Williams:

> Quando os conceitos mais básicos – aqueles, como se diz, dos quais partimos – são subitamente vistos não como conceitos mas como problemas; não como problemas analíticos mas como movimentos históricos ainda

[65] Nesta época o país estava em uma fase transitória para a democracia. Penso que na tentativa de evitar o uso do Estado para fins privados, os constituintes tenderam a criar essa separação entre público e estatal. De certa forma, a regulamentação deste artigo poderia sanar ou mesmo resolver esse problema legal e conceitual.

> irresolutos [...]. Somente devemos recobrar, sim podemos, a substância com a qual suas formas foram moldadas (WILLIAMS, 2009, p. 20)[66].

A partir dos aspectos históricos da televisão pública no Brasil, iniciados com a Televisão Educativa chegando à TV Brasil, é possível compreender as intenções dos respectivos projetos que refletem no modelo de rede que está sendo constituído. Conforme aponta Garnham (2000), para tomar uma posição crítica em relação à estrutura existente e da práxis midiática é necessário conhecer por que são de tal forma, bem como as variações históricas que trouxeram alterações e as práticas que ainda estão enraizadas nas instituições da comunicação social herdadas.

A herança da estrutura criada no período de ditadura militar, reformulada nos anos 1990, reflete tanto na estrutura como na performance do serviço de radiodifusão pública que vem sendo reformulado desde 2007 com o surgimento da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Mais do que o espaço temporal de 40 anos que separa as duas iniciativas, existem práticas arraigadas do uso de parte dos canais educativos que não foram levadas em consideração quando se pretendeu implementar um novo modelo de televisão pública. Há uma pretensão do governo federal de unificar esses dois projetos distintos, sem, no entanto, ter realizado uma reforma para criar condições legais para tal feito.

2.1 Televisão Educativa a origem da televisão não comercial

A televisão pública no Brasil nasceu sob a denominação *Educativa*. A iniciativa de constituir uma segunda modalidade de televisão partiu do primeiro governo pós-golpe civil-militar de 1964, do general Humberto Castelo Branco, que, por meio do Decreto-Lei nº 236 de 1967, constituiu a TVE de Pernambuco. Essa nova categoria de televisão era destinada, exclusivamente, à divulgação de programas educacionais, com a transmissão de aulas,

[66] Tradução feita pela autora de: "Cuando los conceptos más básicos – aquellos, como se dice, de los cuales partimos – son súbitamentevistos no como conceptos sino como problemas; no como problemas analíticos sino como movimentos históricos aún irresolutos [...]. Sólo debemos recobrar, si podemos, la sustancia com la cual sus formas fueron moldadas" (WILLIAMS, 2009, p. 20).

conferências e debates. Este era o seu objetivo manifesto, mas havia também o latente, talvez mais importante para os generais-ditadores: fazer campanha ideológica, por meio da televisão.

A distribuição da concessão das TVs Educativas era feita diretamente pelo Poder executivo federal à União, aos estados, municípios ou instituições nacionais, comprometidos com o s*tatus quo* da época. Porém, o mesmo decreto que implantou as TVs Educativas estabelecia uma série de medidas que reprimia o direito de expressão, que permaneceu durante todo o período ditatorial (1964-1985)[67]. A televisão pública que nasceu nesse contexto trouxe as marcas da repressão. Sob a roupagem de educativa tentou-se uma educação massificada da mão de obra para atender às exigências mínimas de instrução do país. Existiam no Brasil 18,2 milhões de analfabetos com mais de 15 anos para uma população de 70 milhões. Programas educacionais progressistas que vinham se desenvolvendo no país foram proibidos, a exemplo do Movimento de Educação de Base (NUNES, 2006).

Tanto como projeto educacional quanto como política de comunicação apresentava fragilidades na medida em que não considerava a diversidade do país, priorizava uma educação formal-técnica direcionada para a formação de mão de obra para o capital e utilizava os métodos empregados em sala de aula sem adaptá-los ao meio tecnológico. O que se observa é que o surgimento dessas emissoras ocorreu sem planejamento e sem uma política pública setorial. Segundo Alexandre Fradklin (2008), algumas TVs Educativas foram implantadas por interesses ou fins estritamente políticos e raras foram aquelas que foram concedidas para cumprir rigorosamente o que a sua legislação determinava.

Mesmo sem um planejamento e sem um projeto definido pelo governo federal, a expansão da estrutura física foi rápida. Segundo Pieranti (2007), quatro anos depois da implantação da primeira TV Educativa, a TVE de Pernambuco, a cobertura dessas TVs já atingia 94% da população. Segundo dados oficiais, na década de 1990 existiam apenas 20 geradoras educativas. O que leva a inferir que nesse período a maior parte do país recebia a

[67] O Decreto-Lei n° 236/1967 definia como crime o emprego da radiodifusão para a prática de crime ou contravenção previstos na legislação em vigor no país, inclusive: "a) incitar a desobediência às leis ou decisões judiciárias; b) divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional; c) ultrajar a honra nacional; d) fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social; e) promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião; f) insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nas organizações de segurança pública; g) comprometer as relações internacionais do País; h) ofender a moral familiar pública, ou os bons costumes; i) caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativos, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros; j) veicular notícias falsas, com perigo para ordem pública, econômica e social; l) colaborar na prática de rebeldia, desordens ou manifestações proibidas".

programação das TVs Educativas através de retransmissores, não havendo programação local ou regional que contemplasse a maior parte das cidades brasileiras.

É importante salientar que a existência de poucas geradoras não facilitou a integração das emissoras em rede (ver Capítulo 3). Dessa fase despontaram duas emissoras: 1) a TV Cultura de São Paulo, comprada em 1969 do grupo Diários e Emissoras Associados pelo governo do Estado de São Paulo; e 2) a TVE do Rio de Janeiro – única operada diretamente pelo governo federal - implantada em 1975. Ambas acabaram constituindo duas redes paralelas de televisão educativa.

O fim do regime militar e o início da reconstrução democrática brasileira implicaram mudanças significativas no formato das TVs Educativas. Em primeiro lugar, a concessão de TVs Educativas serviu como forte moeda de troca pelo poder executivo para atingir determinados fins, tendo como resultado o crescimento significativo na quantidade das emissoras. Conforme lembra Othon Jambeiro (2000), o governo do presidente José Sarney negociou 418 concessões de rádio e televisão para garantir a aprovação, pelo Congresso Nacional, do mandato de cinco anos para Presidente da República. No total, Sarney distribuiu, entre março de 1985 a março de 1990, 1028 concessões de rádio e TV. Essa quantidade de concessões representava 30% do total das outorgas de TV no Brasil desde 1922.

Segundo, a legislação sobre as TVs começou a ser alterada. Ainda nesse governo foi implementada a Lei nº 7.505, de 1986, permitindo aos concessionários a captação de patrocínio e apoio cultural. Outra alteração tratou da criação de uma nova modalidade educativa: a retransmissora mista[68], que podia inserir até duas horas (15%) de programação local. A programação deveria priorizar a veiculação de notícias e informações de interesse comunitário/local e dar ênfase aos aspectos e valores inerentes à cultura local; ou ao bem-estar individual e coletivo, visando ao aprimoramento e à consolidação da vida comunitária (BRASIL, 1989).

Um olhar apressado sobre a flexibilização das regras poderia induzir a uma análise otimista, mas equivocada, de que estava em processo o desejável ajuste da legislação sobre as TVs Educativas ao novo período histórico, o da redemocratização, principalmente no que diz respeito à possibilidade de veicular uma programação que estivesse próxima ao cotidiano dos

[68] Conforme Portaria nº 93, de 1989, do Ministério das Comunicações. Disponível em: http://www.mc.gov.br/o-ministerio/273-lex/portarias/24705-portaria-n-93-de-19-de-julho-de-1989

cidadãos. A adoção dos novos critérios até poderiam ter contribuído para que caminhassem ou se transformassem em TVs abertas ao diálogo com a comunidade, mas prevaleceu o uso para fins políticos. As modificações tornaram as TVs Educativas mais atrativas aos concessionários, que poderiam custear pelo menos parte das despesas com patrocínio e ainda veicular conteúdo local para atingir interesses particulares. Do outro lado, as emissoras vinculadas aos estados ou às universidades públicas foram estimuladas a buscar suporte no mercado, diante dos escassos recursos aplicados pelo Estado.

As alterações iniciadas pelo governo Sarney foram exacerbadas na década de 1990 pela política neoliberal do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). "As TVs Cultura e TVE do Rio de Janeiro foram sucateadas e levadas a adotar um modelo de sustentabilidade mais integrado às verbas publicitárias" (VALENTE, 2009, p. 274). Neste período, a emissora fluminense sofreu alterações na sua constituição jurídica, sendo transformada em organização social, o que significou, em tese, privatização.

As mudanças nesta fase vieram em duas etapas. Na primeira delas, o governo tratou de criar a infraestrutura com a distribuição de 1.848 retransmissoras de televisão, modalidade na qual estavam inseridas as TVs Educativas (COSTA e BRENER, 1997). Essa ação foi realizada antes da aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional que permitia a reeleição para os cargos do Executivo, beneficiando o presidente da República FHC, que, por meio dessa jogada política, pôde disputar as eleições em 1998[69]. Em realidade, copiando a tática do ex-presidente Sarney, FHC, ao que tudo indica, também usou as TVs Educativas como moeda de troca para conseguir votos à emenda que lhe permitia se candidatar à reeleição.

Na segunda fase, as retransmissoras educativas puderam solicitar ao Ministério das Comunicações (Minicom) a mudança para geradoras, categoria que permite preencher a grade com conteúdo local[70]. Tal medida representou a ampliação do uso para fins político-eleitorais desses canais. Qualquer grupo social a partir da criação de uma fundação sem fins lucrativos poderia requerer a concessão, tendo algumas exigências mínimas, entre elas, a mais importante era a demonstração da capacidade financeira para manter o projeto. Não

[69] Depois de mais dois anos de tramitação, em de junho de 1997, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 16, de 9 de março de 1995. Ela possibilitou a reeleição de prefeitos, governadores e do presidente da República. Além da distribuição de concessões de TVs Educativas a aliados políticos, no processo de aprovação dessa emenda, também surgiram denúncias de que o governo FHC havia comprado votos dos parlamentares para aprová-la.

[70] De acordo com o Decreto-Lei nº 2.593, de 15 de maio de 1998, as retransmissoras poderiam solicitar a mudança de categoria para geradora educativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2593.htm

havia exigência em relação à programação. Sem depender de licitação, a proposta era analisada pelo Minicom e encaminhada para ratificação pelo Congresso Nacional.

O processo "simplificado" e a ausência de controle social possibilitou a rápida ampliação na quantidade desses canais, especialmente na gestão de Pimenta da Veiga (PSDB-MG) como ministro das Comunicações, responsável pela distribuição de mais de 100 geradoras. Neste processo, pelo menos 23 políticos foram beneficiados, especialmente alguns de Minas Gerais, terra natal do ex-ministro (LIMA, 2007). Contudo, a identificação desses políticos-proprietários de TV Educativa é bastante difícil, pois geralmente eles usam como "testas de ferro" parentes, assessores e cabos eleitorais.

Outro fator a ser destacado diz respeito à criação de instituições fantasmas. Em alguns casos as outorgas são deferidas às fundações que possuem endereços fictícios. Ou seja, algumas instituições são criadas instrumentalmente para requerer a concessão televisiva, sem ter desenvolvido ou ter histórico de qualquer atividade social que as credencie ou dê suporte a sua demanda (LOPES, 2010).

As alterações supracitadas foram implementadas no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) quando as concessões para TVs comerciais deixaram de ser distribuídas por critérios internos determinados pelo executivo federal e passaram a ser concedidas por meio de licitação. O novo procedimento de certa forma tornou o processo de concessão dos canais que ainda restavam menos personalizados, uma vez que há a divulgação de regras a serem seguidas pelos interessados. A partir da introdução de normas mais transparentes para o processo de outorga comercial, houve um descolamento do interesse político-econômico para as concessões das TVs Educativas. Assim, emissoras que eram marginais dentro do sistema de comunicação brasileiro passaram a ter maior expressão, pelo menos quantitativa e politicamente.

2.1.1 O panorama atual

Nos anos recentes, entre 2003 e 2010, a subida ao poder de um governo balizado por visões de mundo de centro-esquerda, não implicou mudanças substantivas no campo da comunicação, especialmente no que se refere às TVs Educativas. A opção política tem sido pela continuidade do quadro estabelecido. Conforme Lopes (2010), em Santa Catarina, 70% das TVs Educativas estão vinculadas a grupos religiosos, políticos e empresariais. Nesses

canais, a programação vem sendo utilizada para atender aos interesses dos referidos grupos, distanciando-se sobremaneira do que prevê a legislação para as emissoras educativas. Estudo mais recente feito por Luiz Felipe Stevanim (2011), a partir da análise do quadro societário das emissoras educativas, reitera que o cenário encontrado em Santa Catarina não difere do nacional. O autor indica a presença do privado no campo público. Segundo Stevanim (2011), foram concedidas 19 TVs destinadas a fundações privadas de perfil religioso, outras 53 vinculadas a grupos políticos, eleitos ou pessoas com atuação eleitoral.

Em face do uso explícito das TVs Educativas para fins comerciais, políticos e religiosos, o governo federal implementou tardiamente uma medida para frear essa prática. A Portaria nº 355, de 12 de julho de 2012[71], do Ministério das Comunicações, fixa alguns critérios para a distribuição das novas outorgas. Um deles refere-se ao próprio Ministério, que agora precisa divulgar avisos de habilitação para o credenciamento dos interessados nas frequências disponíveis no plano básico da radiodifusão educativa. O procedimento anteriormente era individual, o interessado verificava a disponibilidade do canal e fazia diretamente a solicitação ao Minicom.

Da parte do proponente passou a ser exigido, como critério de pontuação no processo, a apresentação de uma proposta da grade de programação que atendesse aos princípios educativos e a definição do tempo previsto para inserção de conteúdo local. Criou-se uma lista das instituições que possuíam prioridade na concessão. As universidades públicas federais encabeçam a lista, seguidas pelos Estados e Distrito Federal; as universidades estaduais e distritais; os municípios; as universidades municipais; e, por último, as demais pessoas jurídicas de direito público interno[72]. A medida restringe a concessão das emissoras de rádios e TVs Educativas a entes públicos, especialmente àqueles que mantêm atividades educacionais, na busca de imprimir uma personalidade pública pelo menos quanto ao vínculo institucional.

Na verdade, o impacto regulatório desta portaria é parcial uma vez que cria normas apenas para a distribuição das novas outorgas. No entanto, nela não consta nenhuma orientação para tornar mais rigorosa a renovação dos canais que estão em funcionamento ou que já foram outorgados. Por exemplo, em agosto de 2012, estavam em funcionamento 137

[71] Disponível em: http://www.mc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25701:portaria-n-355-de-12-de-julho-de-2012&catid=273:portarias

[72] Pessoas jurídicas de direito público interno são a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios, as autarquias e as demais entidades de caráter público criadas por lei.

geradoras educativas e outras 66 já haviam sido outorgadas (quadro 1). Juntas representam 70,7% do total das 287 frequências disponíveis. Sendo assim, os preceitos estabelecidos na portaria supracitada, de fato, são seguidos ou orientaram menos de um terço (29,3%) das concessões ou, em números absolutos, 84 canais. Portanto, como se pode observar, a maior parte das TVs Educativas continua operando sem as diretrizes da nova norma.

Quadro 1: Distribuição de TVs Educativas por região

Região	**Em atividade**	**Em processo**	**Canal vago**	**Total**
Sudeste	67	43	51	161
Sul	28	08	14	50
Nordeste	24	11	10	45
Centro-Oeste	12	02	05	19
Norte	06	02	04	12
Total	**137**	**66**	**84**	**287**

Fonte: Dados agregados pela autora com base nos dados fornecidos pela Anatel

A Portaria MC nº 355/2012 apresenta outra fragilidade quando se refere à obrigatoriedade dos canais educativos de integrar a Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP). A referida regra está prevista somente para pessoas jurídicas de direito público interno, mas não obriga as fundações privadas a seguirem os mesmos preceitos. São essas as instituições que configuram o maior problema de desvio das finalidades no uso das concessões, bem como aquelas que apresentam maior resistência para integrar a rede nacional de comunicação pública. Portanto, as fundações privadas podem seguir critério próprio, afiliando-se a qualquer emissora cabeça-de-rede.

O diagnóstico acima revela que o Poder executivo não teve, de fato, a intenção de regular de forma contundente as TVs Educativas. A publicação de mais uma portaria se sobrepõe a outras tantas regras da radiodifusão e aumenta o caos da legislação brasileira nessa área, implicando certa insegurança ou descontrole de operacionalização, funcionamento e fiscalização dessas TVs. Demonstra ainda relutância ou, no mínimo, certa dificuldade

governamental em alterar práticas arraigadas de vícios patrimonialistas e interesses políticos eleitoreiros estabelecidos ao longo da história recente das concessões das emissoras educativas.

De certa forma essas relações se refletem na disparidade da distribuição geográfica das concessões. Há concentração na região mais rica do país, o Sudeste, que detém 48,9% de todos os canais que estão em atividade no Brasil (quadro 1). Na sequência aparece a região Sul, com 20,5% das TVs em atividade no Brasil, seguida das regiões Nordeste, com 17,6%, Centro-Oeste, com 8,7%, e Norte, com 4,3%. Se for feita uma projeção somando as três categorias (canais em atividade, em processo e vagos) aumenta ainda mais a disparidade entre as regiões. A região Sudeste fica com 56,3% de todas as concessões, enquanto a Norte fica com apenas 4,1%, uma diferença abissal de mais de 50%. Isso indica um grande paradoxo, visto que as emissoras educativas deveriam estar mais presentes nas regiões mais carentes do país ou, minimamente, deveria haver uma distribuição mais equilibrada entre os estados.

Entretanto o quadro de distribuição por região e/ou estado revela o contrário: há mais TVs Educativas nas regiões e nos estados mais ricos e influentes politicamente do país[73]. A maior parte das concessões está nos estados mais industrializados, como São Paulo, com 28 emissoras, Minas Gerais, com 27, e Paraná, com 13. A exceção são Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que são considerados ricos, mas que têm "apenas" seis emissoras em atividade cada um deles. Mas essa quantidade, mesmo se considerada pouca em relação aos três estados citados acima (MG, SP e PR), ainda assim é maior que média nacional, que é de cinco TVs (em atividade) para cada Unidade da Federação.

Entre os estados considerados mais pobres a exceção é o Ceará, que tem seis concessões de TVs Educativas em atividade, número acima da média da região Nordeste, que é de 2,66 TVs por Estado. O Estado de Pernambuco, pioneiro na implantação da TV Educativa, não apresenta uma expansão significativa quando comparado a outras Unidades da Federação. Possui quatro emissoras. Independentemente das exceções, o que se observa de fato é uma concentração de TVs Educativas na região Sudeste. Qual é a explicação oficial para a disparidade?

[73] No final de 2009, o Ministério das Comunicações havia anunciado a existência de 177 geradoras educativas. Este número foi reduzido para 79 em setembro de 2011. Percebi então que o Ministério tinha dificuldades para produzir e/ou fornecer dados confiáveis. Assim sendo, optei pela utilização das informações disponíveis no Sistema de Controle da Radiodifusão (SRD), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Segundo o servidor da Anatel Hélio Costa, as outorgas que estão *em processo* já possuem a concessão, faltando apresentar algum documento para serem consideradas como aptas a operar. Contudo, na prática, algumas delas já podem estar funcionando. Os canais vagos são aqueles que ainda estão disponíveis.

De acordo com Alexandre Lobão, servidor da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), existe um critério técnico, a condição geográfica, que dificulta a propagação das frequências e, por isso, algumas regiões podem ter uma menor disponibilidade de canais. Contudo, não ignora que em alguns momentos a organização atendeu a interesses políticos. Como se pode observar no quadro 2, há estados com geografia bastante acidentada e com uma quantidade considerável de canais, a exemplo de Santa Catarina e Minas Gerais.

Quadro 2: Distribuição das TVs Educativas por região e Estados

ESTADO/REGIÃO	**EM ATIVIDADE**	**EM PROCESSO**	**CANAL VAGO**	**TOTAL**
Sudeste	67	43	51	161
Espírito Santo	06	01	02	09
Minas Gerais	**27**	**31**	**22**	**80**
Rio de Janeiro	06	01	06	13
São Paulo	**28**	**10**	**21**	**59**
Sul	28	08	14	48
Paraná	**13**	**04**	**08**	**25**
Rio Grande do Sul	06	03	05	14
Santa Catarina	09	01	01	11
Nordeste	24	11	10	45
Alagoas	02	X	X	02
Bahia	04	02	04	10
Ceará	06	02	05	13
Maranhão	01	02	X	03
Paraíba	01	02	X	03
Pernambuco	04	01	01	06
Piauí	03	X	X	03
Rio Grande do Norte	02	01	X	03

Sergipe	01	01	X	02
Centro-Oeste	12	02	05	19
Distrito Federal	02	X	X	02
Goiás	06	01	03	10
Mato Grosso	02	01	X	03
Mato Grosso do Sul	02	X	02	04
Norte	06	02	04	12
Acre	01	X	X	01
Amapá	01	X	X	01
Amazonas	01	X	01	02
Pará	02	X	X	02
Rondônia	X	01	01	02
Roraima	X	01	X	01
Tocantins	01	X	02	03
Total	**137**	**66**	**84**	**287**

Fonte: Pesquisa direta com base em dados fornecidos pela Anatel

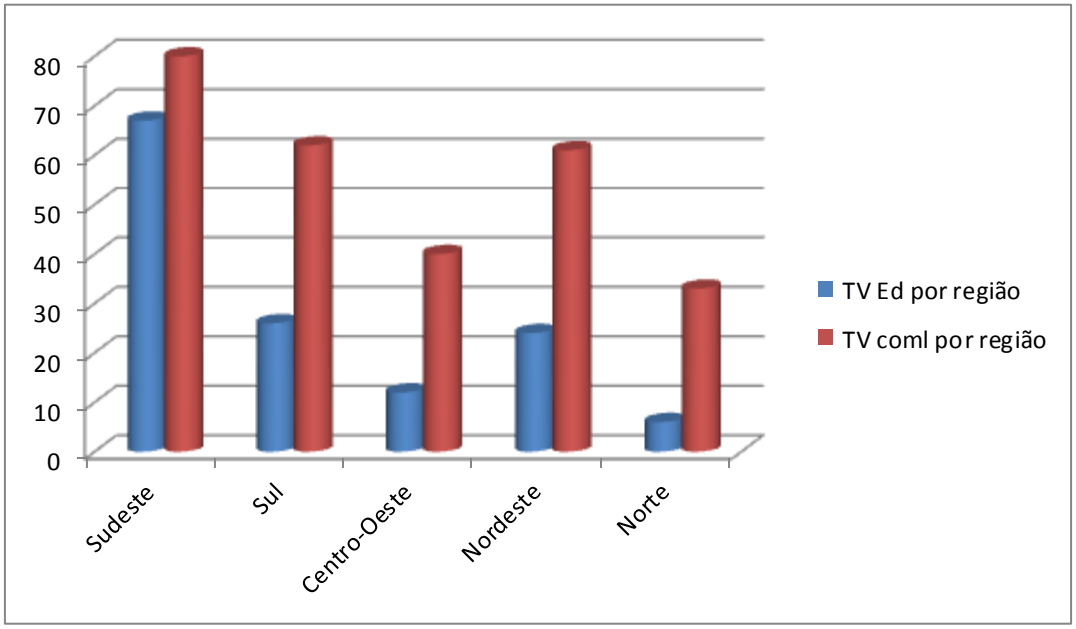
No quadro pode ser melhor visualizada a discrepância existente entre as regiões e estados. Se agregadas as Unidades da Federação com maior número de geradoras em funcionamento: Minas Gerais (27), São Paulo (28) e Paraná (13), chega-se a quase 50% do total de emissoras. Apenas três estados possuem praticamente metade de todas as TVs Educativas em atividade do país. Fazendo uma projeção, agregando os dados das TVs Educativas "em atividade", mais processos de outorga "em andamento" e "os canais ainda disponíveis", juntos, esses três estados terão 57,19% de todas as frequências de Televisão Educativa do país.

Do lado aposto aparece a região Norte com apenas seis TVs Educativas, localizadas em cinco dos sete estados. Rondônia e Roraima são as duas únicas Unidades da Federação que não contam com nenhuma emissora em atividade. A exceção dessa região é o Pará, que tem duas TVs Educativas, bem acima da média da região de 0,85 por Estado. O Norte do país

detém 4,44% do total de TVs em atividade, situação que deve permanecer no futuro, conforme projeção da organização das frequências pela Anatel que prevê 12 dos 285 canais educativos para essa região.

A projeção se revela bastante negativa para a região Norte, e também mostra a concentração dessas outorgas em um único Estado, Minas Gerais, que terá quase 30% de todas as outorgas, 80 TVs Educativas (quadro 2). Os centros de decisão econômica e política são os maiores beneficiados das concessões educativas. Uma lógica que é semelhante e que também se operacionalizou com relação às concessões comerciais. Os estados com maior quantidade de concessões educativas são também aqueles que possuem o maior número de geradoras comerciais: São Paulo (40), Paraná (25) e Minas Gerais (20), que somadas correspondem a 30,79% das 276 geradoras comerciais em atividade (gráfico 1). Observa-se apenas uma ordenação diferenciada[74]. É interessante observar que na modalidade de televisão comercial a divisão das concessões ocorre de forma mais equilibrada. Não há estados sem geradoras, a menor quantidade é encontrada em Roraima (2).

Gráfico 1: Comparativo de distribuição de TVs Educativas e TVs comerciais por região



[74] Minas Gerais, que, em relação à quantidade de TVs Educativas em atividade, ocupa a segunda posição no *ranking* (quadro 2), cai para terceiro lugar quando se refere às TVs comerciais.

A assimetria na distribuição das outorgas educativas revela que o poder executivo federal, como organizador da estrutura da comunicação, vem contribuindo para aumentar a concentração do poder político e econômico e, é claro, midiático, nas regiões Sudeste e Sul[75], sendo irrisória a participação da região Norte. A argumentação não é uma aceitação do desvio da finalidade dessas emissoras, mas o contrário. Em tal estrutura distributiva de TVs Educativas - vale destacar, extremamente concentrada - mesmo que prevalecesse a função educativa com conteúdos voltados à valorização da comunidade, ainda assim haveria uma incoerência por não contemplar as regiões e estados com maior carência de acesso aos bens e serviços culturais. Como bem pondera Pedro Demo (2005), um Estado capitalista não possui qualquer vocação social, predomina nele a tendência à concentração do poder, da riqueza material e imaterial, e, consequentemente, o atendimento dos interesses das elites dominantes.

Essa situação se alimenta da prática governamental da sobreposição de normas - decretos e portarias. Observa-se que essa tem sido a regra no tocante à radiodifusão: a ausência de uma política de comunicação, no sentido definido por Beltrán (1976, p. 4), "[...] um conjunto integrado, explícito e duradouro [...] harmonizadas em conjunto coerente de princípios e normas para guiarem a conduta das instituições especializadas no manejo do processo de comunicação em um país". Outro aspecto levado em consideração pelo autor é a importância do Estado para conduzir o processo de organização do setor, entretanto ele sublinha que na elaboração de uma política de comunicação deve ser priorizada a participação da sociedade civil.

Os atributos apontados por Beltrán (1976) não estão presentes no cenário brasileiro da comunicação. As leis nessa área não formam um corpo claro, unificado e duradouro[76]. Parte da normatização ocorre por intermédio de portaria, um instrumento frágil que pode ser revogado a qualquer momento por tratar-se de um ato administrativo estabelecido pela autoridade pública de plantão. O mesmo não ocorre com as leis, que, para vigorarem, precisam ser aprovadas pelo Congresso Nacional, assim como qualquer outra alteração (extinção, emenda ou revogação).

---

[75] Refiro-me ao poder e não a uma programação educativa porque, conforme demonstrado neste Capítulo, a prática da maior parte das TVs Educativas tem sido caracterizada pelo proselitismo econômico, político ou religioso.

[76] A fragmentação normativa nessa área diminuiu pelo menos em relação à televisão por assinatura. A Lei nº 12.485/2011 unificou as normas para as diferentes modalidades de TV paga.

O uso de portaria(s) não dá segurança jurídica a médio e longo prazo no que diz respeito à operacionalização das concessões de TVs Educativas. Some-se a isso a falta de regulamentação do artigo 223 da Constituição Federal de 1988, que diz que: "Compete ao Poder executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal" (BRASIL, 1988). Até o presente momento, o Estado brasileiro não especificou o que seria ou como se daria a divisão entre público e estatal, menos ainda criou regras para promover a chamada complementaridade.

2.2 TV Brasil: conjuntura, projeto e disputas

O projeto da TV Brasil nasceu em um cenário de desapontamento da sociedade brasileira, ou melhor, dos agentes sociais que lutam pela democratização da comunicação, com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), no que diz respeito à comunicação. No primeiro mandato, a administração Lula se afastou das bandeiras históricas do movimento pela democratização da comunicação. Consequentemente, essa administração não levou adiante a tão esperada reformulação da legislação do setor (CABRAL, 2008). Outra expectativa malograda[77] foi a de tentar promover a democratização da comunicação por meio da implantação do padrão de televisão digital. Neste momento se poderia ter revisto o oligopólio e promovido a entrada de novos atores no setor. Contudo, isso não foi feito e o país perdeu a oportunidade histórica de fomentar uma ampla reforma na área das telecomunicações com a entrada da tecnologia digital.

O desenvolvimento de um padrão nacional digital foi abandonado depois que veio à tona, em maio de 2005, a denúncia de corrupção no governo[78]. A crise política ocupou grande espaço nos noticiários em ano pré-eleitoral, o que poderia prejudicar os planos de reeleição

[77] Ante a pressões e críticas da mídia hegemônica, o governo Lula não levou até o fim o projeto da criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), que seria responsável pela regulação do audiovisual, e teve suas funções reduzidas ao fomento e à fiscalização cinematográfica. Houve recuo também com a proposta de criação do Conselho Federal de Jornalismo, reivindicação antiga da categoria. Segundo o presidente da Federação Nacional de Jornalismo, Sérgio Murilo, "[o conselho] irá regrar o acesso a nossa profissão; fiscalizar o exercício profissional - hoje isso é feito pelo Ministério do Trabalho; defender, lutar por um bom ensino de Jornalismo e zelar pelo cumprimento da ética profissional". Extraído de: http://www.piratininga.org.br/entrevistas/cfj-andrade-azedo.html.

[78] Denominado como "mensalão", foram denúncias de compra de voto de parlamentares envolvendo 40 pessoas ligados diretamente ou indiretamente ao governo federal.

presidencial. Três meses depois, com o agravamento da crise política, o governo nomeou o então senador Hélio Costa como ministro das Comunicações. Um nome afinado com os interesses dos radiodifusores, além de ser ex-funcionário da Rede Globo de Televisão. Tal medida talvez tenha sido uma tentativa de melhorar a cobertura da imprensa sobre o governo com a entrega das Comunicações a uma pessoa de confiança dos radiodifusores.

Os resultados nefastos da nomeação de Hélio Costa ao cargo de Ministro das Comunicações foram quase que instantâneos. A posse de Costa veio acompanhada, por parte do governo, da desistência de continuar investindo no projeto de desenvolvimento da tecnologia nacional, projeto que havia recebido R$65 milhões para pesquisa, envolvendo 20 universidades brasileiras[79]. Na avaliação de Bolaño e Brittos (2007), o suporte e a realização deste projeto teria sido a maneira mais progressista e arrojada de independência tecnológica. Ainda poderia resultar na entrada de recursos externos se o país convencesse outros países a adotar o padrão brasileiro de televisão digital. Porém, como o plano foi descartado e o ministro passou a defender a adoção do padrão japonês, o preferido pelos radiodifusores, argumentando que as empresas iriam colocar a televisão digital no ar e por este motivo deveriam ser preservados os direitos já adquiridos.

Percebe-se que a ida de Costa para o cargo de Ministro das Comunicações provocou retrocessos ao impedir o desenvolvimento e a provável conquista de autonomia tecnológica na área. Contudo, houve reações e disputas. Devemos lembrar aqui que a administração Lula era sustentada por um governo de coalização, acordo entre vários partidos políticos de vários espectros ideológicos para dar sustentação política ao poder executivo federal. Sob tais circunstâncias era impossível não haver disputas dentro do próprio governo, não somente sobre quais políticas públicas implantar, mas também sobre os meios de como implementá-las.

Entre tantas disputas, uma delas ocorreu entre o Ministério das Comunicações, sob o comando de Hélio Costa, e o Ministério da Cultura, sob o comando do cantor e compositor Gilberto Gil. O primeiro defendia o interesse dos radiodifusores; o Ministério da Cultura apoiava as propostas dos movimentos sociais pela democratização da comunicação, de onde surgiu o embrião da futura TV Brasil. Conforme assinala Patrícia Maurício Carvalho (2011, p. 185), apesar de "frustrada a tentativa de democratizar as comunicações através da TV digital, o Ministério da Cultura, por exemplo, tentava encontrar outras brechas para defender o

[79] Ver *O primeiro governo Lula e o SBTVD* em Bolaño e Brittos, 2007 (p. 158-177).

interesse público na televisão que se digitalizava". Uma das alternativas foi a mobilização para a construção do I Fórum Nacional de Televisão Pública (FNTP), realizado em 2006 em Brasília. Participaram das discussões gestores de emissoras educativas, públicas e comunitárias, além de organizações sociais e do próprio governo. Neste fórum foi produzido um documento que fez um diagnóstico da situação, assim como apresentou propostas, visando a soluções para o quadro de abandono em que se encontrava a maior parte dessas emissoras[80].

Se o contexto político nacional era desfavorável ou controverso para introduzir mudanças com fins de democratizar a comunicação, nos países vizinhos, apesar das resistências dos setores mais conservadores da sociedade, transformações estavam sendo implementadas. Antes mesmo do início do governo Lula, no início deste século, alterações começaram a ocorrer em vários países da América Latina, o que talvez possa ter influenciado o governo brasileiro a investir em uma empresa pública de comunicação. Segundo Dênis de Moraes (2011a, p. 63), a questão dos direito à comunicação passou a fazer parte da agenda mundial e latino-americana, redefinindo o papel do Estado "como articulador e gestor de plataformas de comunicação e como fomentador de espaços autônomos de expressão no seio da sociedade civil, evitando-se que os canais informativos e de entretenimento fiquem concentrados no setor privado".

Importante frisar que, principalmente depois do ano 2000, experiências distintas vêm sendo desenvolvidas para equilibrar o sistema midiático na América Latina. A Venezuela se tornou um caso emblemático. Susana Sel (2009, p. 29) relembra o episódio da tentativa de golpe de estado contra o presidente Hugo Chaves, em 2002, quando a Catia TVe – emissora comunitária de Caracas, em conjunto com mais de 200 meios comunitários, deram suporte à ordem democrática vigente e protagonizaram a convocatória popular em defesa da democracia contra a tentativa de golpe. Suzana Sel, de maneira enfática, afirma que: "Na Venezuela se desenvolve um processo de transformação social de crescente inclusão, agredido por um aparato midiático interno e transnacional impulsionado pelo capitalismo estadunidense" (SEL, 2009, p. 29).

Esse processo de transformação do sistema midiático na Venezuela começou em 1999, quando o governo venezuelano, de acordo com Moraes (2009), criou o mais amplo meio de comunicação estatal da região. Sel (2009) aponta que o aparato estatal daquele país convive

[80] Ver caderno de Debates I Fórum Nacional de Televisão Pública. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/upload/livro_TVs_24-11_1164825028.pdf

com diversas experiências comunitárias, que somam mais de 200 iniciativas, que se articulam em redes de rádios, televisões e agências que contam com diversificadas formas de participação popular. A mídia estatal é formada por quatro canais televisivos: Vive TV, Venezolana de Televisión – VTV, Ávila TV, Asamblea Nacional; pelas redes de rádio Nacional e Mundial AM, Agência Venezolana de Noticias e pelo portal do Ministério das Comunicações e Informação (MORAES, 2011a, p. 81).

Ainda cabe destacar a iniciativa venezuelana de criar a Telesur – emissora regional e multiestatal, que tem como sócios a própria Venezuela com 51% de participação no capital, Argentina com 20%, Cuba com 19% e Uruguai com 10%. Esta é uma tentativa de mostrar a unidade na diversidade cultural latino-americana. A partir da Venezuela, outras iniciativas foram tomadas, algumas envolvendo a criação de meios de comunicação pública, outras envolvendo mudanças mais complexas, como a revisão dos marcos regulatórios.

Na Argentina ocorreu o incremento substantivo no orçamento do Sistema Nacional de Meios Públicos (Canal, Agencia Telam, e quatro emissoras de rádio) pelo governo Kirchner (visando a atender o interior do país). Até 2005 esses meios de comunicação podiam ser sintonizados em apenas 38% do território do país (MORAES, 2009). Em maio de 2007, entrou em funcionamento o Canal Encuentro, vinculado ao Ministério da Educação argentino; em 2010 surge o canal infantil Pakapaka, além de uma legislação atual que dispõe sobre os serviços de comunicação audiovisual. Por outro lado, em 2007, no Equador foi inaugurada a Ecuador TV e na Bolívia houve investimento no Canal 7, com retransmissão nacional.

Conforme Dênis de Moraes, essas experiências em outros países latino-americanos não foram decisivos para a criação da TV Brasil, mas exerceram certa influência no governo brasileiro:

> Sem dúvida nenhuma [as iniciativas] exercem um papel referencial na constituição da TV Brasil [...]. Eu acho apenas que não foi o cenário internacional de novas iniciativas e tentativas de maior participação do Estado no sistema de comunicação, não foi uma interferência decisiva para o presidente Lula tomar esta decisão. Acho que foi uma influência incidental, quer dizer, havia uma atmosfera nos países vizinhos propícia a isso e que inspirou a ideia de se criar uma nova televisão na esfera do Estado no Brasil (MORAES, 2011b)[81].

[81] Entrevista concedida à autora em 17 de julho de 2011.

Há indícios, com maior ou menor intensidade, de que a experiência dos países vizinhos pode de alguma forma ter estimulado a implantação da TV Brasil. Para Jefferson Mainardes (2006) essas influências internacionais podem ocorrer de duas maneiras. Uma delas, considerada mais direta, se daria através do fluxo de ideias por meio de redes políticas e sociais "que envolvem a circulação internacional de ideias, o processo de empréstimo de políticas [...]". A segunda refere-se ao patrocínio e, em alguns aspectos, à imposição de algumas 'soluções' oferecidas e recomendadas por agências multilaterais" (MAINARDES, 2006, p. 51).

No caso analisado, a influência pode ter ocorrido pelas duas formas indicadas por Mainardes. Havia uma aproximação política brasileira com os países da região, a circulação de ideias por grupos sociais assim como de intelectuais e acadêmicos que facilitaram o conhecimento das mudanças que estavam sendo implementadas no sistema de comunicação na América Latina. Devem-se considerar também as sugestões para a criação de uma TV pública brasileira que vieram de dentro do Mercosul, especificamente pelo grupo da Reunião Especializada de Comunicação Social do Mercosul (RECS), que, em janeiro de 2007, lançou a carta-compromisso de Buenos Aires "Comunicação Pública como processo de integração regional"[82], propondo o desenvolvimento de meios públicos como estratégia de integração entre os integrantes do grupo.

O documento frisa que o Mercosul deve ser mais do que um acordo comercial. Ou seja, deve ser também um processo de integração social, política e cultural. Esse documento considera que a integração regional não se efetivará sem o conhecimento das diferentes realidades, sendo os meios públicos de comunicação um espaço privilegiado para dar visibilidade ao processo de integração regional em sentido amplo e possibilitar o intercâmbio de informação e cultura. A carta reitera o compromisso da Cúpula do Mercosul de 2007:

> Para construirmos um Mercosul verdadeiramente democrático e participativo, consideramos fundamental formular uma estratégia de cooperação específica para os âmbitos da informação e comunicação pública e cidadã, com um sentido de equidade e respeito à liberdade de imprensa, com a finalidade de contribuir para a formação de uma cidadania e uma identidade comum sul-americana. Essa estratégia inicia-se pelo apoio,

[82] Carta-compromisso de Buenos Aires disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/SM/SeminarioCom/Carta-Compromisso%20de%20Buenos%20Aires_FINAL_PT.pdf

> inclusive financeiro, em cada país, à criação e desenvolvimento de meios de comunicação de vocação pública, sejam eles estatais, educativos, legislativos, comunitários e universitários, e que contemplem a participação da sociedade em seus mecanismos de gestão (CARTA DE BUENOS AIRES, 2007).

A Carta constitui um marco em termos de diretrizes a serem seguidas pelos governos que integram o bloco econômico. Além da sugestão do investimento em diversos aparelhos midiáticos públicos, também demonstra uma preocupação com a observância dos princípios democráticos na gestão, produção, distribuição e no acesso da população ao sistema público: "Eles devem estar a serviço da cidadã e do cidadão de cada país, possibilitar a participação social e devem ter distribuição ampla e profunda, viabilizando o acesso universal e gratuito da população aos conteúdos disponíveis" (Id., ibid.).

Embora o Brasil tenha criado uma empresa pública de comunicação, isso não significa que tenha cumprido todas as diretrizes contidas na carta ou mesmo que a emissora tenha incorporado os mecanismos ali acordados. Neste sentido, as influências internacionais nem sempre são seguidas à risca no desenvolvimento das políticas, porque geralmente são recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação: "Vários estudos mostram que há uma interação dialética entre global e local. [...] essa migração não é uma mera transposição e transferência, pois as políticas são recontextualizadas dentro de contextos nacionais" (MAINARDES, 2006, p. 51).

2.2.1 TV Brasil: gênese, disputas e formalização

O então ministro das Comunicações, Hélio Costa, que em várias situações mostrou-se como aliado do empresariado do setor de comunicação e ao mesmo tempo não demonstrava nenhuma simpatia pelo debate estabelecido no país sobre televisão pública, foi quem anunciou em março de 2007 o projeto de criação de uma nova emissora pública, a TV Brasil. Ao tentar justificar que a emissora seria pública e não estatal, o ministro gerou um incidente diplomático, uma vez que criticou as emissoras públicas de outros países, em especial a venezuelana. Como ministro de Estado declarou que: "TV estatal é o que o [Hugo] Chávez [presidente da Venezuela] faz, TV estatal é o que se faz em Cuba" (FOLHA DE S.PAULO,

2007). A resposta do governo venezuelano foi imediata. A Agência Brasil divulgou o comunicado do embaixador venezuelano Julio Montoya que considerou "alarmante o fato de descobrir que personalidades ligadas ao governo brasileiro cometam o erro de justificar posições políticas utilizando o exercício de comparação desqualificadora com nosso país".

Contudo, dentro do governo, assim como nas instituições que vinham discutindo televisão pública, causou estranheza e questionamentos a opção do presidente Luiz Inácio Lula da Silva por delegar a tarefa da implantação da rede pública ao ministro das Comunicações, pois o Ministério da Cultura já havia demonstrado maior proximidade com o tema e com as organizações da sociedade civil engajadas na proposta de criação de uma TV pública. Dentro do governo as críticas vinham do Ministério da Cultura. Orlando Senna, secretário do Audiovisual, afirmou que a proposta de TV pública apresentada pelo Ministério das Comunicações estava equivocada. Mas, mais do que isso, afirmou também que ela atrapalhava o trabalho que estava sendo coordenado pelo Ministério da Cultura[83].

Para amenizar a tensão interna, o governo Lula agiu rapidamente. No final de março de 2007, o presidente Lula nomeou o jornalista político, com passagem pela Rede Globo e TV Bandeirantes, Franklin Martins, como Ministro da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Franklin Martins assumiu a coordenação do projeto da nova TV pública e deveria compor com a equipe do Ministério da Cultura para implementá-la. Já na posse do ministro, o presidente da República declarou: "Eu sonho grande, eu sonho com uma coisa quase 24 horas por dia [de transmissão], não sei se a gente vai conseguir construir. E que não seja uma coisa chapa branca, porque a chapa branca parece bom, mas enche o saco" (CORREIO BRAZILIENSE, 2007). O presidente ainda destacou que não iria inventar a roda, mas oferecer por meio da TV pública uma programação que as redes privadas não atendem, sobretudo em relação à educação e à cultura.

O discurso presidencial demonstra uma tentativa de conter as críticas que vinham da imprensa hegemônica, que questionava a legitimidade da nova emissora enquanto rede pública; e, de outro lado, parece indicar que as emissoras comerciais teriam menor responsabilidade social do que a TV Brasil. Portanto, essa emissora parece, assim, refletir a política do governo Luiz Inácio Lula da Silva para o setor, marcada por uma hibridez: mesclou ações que podem ser consideradas importantes para democratizar o setor, defendida

[83] *TV do Executivo. A novela falsa TV pública*. (DINES, 2007). Disponível em: http://observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a-novela-da-falsa-tv-publica

pelos mais progressistas do governo, sem, no entanto, alterar os mecanismos que mantêm a concentração midiática, especialmente sob a mão de ferro dos setores mais conservadores que pertencem à base de sustentação do governo.

2.2.2 O projeto e a repercussão

O anteprojeto da rede pública de televisão foi apresentado no início do quinto ano governo Lula. Contudo o tempo decorrido desde o início da sua primeira administração não resultou na construção de uma proposta detalhada do que viria a ser a TV Brasil. As organizações da sociedade civil que vinham participando das discussões sobre a criação de uma rede de televisão pública, discussões essas que ficaram sob a coordenação do Ministério da Cultura, receberam a proposta de anteprojeto dessa TV com desconfiança em virtude da mudança de comando e abandono das propostas elaboradas pelo Fórum Nacional de Televisão Pública (FNTP). Na ocasião, o presidente da Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais (Abepec), Jorge da Cunha Lima, na audiência realizada na Câmara Federal, questionou: "Por que vamos discutir isso agora, um fato consumado, proposto por um ministério [Comunicações] e não pela sociedade?" (VIEIRA, 2007)[84].

Corroborando a crítica do presidente da ABEPEC, Grabriel Priolli, presidente da Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), afirmou que o conceito "do que é público não se define apenas pela forma de gestão, mas pela possibilidade de ser construído em cooperação, em unidade". Essas críticas surgiram pelo fato de que o modelo proposto era algo de cima para baixo, sem debate público, como defendiam os presidentes da ABEPEC e da ABTU. Vale destacar que este último também defendeu o FNTP, organizado pelo Ministério da Cultura, como foro mais apropriado para tratar dos problemas e propostas que afetam a televisão pública brasileira (MARINI, 2007)[85].

Os presidentes da ABEPEC e ABTU defendiam propostas convergentes para o modelo de construção e operacionalização de uma TV pública, assim como questionavam o

---

[84] *Presidente da Abepec critica proposta de criação de TVs do Executivo* . (VIEIRA, 2007). Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-03-21/presidente-da-abepec-critica-proposta-de-criacao-de-rede-de-tvs-do-poder-executivo

[85] *Entidades querem discutir TV estatal em lugar adequado*. Disponível em: http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=141673

fato de o governo federal ter abandonado os debates que as organizações de emissoras públicas, universitárias e educativas vinham construindo sob a coordenação do Ministério da Cultura. É importante salientar que o governo já previa questionamentos no que diz respeito à legitimidade da proposta de criação de uma TV pública. Portanto, parecem incompreensíveis as razões pelas quais esse governo optou em não compartilhar as decisões para pensar coletivamente a proposta.

O descontentamento das instituições que participavam do FNTP com a proposta de TV pública apresentada pelo ministério das comunicações resultou no manifesto "Pela diversidade e complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de TVs brasileiras" [86]. Nele é reiterada a importância do Fórum Nacional de TVs Públicas para a construção de uma proposta democrática e democratizante de rede pública. Também se recomenda que "qualquer iniciativa nessa área, seja ela proveniente do Estado ou da Sociedade, só venha a ser tomada após a conclusão dos trabalhos do Fórum [segunda edição iria ocorrer em abril de 2007] e à luz de suas recomendações".

O manifesto frisa também a necessidade da complementaridade do sistema de televisão, previsto no artigo 223 da Constituição Federal, além de enfatizar que "não se estabelece dentro do campo qualquer antagonismo ou oposição entre canais estatais e canais não estatais [públicos], sendo todos eles considerados do mais alto interesse público". Se para as organizações do campo público o maior problema era a forma como estava sendo construído o projeto de TV pública, não vendo antagonismo entre o público e o estatal, para a mídia hegemônica a crítica se concentrou principalmente neste último aspecto.

Parte significativa dos grandes veículos de comunicação, na tentativa de desqualificar, tachou o projeto da TV Brasil de TV estatal ou do executivo, argumentando que a iniciativa seria um desperdício do dinheiro público. No editorial da *Folha de São Paulo* o plano foi chamado de embrionário e que ainda,

> [...] é cedo para saber se a iniciativa é séria ou se é mais uma tentativa petista de interferir na liberdade de informação e aumentar o número de vagas para "companheiros" na máquina estatal. Na realidade, o Executivo não tem a menor necessidade de rádios e tevês estatais para divulgar suas atividades, pois ele já é a principal fonte das informações divulgadas pelos órgãos da mídia privada (FOLHA DE S. PAULO, 15/03/2007).

[86] *Manifesto pela diversidade e a unidade do campo público de televisão*. Disponível em: http://www.sintrafesc.org.br/pag/view_noticia.php?id=10384

No jornal *O Globo*, o colunista Ricardo Noblat publicou: “Governo apressa lançamento de sua TV” (14/03/2007), afirmando que a emissora iria divulgar ações do governo. Além da defesa das empresas privadas, pode se considerar que parte da oposição à proposta de uma TV pública veio pelo mau encaminhamento do projeto pelo ministro Hélio Costa, o que gerou ainda mais repercussões negativas. Como exemplo, a manchete do jornal *Folha de S. Paulo*: “Governo defende TV estatal para ‘mostrar suas ideias’", que foi pinçada, ao que tudo indica, do seguinte depoimento do ministro: “Fomos observando as dificuldades que o governo tem de mostrar suas ideias, de discutir diversos assuntos [...], levei a proposta ao presidente" (FOLHA DE S. PAULO, 2007)[87].

Nesta primeira fase da divulgação do projeto da TV pública, outras afirmações do ministro Hélio Costa municiaram o trabalho da mídia hegemônica e comercial, que era contra esse projeto, como, por exemplo, em: “Costa diz que a TV de Chávez é útil para rir” (Id., 25/03/2007). Esta afirmação foi em resposta ao comunicado do embaixador venezuelano que havia criticado a postura do ministro quando esse difamou o sistema público de TV do país vizinho, designando-o de chapa-branca. Outros fatos serviram de argumento à imprensa, como as críticas do Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura, Orlando Senna, bem como as críticas ao projeto feitas pelas instituições que militam pela democratização da comunicação.

O posicionamento midiático-comercial, apesar dos problemas do governo federal na condução do projeto, demonstra o lugar da fala neoliberal, que defende o capital e/ou a iniciativa privada como única capaz de administrar uma TV sem ingerência política, assim como garantir uma produção televisiva de qualidade. Tentava-se construir e divulgar o ideário de que tudo que viesse ou fosse feito pelo Estado era naturalmente ruim e suspeito, inclusive uma televisão pública.

Dentro dessa cobertura já feita pela mídia, cabe destacar a da revista *Veja* que publicou duas páginas, na edição de 21 de março de 2007, com a seguinte manchete: “Com a faca e o queijo na mão”. Nessa matéria, compara-se a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) com ações de ditadores como Adolf Hitler, Josef Stalin, Mao Tsé-tung, assim como com dirigentes de países da América Latina, como Fidel Castro e Hugo Cháves. Segundo a revista:

---

[87] *Governo defende TV estatal para "mostrar suas idéias"*. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=360857

> A iniciativa do governo brasileiro tem defeitos graves. O principal é subverter a ordem posta de pé pela democracia grega sobre o papel da liberdade de expressão nas sociedades abertas. O governo pretende fazer políticas e, ao mesmo tempo, se autoelogiar através de sua imprensa estatal (MARTHE, 2007, p. 88).

O texto se aproxima mais de um editorial do que de uma reportagem, apenas ao final aparecem as opiniões do então Secretário-Geral da Presidência, Luiz Dulci, que defende o projeto. Na sequência cita Jorge Luiz Lima, presidente da ABEPEC, reforçando a postura da revista ao afirmar que esse projeto do governo é uma tentativa de aparelhamento do Estado de acordo com as ideias da ala radical petista.

2.2.3 A Medida Provisória

Depois que o Ministro da Secretaria de Comunicação Social, Franklin Martins, assumiu a coordenação do projeto, tendo também a função de equalizar a crise interna entre os Ministérios das Comunicações e da Cultura, foi criado, em maio de 2007, um grupo de trabalho para discutir e formatar a proposta. Segundo Martins (2007)[88], a esse grupo de trabalho foi atribuída a tarefa de propor modelos de financiamento, gestão e rede. "A nova instituição pública, que cuidará de conteúdos de TV, rádio e internet, surgirá da fusão das estruturas da Radiobrás e da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto".

De certa forma o governo ampliou a discussão que estava centrada no Ministério das Comunicações após a troca de comando para a criação da TV pública. Integravam esse grupo representantes dos Ministérios da Cultura, Educação, Comunicações, Secretaria de Comunicação Social, Casa Civil, Radiobrás e Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp)[89]. Segundo Valente (2009), posteriormente foram incorporados ao grupo o professor da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador sobre televisão pública, Laurindo Leal Filho, e os jornalistas Eduardo Castro e Florestan Fernandes Júnior.

Contudo, o governo federal não agregou a esse grupo de trabalho as organizações participantes do FNTP, nem colocou o projeto construído por esse grupo sob uma consulta

[88] Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-08-16/programacao-vai-estimular-sociedade-defender-tv-publica-acredita-ministro

[89] A Acerp mantinha as TV Educativas do Maranhão e do Rio de Janeiro, Rádio Nacional e Rádio MEC.

pública. A participação social havia ficado restrita à discussão para desenvolver o projeto. Tal postura preocupava as instituições participantes do FNTP, especialmente pela forma como estava sendo proposta a gestão da futura emissora. Prevalecia a ideia de que os membros do Conselho Curador da TV, órgão deliberativo e consultivo, seriam indicados pela Presidência da República. No entanto, dentro do grupo de trabalho havia posições dissonantes, como a do professor Laurindo Leal Filho, que defendia a indicação pela sociedade civil de nomes de cidadãos brasileiros para comporem o Conselho Curador da referida TV pública, a partir de alguns critérios, entre os quais o compromisso do conselheiro com o serviço público, assim como a sua história dentro da comunicação eletrônica (LEAL FILHO *apud* VALENTE, 2009, p. 125).

O Coletivo Intervozes e outras 45 instituições publicaram um documento demonstrando preocupação com o fato de que os mecanismos de gestão pudessem ser vinculados e, principalmente, subordinados ao Executivo federal. Isto é, que não tivessem autonomia e/ou independência, características fundamentais para uma TV que se pretende pública. Conforme o coletivo:

> Com um conselho indicado pelo Presidente, a TV pode já nascer sem autonomia e independência, objetivo maior de uma emissora que se pretende pública. Não é a mera existência de um órgão gestor que confere à emissora este caráter. É preciso que ele seja plural e representativo, preservando a independência em relação a governos e ao mercado, funcionando com base na gestão democrática e participativa (INTERVOZES, 2007)[90].

Outro fato que merece ser destacado foi a decisão de que os conselheiros da TV pública não fossem representantes, membros ou ativistas de instituições da sociedade civil. Segundo o ministro Franklin Martins, caso não fosse assim, se correria o risco da presença de "representantes corporativos", como de associações e sindicatos, “restringir o debate sobre a atuação da instituição pública de comunicação, uma vez que os integrantes poderiam buscar interesses de uma determinada categoria nas decisões” (MARTINS *apud* OLIVEIRA; MILANI, 2007)[91]. A preocupação demonstrada pelo Ministro, justificando a composição do Conselho por não ativistas, mas, admitindo a presença de personalidades, é, ao que parece, irrelevante. Afinal, pessoas ou instituições são movidas por interesses, sejam eles privados ou

[90] Disponível em: http://www.intervozes.org.br/noticias/intervozes-reivindica-participacao-social-na-tv-brasil
[91] *Conselho da TV pública terá membros indicados pelo presidente da República*. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-08-16/conselho-da-tv-publica-tera-membros-indicados-pelo-presidente-da-republica

coletivos. Se a intenção era se desvencilhar desse "perigo", como justificar os nomes de conselheiros que são personalidades emblemáticas das elites dirigentes brasileiras como, por exemplo, o ex-ministro dos governos ditatoriais, Delfim Neto, e o ex-diretor da Rede Globo e proprietário da TV Vanguarda, José Bonifácio de Oliveira?

Esse critério de nomeação dos membros do Conselho Curador também não contemplou as instituições do campo público de comunicação. Na época, o Coletivo Intervozes apresentou o modelo do Comitê Gestor de Internet (CGI), em que há uma espécie de colégio eleitoral composto por pessoas interessadas em ser conselheiras, assim como de instituições. Para serem candidatos precisam atender a uma série de pré-requisitos como, por exemplo, possuir comprovada atuação na área e ser a instituição reconhecida no setor, entre outros. Atendidos todos os pré-requisitos e considerados os candidatos aptos, seria realizada a eleição, auditada pelo Ministério Público. Segundo Valente (2011), a apresentação da proposta não resultou em mudanças do modelo de Conselho que estava sendo concebido, pois

> [...] existia e existe até hoje uma concepção clássica de que o conselho tem que ser um conselho de personalidades e não de representação da sociedade. Esse é outro equívoco, é uma assepsia forçada e uma despolitização deliberada do conselho. A pessoa vai levar a opinião dela, a iluminada opinião dela para o conselho (VALENTE, 2011).[92]

As reivindicações para alterar a forma de composição do Conselho Curador não foram atendidas, permanecendo os mecanismos que haviam sido discutidos internamente pelo grupo de trabalho. Prevaleceu a proposta do grupo de trabalho de indicação de personalidades e não a de uma escolha mais democrática, por um colégio eleitoral composto de membros de organizações engajadas na discussão/luta pela democratização da comunicação no Brasil, conforme desejava o coletivo Intervozes. Portanto, a nomeação dos membros do Conselho Curador da TV pública brasileira ficou vinculada ao Poder executivo federal.

Após a conclusão da proposta de criação da TV pública pelo grupo de trabalho supracitado, o governo federal tinha que transformá-la em lei. Sabedor da demora em aprovar Projetos de Lei (PL) no Congresso Nacional, e tendo pressa em criar a referida TV, o governo federal o fez por meio de uma Medida Provisória (MP). Como é sabido, a MP é utilizada em caso de urgência e passa a valer a partir da sua publicação no Diário Oficial da União, enquanto o Projeto de Lei passa a ter validade somente depois de aprovado pelo Congresso

[92] Entrevista concedida à autora em 17/09/2011.

Nacional e sancionado pelo Presidente da República. Em 10 de outubro de 2007, o Poder executivo publica a MP 398, que cria os princípios e objetivos da radiodifusão pública, assim como cria a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) a partir da fusão da Acerp, mantenedora da TVE do Rio de Janeiro e TVE do Maranhão, assim como incorpora a Radiobrás, que mantinha na sua estrutura a TV Nacional de Brasília e as rádios MEC e Nacional.

Críticas foram direcionadas ao governo, principalmente pela oposição, que contestou a apresentação do projeto em forma de MP e o possível uso da emissora para autopromoção do governo. O deputado Onyx Lorenzoni, então líder do Partido Democratas (DEM) na Câmara dos Deputados, chegou a declarar: "Vamos lutar contra a TV do Lula. Por que a TV pública será a TV do Lula, para fazer propaganda para o presidente da República" (LORENZONI *apud* ULHÔA e JAYME, 2007)[93]. O interesse do DEM, por meio do seu líder, era simplesmente não aprovar a MP supracitada, focando as críticas na figura do Presidente[94].

Outro Deputado Federal, Antonio Carlos Pannunzio, então líder do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)[95], afirmou que a medida refletia o perfil autoritário do governo Lula. Segundo o deputado, o governo Lula já havia tentado controlar jornalistas, a produção de cinema e agora queria criar uma TV: "Qual é a urgência na criação da TV Pública? Por que não um projeto de lei para ser debatido?" (Id., ibid.). O que se observa é a existência de críticas a qualquer tentativa de mudança na regulamentação da área de comunicação. Movimento semelhante havia sido manifestado quando o Executivo tentou criar o Conselho Federal de Jornalismo (CFJ) e a Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual (Ancinav).

Na análise do ministro Franklin Martins (2011), se a proposta de criação da TV pública não fosse enviada por MP ela não teria sido aprovada. Mesmo neste formato de MP foi difícil a sua aprovação pelo Congresso Nacional. Franklin Martins (2011) justifica ainda que um projeto de lei levaria anos para ser aprovado, enquanto isso os funcionários das duas estruturas (Acerp e Radiobrás) ficariam na indefinição quanto ao futuro profissional.

Com uma perspectiva pragmática, Dênis de Moraes pontua que essa foi uma medida adequada se considerado que o governo publica MPs para proteger interesses corporativos,

---

[93] *Oposição no Congresso já se articula contra MP que cria TV pública*. Disponível em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=2332

[94] As raízes do partido Democratas (DEM) indicam que ele é um partido político com tem posições conservadoras no que diz respeito a avanços sociais no Brasil. Deriva da Arena, partido vinculado à ditadura civil-militar.

[95] O PSDB foi fundado em 25 de junho de 1988, após um racha no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Seus principais líderes na época eram Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso (FHC). Este último foi, posteriormente, eleito presidente do Brasil, impondo uma política neoliberal ao país.

então, por que não utilizar do mesmo instrumento em relação à TV Brasil? "Essas críticas são críticas do conservadorismo dos meios de comunicação, que se aproveitam de qualquer aspecto para depreciar, deturpar, atacar qualquer tentativa de alteração do sistema de mídia do país" (MORAES, 2011b).

Cabe relembrar que o governo federal tinha maioria na Câmara dos Deputados, visto que, no Senado Federal, tanto no primeiro como no segundo mandato do presidente Lula, era minoritário. Isto é, não havia garantias de que esse projeto poderia ser aprovado no Congresso Nacional. Além disso, para o projeto ser aprovado rapidamente havia todo um processo regimental de pedido de "urgência urgentíssima", que requer complexas negociações com os demais partidos, inclusive com os que não são da base do governo.

Por outro lado, não se pode esquecer também de que este era um governo de coalizão, majoritário de centro-esquerda. Contudo, havia na base político-partidária (que dava sustentação ao governo no Congresso Nacional) partidos de direita, como o Partido Progressista (PP) e o PMDB. Não bastassem esses partidos compondo a base aliada, havia muitos parlamentares radiodifusores que, por questões óbvias, não queriam a diversidade e democratização no e do campo da comunicação. A presença desses parlamentares no Congresso Nacional é confirmada em uma recente matéria publicada no jornal *Folha de S. Paulo*. Nessa matéria, a *Folha* divulgou que 56 dos 594 parlamentares são sócios de empresas de radiodifusão, dos quais 12 são do PMDB.[96]

Embora a proposta não contemplasse a maioria das expectativas das instituições engajadas na luta pela democratização da comunicação, essas se mobilizaram em fevereiro de 2008 e passaram a dar suporte à MP. Dessa forma, atuaram no Congresso Nacional e passaram a pressionar os parlamentares por diversos meios, solicitando a aprovação da proposta de criação da TV pública brasileira. A estratégia era tentar garantir o que era possível naquele momento: a criação da TV pública. Ficava adiada a regulamentação do artigo 223 da Constituição Federal (CF), algo que também era almejado.

A Medida Provisória pode ser dividida em três partes. A primeira, do artigo 1º ao 4º, trata dos princípios e objetivos da radiodifusão pública – o que pode ser considerado um avanço na medida em que traz uma referência sobre o que se entende por radiodifusão

[96] *Lista revela políticos donos de rádio e TV*. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2905201106.htm

pública[97]. Também estabelece marcos normativos para que o sistema público seja explorado pelo Poder executivo ou mediante o repasse a órgãos da sua administração indireta. Mesmo com esse possível avanço em termos de marcos normativos, há críticas a essa normatização. Conforme Adilson e Eula Cabral (2007): "Não se colocam em cena outros atores. Menciona-se apenas o Poder executivo [como operador do sistema público]". Os autores partem de uma concepção mais ampliada do campo público, talvez como não comercial, incluindo aí as emissoras de organizações não governamentais, como as TVs comunitárias.

Ao definir os princípios da radiodifusão pública, a MP praticamente incorpora todo o artigo 221 da Constituição Federal ao tratar da promoção da cultura nacional, produção regional e independente. A autonomia em relação ao governo e à participação da sociedade civil no controle dos princípios do sistema público foram mencionados nos incisos V e VI do artigo 2º. No artigo seguinte, o 3º, é estabelecido que se devem "oferecer mecanismos para o debate público[...], fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia [...]; apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento; buscar excelência em conteúdo e linguagens" (BRASIL, 2007). Nesta primeira parte, a MP estabelece que o sistema público deve observar a complementaridade entre o sistema privado, público e estatal, o que causa estranheza porque não há regulamentação sobre o tema.

A segunda parte da MP, do artigo 5º ao 11º, trata da criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, estabelecendo suas finalidades, assim como a formação do seu capital. Opta-se pela organização em forma de sociedade anônima de capital fechado, sendo possível a participação, no capital da empresa, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Os recursos poderão ser provenientes de "dotações orçamentárias, exploração dos serviços de radiodifusão pública, prestação de serviços [...], doações, publicidade institucional [...]". Porém, "fica vedada a veiculação de anúncios de produtos e serviços" (idem).

A parte final da MP, isto é, a terceira parte, do artigo 12º ao 30º, aborda especialmente questões relacionadas à gestão da EBC, um dos pontos mais questionados pelas instituições do campo público. Nesses artigos, determina-se a forma como a empresa deve ser administrada e a função de cada um dos seus órgãos: a) Conselho de Administração (5

[97] Na Constituição Federal de 1988, no artigo 223, menciona-se a existência do sistema público de televisão, mas como houve regulamentação ficam ausentes essas definições.

membros); b) Diretoria Executiva (entre 2 e 8); c) Conselho Fiscal (3); e d) Conselho Curador (20 membros, 4 ministros de Estado, 1 represente dos funcionários e 15 da sociedade civil).

Ao compararmos tal proposta de gestão (artigos 12º ao 30º) com os princípios estabelecidos para a radiodifusão pública (artigos 1º ao 4º) percebemos que há contradições. Na primeira parte fica estabelecido que deve haver autonomia em relação ao governo, bem como deve haver a participação da sociedade civil. Porém, indagamos: como manter a autonomia e promover a participação da sociedade civil no controle da EBC se a indicação de todos os membros dos órgãos administrativos, em especial do Conselho Curador, está vinculada à nomeação do Executivo federal? Ou, em outras palavras, como ser autônomo em relação ao Poder executivo se é esse quem nomeia os conselheiros?

Na tramitação da Medida Provisória, o texto foi analisado por uma comissão mista, formada por senadores e deputados federais. Seis meses depois, em abril de 2008, com várias tentativas de obstrução da votação, por parte principalmente da oposição ao governo Lula, a MP foi finalmente aprovada e convertida na Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008.

Durante esse processo, a MP teve 132 emendas, 30 (22%) referentes ao artigo 8º, principalmente no que diz respeito ao inciso VII, que trata da distribuição de publicidade legal, e ao artigo 11º, no que tange à receita e a captação de publicidade. A maior parte das emendas demonstrou preocupação em preservar o mercado para as emissoras comerciais. Por exemplo, o então deputado federal Paulo Renato de Souza (PSDB-SP) apresentou uma emenda à MP na qual propunha a supressão dos incisos VII e VIII do artigo 8º. Como visto acima, ambos incisos tratam da distribuição da publicidade legal dos órgãos e instituições da administração pública federal e da obtenção de recursos obtidos nos sistemas instituídos pelas leis de incentivo à cultura. Segundo o deputado Paulo Renato, tal medida seria uma tentativa de impedir a reserva de mercado indevida à EBC.

Mas nem todas as emendas sugeridas foram neste sentido, ou seja, de garantir reserva de mercado para as TVs comerciais, no que tange à veiculação de publicidade, ou mesmo de inviabilizar a operacionalização de uma TV pública como um veículo de comunicação. Por exemplo, a deputada Luiza Erundina (PSB-SP) apresentou uma emenda à MP supracitada (nº 48) sugerindo nova redação ao artigo 11º, inciso III, que menciona que os recursos da EBC podem ser provenientes "de prestação de serviços a entes públicos ou privados, da distribuição de conteúdo, modelos de programação, licenciamento de marcas e produtos e outras atividades inerentes à comunicação" (BRASIL, 2007). A deputada mostrou-se

preocupada em garantir que a EBC "não venha a depender de recursos oriundos da iniciativa privada, sob risco de perder a autonomia editorial [...]" (Id., ibid.).

Outro tema que também sofreu algumas ponderações foi o fato de a MP abrir a possibilidade de contratação de serviços para formação da rede nacional de comunicação pública (artigo 8º, inciso VIII). Um dos autores de emendas que propôs a retirada desta parte do texto foi o senador Pedro Simon (PMDB-RS), que se mostrou contrário à criação da EBC e afirmou, de acordo com a sua proposta de emenda (nº 22), não ver "legitimidade dos pressupostos de urgência e relevância para criação da MP", bem como considerou a dispensa de licitação "uma afronta aos princípios constitucionais que regem a administração [...]".

Cerca de 13% das emendas (16) focaram a composição e as funções do Conselho Curador, que constam do artigo 15º ao 18º. A maior parte das proposições sugere mudanças na composição desse conselho, como, por exemplo, incluir jornalistas entre os 15 representantes da sociedade civil e aumentar o número de funcionários no conselho de 1 para dois. Em relação ao Conselho Curador, parte nevrálgica para a gestão em sentido amplo da TV pública, interessa-nos observar as mudanças solicitadas para garantir de fato a autonomia da sociedade civil na indicação dos conselheiros. Porém, apenas três emendas mostraram preocupação em tornar a gestão mais democrática. O deputado Humberto Souto (PPS-MG) sugeriu, por meio de uma emenda à MP (nº 75), que a escolha dos membros do Conselho Curador pelo Poder executivo se desse a partir de nomes indicados em lista elaborada por algumas instituições[98] que encaminhariam seus nomes para uma lista, a partir de critérios preestabelecidos, e o Presidente da República a partir dessa relação escolheria os nomes dos membros do conselho curador.

Buscando avanços nesse processo, a deputada Maria do Carmo Lara (PT-MG) propôs que a escolha dos membros do conselho não ficasse sob exclusiva responsabilidade do Presidente da República. Dessa forma, a parlamentar propôs uma emenda na qual previa que sete dos conselheiros fossem indicados pela sociedade civil e oito pelo Executivo federal. Por outro lado, o senador Pedro Simon (PMDB-RS) sugeriu a realização de uma consulta pública para estabelecer as regras para renovação dos 15 conselheiros da sociedade civil. Segundo o

[98] Associação Brasileira de Letras, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, Associação Brasileira de Imprensa, Central Única dos Trabalhadores, Comitê Olímpico Brasileiro, Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Indústria, Força Sindical, Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, Ordem dos Advogados do Brasil e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

senador, “não podemos abrir mão da pluralidade e da escolha democrática da maior parte do Conselho Curador, que em última análise será um dos primeiros mecanismos de controle desta TV pública. Logo, não pode ser centralizado nas mãos de um único Poder” (EMENDA 86/2007).

Embora a oposição tenha criticado o projeto, alegando que a EBC seria utilizada para autopromoção do governo, esse argumento não se refletiu na apresentação de emendas que pudessem desvincular a nomeação dos integrantes do Conselho Curador do Executivo federal, medida que, de certa forma, aumentaria a gestão democrática e o controle social sobre a emissora. Contudo essa pareceu ser uma preocupação maior dos parlamentares da base aliada, os únicos que se manifestaram para alterar os critérios de nomeação dos conselheiros.

Os critérios que norteariam a programação não foram muito discutidos pelo Congresso Nacional durante a apreciação da medida provisória. Os integrantes da comissão que analisaram a MP propuseram muitas alterações no texto, mas que não modificariam substancialmente a proposta apresentada pelo Executivo. Entre as sugestões pontuais destacam-se a do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que sugeriu a inclusão, na grade de programação, de três horas diárias de filmes de teor religioso-cristão; o senador Pedro Simon (PMDB-RS) de cinco horas semanais de conteúdo para formação intelectual e cultural infantil; o deputado Flávio Dino (PCdoB-MA) propôs o estabelecimento de cotas regionais na grade nacional com 10% de conteúdo de cada região; e o Eduardo Valverde (PT-RO) solicitou a inclusão na MP da necessidade de promover a diversidade da população brasileira.

É oportuno observar que através de oito emendas, das quais quatro foram apresentadas por congressistas do PSDB, alguns parlamentares, especialmente os que apoiavam as críticas do conservadorismo dos meios de comunicação, tentaram desobrigar as operadoras de televisão por assinatura de disponibilizar o sinal da TV Brasil nos seus pacotes. As justificativas focaram no prejuízo financeiro que as operadoras poderiam ter caso viessem a incluir a emissora. O senador Cícero Lucena (PSDB-PB) propôs, por meio de emenda (nº 118), que as empresas poderiam “tornar disponível [o sinal] mediante compensação financeira ou concessão de vantagem fiscal”. Cabe observar que mais uma vez parlamentares demonstraram maior preocupação em preservar os lucros das operadoras de TV paga, serviço que, no Brasil, é mais caro em relação aos preços praticados em países vizinhos, como

Argentina e Chile[99]. Por outro lado, houve também a preocupação e discussões sobre a ampliação da cobertura da emissora pública, para que ela pudesse atingir, por diversos sistemas de transmissão, o maior número possível de brasileiros.

Apenas oito das 132 emendas foram aprovadas. Essas modificaram a Medida Provisória em aspectos referentes à publicidade, programação e gestão. O novo texto foi apresentado em fevereiro de 2008 pelo relator, deputado Walter Pinheiro (PT-BA), e aprovado com as seguintes alterações:

1) Altera a sede administrativa da EBC do Rio de Janeiro para Brasília;
2) Institui a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública através do repasse de 10% da arrecadação do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel);
3) Introduz o conceito de apoio cultural e veda a inserção de publicidade;
4) Sugere a veiculação de eventos esportivos que tenham participação de equipes brasileiras, quando a emissora que detenha o contrato de exclusividade da cobertura não o transmita; (vetado pelo Presidente);
5) Aumenta de 20 para 22 os membros do Conselho Curador com um representante da Câmara e outro do Senado;
6) Estabelece a realização de consultas públicas para receber indicações da sociedade visando à renovação dos conselheiros representantes da sociedade civil;
7) Cria a Ouvidoria para exercer a crítica interna do conteúdo veiculada pelas emissoras da EBC e determina a veiculação de programa semanal, no mínimo com 15 minutos, para análise da programação;
8) Determina a veiculação de 10% de conteúdo regional e 5% de produção independente semanalmente, entre as 6 e 24 horas.

O relatório da MP da TV pública, do senador Valter Pinheiro (PT/BA), foi apresentado no Senado Federal e aprovado sem modificações. Convertida na Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, o texto final trouxe pequenos avanços em relação ao que havia sido proposto pelo Governo Federal, em especial pela constituição da Ouvidoria na estrutura da EBC. O Ouvidor

---

[99] LOBATO, Elvira e MATTOS, Laura . *TV paga é mais cara no Brasil do que nos vizinhos Argentina e Chile* Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/mercado/781758-tv-paga-e-mais-cara-no-brasil-do-que-nos-vizinhos-argentina-e-chile.shtml

é nomeado pelo Diretor-Presidente da EBC para um mandato de dois anos, sendo possível uma recondução ao cargo por igual período. O regimento interno criou uma estrutura de Ouvidoria com o Ouvidor-Geral e três ouvidores-adjuntos que atendem especificamente à Agência Brasil, TV Brasil e emissoras de rádio do sistema público.

A lei previa que a Ouvidoria deveria realizar um programa semanal, com duração mínima de 15 minutos, sobre a análise da programação da EBC. Esse programa já está em execução e a sua primeira edição foi ar em 22 de setembro de 2011, com duração de 20 minutos. Ele é exibido toda quinta-feira, às 20h40min, cujo título é: *O público na TV*. No entanto, deve-se destacar que esse programa demorou quase quatro anos para estrear.

Com relação aos poucos avanços, devemos chamar a atenção também para o fato de que a forma de escolha dos integrantes do Conselho Curador foi alterada a partir da renovação dos primeiros conselheiros que foram indicados pelo Presidente da República. Ficou definida a abertura de consulta pública para sugestão dos novos membros pertencentes a organizações civis que manifestassem interesse em participar desse conselho. Em 2010 houve a renovação de três vagas de representantes da sociedade civil no Conselho Curador. As instituições civis, formalmente constituídas, tiveram 40 dias para fazer a indicação de três nomes, um para cada vaga, sendo vedada a participação no processo de instituições religiosas e partidos políticos.

Contudo, a decisão final sobre a nomeação dos conselheiros continua atrelada ao Poder executivo federal. Apesar do pequeno avanço no que diz respeito a indicações de nomes para renovação dos membros do Conselho Curador, a decisão final sobre a escolha dos conselheiros continua dependendo da decisão "exclusiva" do Presidente da República. Sabe-se que há fortíssimos *lobbies* junto ao Presidente em defesa de nomes, algo normal em uma democracia. Mas se essa escolha fosse feita por meio de uma eleição, teoricamente haveria maior transparência no processo e fortaleceria os laços da EBC com a sociedade.

Outro avanço importante em relação à MP proposta pelo governo federal foi o estabelecimento de cota regional de 10% e 5% de produção independente, o que corresponde à inserção mínima na grade de programação de 2h24min e 1h12min, respectivamente, totalizando três horas diárias de conteúdos que atendam aos dois critérios acima. Também relevante foi a definição do que se entende por programa regional, que é: "o conteúdo produzido num determinado Estado, com equipe técnica e artística composta majoritariamente por residentes locais" (artigo 8º, inciso I). A lei ainda prevê que devem ser adotados na mesma proporção conteúdos de todas as regiões brasileiras. Como programação independente

entende-se o conteúdo "cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto com empresas [...] de radiodifusão [...] ou prestadoras de serviço de veiculação de conteúdo eletrônico" (artigo 8º, inciso II)[100].

As definições dos conceitos acima e dos porcentuais de conteúdos independentes e gerados nas diferentes regiões brasileiras para compor a grade nacional são importantes porque podem implicar e/ou garantir a pluralidade da programação, criando mecanismos que podem, de certa forma, dificultar que os canais públicos reproduzam o modelo comercial de verticalização da produção, centrada no eixo Rio de Janeiro-São Paulo. Por outro lado, é preocupante o fato de a Lei nº 11.652/2008 estabelecer essas normas apenas para a programação das emissoras da União, desobrigando as afiliadas de seguirem os percentuais apresentados. A não obrigatoriedade pode levar as emissoras integrantes da rede à retransmissão integral da programação disponibilizada pela TV Brasil ou inserção mínima de conteúdo local. Isso já pode ser constatado na antiga TVE do Maranhão e TV Nacional de Brasília, que formaram a TV Brasil, e tiveram a programação local reduzida, conforme constatado nesta tese.

2.2.4 A Lei nº 11.652 *versus* as reivindicações

Dois documentos denominados "Carta de Brasília", ambos resultados do I e do II Fóruns Nacionais de TVs Públicas, realizados em Brasília, respectivamente em 2006 e 2007, contêm propostas e recomendações para a construção do sistema público de televisão. Condensam os anseios manifestados nos debates que reuniram representantes de instituições das TVs Públicas, Culturais, Universitárias, Legislativas, Comunitárias e do Movimento Social pela Democratização da Comunicação.

Porém, antes de prosseguirmos, é salutar lembrar que normalmente os textos legais estão articulados com a linguagem do interesse público (BOWE; BALL, 1992), e no caso da constituição da EBC/TV Brasil o discurso governamental para justificar e talvez amenizar as críticas que viriam da oposição e da grande mídia basearam-se nesta premissa. Feito esse

[100] Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm

esclarecimento, passamos a apresentar as principais reivindicações contidas nos documentos que não foram contemplados pela Lei nº 11.652, de abril de 2008.

1) A nova rede pública organizada pelo Governo Federal deve ampliar e fortalecer, de maneira horizontal, as redes já existentes. No atendimento a esse quesito, a formação da rede pública de televisão não parece ter sido um problema pensado na formulação do projeto da TV Brasil, indicando que este seria resolvido posteriormente. A legislação aponta no artigo 8º, incisos II e III, que a emissora poderá implantar e operar redes de repetição e retransmissoras como também firmar parcerias através de cooperação com instituições públicas ou privadas. Até agosto de 2013, não houve avanços significativos no investimento do Executivo federal na ampliação da cobertura da emissora por meio da instalação de retransmissores nas regiões brasileiras, tampouco se percebe avanço na tentativa de expandir o sinal, atraindo afiliadas que seriam, em potencial, as TVs Educativas. Provavelmente isso ocorra em virtude de grande parte delas serem movidas por interesses privados, principalmente comerciais, políticos e religiosos. A ausência de fiscalização e/ou avaliação do uso que os concessionários fazem desses canais mantém a distorção na utilização dos canais educativos.

2) A TV Pública deve estar presente em todas as formas de difusão de televisão, existentes ou por serem criadas. A reivindicação destaca o acesso universal ao canal público em diversas plataformas de transmissão. Neste sentido, o único avanço é a disponibilidade do conteúdo da internet no site http://tvbrasil.org.br/webtv/. Na Lei nº 11.652, de 2008, está prevista a obrigatoriedade de os operadores de televisão por assinatura carregarem em todas as modalidades de pacotes oferecidos aos assinantes o sinal da TV Brasil. Na prática isso não vem ocorrendo. Em Goiás, a TV UFG (Universidade Federal de Goiás), afiliada à TV Brasil, entrou na justiça para que a Net, das Organizações Globo, cumpra a determinação. Essa mesma empresa, em Joinville, maior cidade de Santa Catarina, também não oferece em parte dos seus pacotes a TV Brasil.

3) A regulamentação da Constituição Federal em seu capítulo sobre Comunicação Social, especificamente os artigos 220, 221 e 223. Esses artigos referem-se ao enfrentamento de três problemas que marcam o sistema midiático brasileiro, o monopólio e o oligopólio; a

regionalização da programação e o cumprimento das finalidades artísticas, educativas e culturais do conteúdo da radiodifusão; e a complementaridade dos meios entre público, privado e estatal. A regulamentação aponta para a necessidade de um novo marco legal, que, ao cumprir essas diretrizes, teria condições de contribuir para democratizar o setor com a criação de regras que, por exemplo, poderiam impedir o uso indiscriminado das TVs Educativas e estimular a afiliação à rede pública.

4) Promover mecanismos que viabilizem a produção e veiculação de comunicação pelos cidadãos e cidadãs brasileiros. O estímulo à produção de conteúdo colaborativo, realizado diretamente pela população, não está previsto na lei que rege a EBC. No entanto, cabe destacar que o quadro *Outro Olhar*, dentro do telejornal *Repórter Brasil*, veicula esporadicamente conteúdos produzidos e enviados pelos cidadãos. Em 2011, segundo o *site* da emissora[101] foram veiculados 100 vídeos, com duração média de 2min cada produção.

5) A TV Pública deve ser independente e autônoma em relação a governos e ao mercado, devendo seu financiamento ter origem em fontes múltiplas [...] com fundos não contingenciáveis. O orçamento da EBC está praticamente vinculado à dotação orçamentária do governo federal, que eventualmente pode reduzir o repasse de recursos e inviabilizar a manutenção financeira dos canais públicos. A exceção de recurso não contingenciável está previsto através do repasse de 10% dos recursos da Contribuição de Fomento à Radiodifusão Pública, que as empresas de telecomunicações pagam ao Fistel – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações. Embora o repasse não representasse uma nova taxa ou o aumento no valor que as empresas já pagavam ao Fistel, essas entraram na justiça questionando a legalidade da destinação de parte da taxa à EBC. Isso significa que desde 2009 deixa de entrar no orçamento anual da EBC o equivalente a R$200 milhões[102]. A proposta das instituições previa a criação de um Fundo de Desenvolvimento da Comunicação Pública, com recursos advindos dos orçamentos federal e estaduais.

---

[101] Disponível em: http://tvbrasil.ebc.com.br/reporterbrasil/video/23176/

[102] Ver: "Novo presidente da EBC quer diálogo com teles sobre Fistel". Disponível em: http://www.telesintese.com.br/index.php/plantao/17688-novo-presidente-da-ebc-quer-dialogo-com-teles-sobre-fistel

6) As diretrizes de gestão, programação e a fiscalização dessa programação da TV Pública devem ser atribuição de órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, no qual o Estado ou o Governo não devem ter maioria. Este critério foi parcialmente atendido, a sociedade civil possui 15 dos 22 integrantes no Conselho Deliberativo, que a partir da primeira renovação do mandato serão escolhidos por meio de consulta pública, contudo a decisão final sobre os nomes ainda cabe ao Presidente da República. A maior crítica feita ao formato do Conselho refere-se à indicação de personalidades e não de representantes de organizações civis.

7) A TV Pública considera que a multiprogramação é o modelo estratégico para bem realizar a sua missão. A multiprogramação está prevista apenas para as emissoras da União, e de acordo com o projeto de Operador Único de Rede de TV Pública Digital, que prevê a integração dos canais públicos em um único sistema de transmissão. Somente a TV Brasil irá operar com seis mega hertz (*high definition*), os demais canais terão uma qualidade reduzida de imagem e som, em *standart definition.*

8) Os canais públicos criados pela Lei do Cabo devem ser contemplados no processo de migração digital, passando a operar também em rede aberta terrestre de televisão. A solicitação é para que os canais universitários, comunitários e legislativos, disponíveis hoje apenas no sistema a cabo, viessem a integrar o operador de rede, porém a legislação que cria a EBC e a proposta apresentada pelo Executivo Federal para a transmissão digital não contemplam essas emissoras do campo público.

A intenção neste Capítulo foi apresentar os dois pontos de partida da presente investigação: a) as TVs Educativas; e b) a TV Brasil. O que se evidencia até aqui, mesmo com avanços que possam ter acorrido, a exemplo da TV pública nacional, é que não houve uma ruptura total com o modelo estabelecido. Os governos eleitos democraticamente ainda não foram capazes de promover uma ampla reforma na radiodifusão e, tampouco, de pensar e implementar uma política pública setorial. Percebe-se também que a sociedade civil ainda é alijada das discussões, conforme foi demonstrado no processo de construção da EBC/TV Brasil.

Devemos, no entanto, reconhecer, por mais contraditória que possa ter sido a constituição da TV Brasil, a sua existência representa um marco histórico. É a primeira vez em termos de legislação que se faz referência à expressão *serviço público* para a radiodifusão. No Código Brasileiro de Comunicação (CBT), de 1962, somente a telecomunicação aparecia com essa denominação. Contudo, é relevante perceber como a proposta de serviço público está ocorrendo na práxis, como se verá nos próximos capítulos.

3 REDE NACIONAL DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA: MODELO DE GESTÃO, ESTRUTURA E ACESSO

A universalidade é um dos princípios do serviço público. Refere-se ao dever do Estado em proporcionar a todos os cidadãos a mesma possibilidade de acesso a determinado serviço, neste caso específico: a recepção gratuita do sinal da televisão pública. O preceito da universidade se equipara ao ideal de igualdade que deve estar expresso nas políticas de comunicação (McQUAIL, 1992). Essa é uma característica fundamental quando se pensa em serviço público, como destaca Antonio Pasquali (1991, p. 155): "Toda radiodifusão pública é por definição de alcance nacional. Ela presta exatamente o mesmo serviço a todos [...], garantindo ao morador da capital e ao habitante mais distante geograficamente que recebam os mesmos programas e nas mesmas condições" [103].

Tratar com equidade, sem discriminar por localização geográfica ou condição econômica, significa disponibilizar a programação no sinal aberto em todo o território nacional, preceito que ganha ainda maior relevância em contextos como o brasileiro em que a densidade nacional da televisão por assinatura não ultrapassa a 30% da população. Entre as Unidades da Federação há uma variação expressiva da penetração do serviço. O Distrito Federal registra a maior média nacional com 49,7%, enquanto no Piauí somente 7,4% da população possui alguma modalidade de televisão paga[104]. Os dados contribuem para sinalizar que qualquer projeto de constituição de uma rede televisiva de amplitude nacional passa necessariamente, nesse contexto, pelo sinal aberto e gratuito.

A ênfase deste Capítulo é a discussão das regras e estratégias que vêm sendo adotadas pela Empresa Brasil de Comunicação para garantir aos brasileiros a universalidade do sinal da TV Brasil. A opção tem sido pela construção da estrutura "em rede" baseada nas afiliações das TVs Educativas e com algumas emissoras próprias: Rio de Janeiro, Maranhão e São Paulo, além da sede em Brasília. Antes, porém, apresento as contradições do modelo de negócio "rede" que se configura como um paradigma de sucesso empresarial, contudo bastante questionável da perspectiva social. Por outro lado, as emissoras educativas, com uma

[103] Tradução livre feita pela autora de: "toda radiodifussuión pública es por definición de alcance nacional. Ella presta exactamente el mismo servicio a todos [...], garantizado al capitalino y al habitante de más alejado recodo geográfico que recibirán los mismos programas en las mismas condiciones" (PASQUALI, 1991, p. 155).

[104] Conforme a estatística apresentada pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em dezembro de 2012. Disponível em: http://sistemas.anatel.gov.br/satva/hotsites/conheca_brasil_satva/default.asp

trajetória de mais de 40 anos marcada pela dificuldade de construção de uma rede televisiva pública.

3.1 (Des)regulação em rede

A organização da radiodifusão brasileira segue desde sua gênese o modelo estadunidense, majoritariamente mercantil, no qual são encontrados três tipos de emissoras: próprias e operadas pelo proprietário *(owned and operated)*, as afiliadas e as independentes. No contexto nacional prevalecem as duas primeiras categorias. A estrutura hegemônica vem sendo formada a partir de emissoras próprias implantadas em pontos estratégicos do país que se integram às afiliadas, propriedades de grupos locais ou estaduais. A junção permite o trabalho "em rede" ou "em cadeia", envolvendo empresas "em tese" distintas que passam a atuar sob a mesma bandeira. O modelo de organização em rede "[...] pressupõe uma operação sincronizada, exibição conjunta e simultânea da mesma programação, mesma linha editorial dos programas jornalísticos e regras de comercialização idênticas em todas as emissoras. Tudo trabalha para a eficiência do negócio televisivo" (KURTH, 2006, p. 79).

As características apontadas pela autora têm representado na práxis televisiva uma insignificante diferenciação entre afiliada e cabeça-de-rede manifestada na concentração de propriedade pela posse direta das empresas por um único grupo econômico ou indiretamente por meio das afiliações. Nicholas Garnham (2000, p. 61) enfatiza que a estruturação em redes é um exemplo clássico de monopólio. "São as redes a forma mais eficiente de monopólios [...]. Tornam-se cada vez mais importantes para os negócios. Assim, a estrutura regulatória de rede pode ser muito ampla, para não mencionar as implicações sociais e econômicas"[105].

A eficiência apontada pelo autor vem, sobretudo, da possibilidade de o sinal chegar a todo o território sem a necessidade de investimentos em retransmissores, as afiliadas facilitam e desoneram o processo. Com a penetração da programação em todo o país, as empresas lucram com a veiculação de publicidade no âmbito nacional, o que somente foi possível a partir da organização em rede. Garnham adverte que a regulação das redes costuma focar no aspecto econômico, sem aludir ao impacto social de tal estrutura.

[105] Tradução livre feita pela autora de: "They are more efficient run as monopolies [...]. They become increasingly important as a way to business generally. Thus getting the regulatory structure of the network right may have very wide economic, not to mention social, implications" (GARNHAM, 2000, p. 61).

O contexto brasileiro caracteriza-se praticamente pela inexistência da regulação tanto no tocante ao critério econômico quanto ao social. A criação da infraestrutura tecnológica formada pela rede nacional de microondas da Embratel e pelo sistema de transmissão por satélite, inaugurados pelo governo militar em 1968, possibilitou aos concessionários driblar por meio da afiliação a única regra que ainda limitava a propriedade. O Decreto-Lei nº 236, de 1967, que complementa o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT)[106], determina que cada concessionário poderá ser proprietário, de no máximo, de 10 emissoras em todo território nacional, limitando em cinco VHF *(Very High Frequency)* e duas por Estado.

A legislação quanto à organização e disciplinamento das redes é bastante frágil. Embora esse modelo de estrutura esteja vigente há mais de 40 anos, ainda não há critérios contundentes que as regrem em todos os seus aspectos: técnico, econômico e social. Um dos únicos documentos legais que trata do tema é o Decreto nº 5.371, de 2005; nele ficam definidas quatro modalidades de rede:

> *Rede Local de Televisão*: é o conjunto formado por uma estação geradora e seu Sistema de Retransmissão de Televisão, restrito à área territorial de um grupo de localidades pertencentes à mesma mesorregião geográfica de uma Unidade da Federação, que veiculam a mesma programação básica; *Rede Estadual de Televisão*: é o conjunto de estações geradoras e respectivos Sistemas de Retransmissão de Televisão que veiculam a mesma programação básica dentro da área territorial de uma Unidade da Federação; *Rede Regional de Televisão*: é o conjunto de estações geradoras e respectivos Sistemas de Retransmissão de Televisão que veiculam a mesma programação básica em mais de uma Unidade da Federação, com abrangência em uma mesma macrorregião geográfica; e *Rede Nacional de Televisão*: é o conjunto de estações geradoras e respectivos Sistemas de Retransmissão de Televisão com abrangência nacional que veiculam a mesma programação básica (BRASIL, 2005)[107].

As quatro modalidades de redes mencionadas no texto apresentam como característica inerente a veiculação da mesma programação básica, definida pelo decreto como sendo: "a programação comum entre as estações geradoras de uma mesma rede" (idem). Causa estranheza que embora seja um decreto relativamente recente, elaborado em um contexto em que organização em rede é o modelo hegemônico na comunicação, não traz maiores

[106] O CBT de 1962 ainda está em vigor para a radiodifusão, contudo não traz nenhuma restrição quanto ao limite de propriedade.
[107] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5371.htm

especificações quanto à natureza dessa programação. Não esclarece como deve ser formado o conteúdo ou sequer estabelece a quantidade de horas que poderá formar a programação básica. Como se percebe, também, não há qualquer alusão à figura da afiliada ou da cabeça-de-rede.

Na ausência da definição dos papéis de cada emissora na constituição da rede é relevante destacar que no Brasil todas as outorgas são para atuação local, nenhuma empresa possui licença para operar nacionalmente, ou seja, uma concessão autoriza a emissão do sinal dentro de uma determinada região geográfica. Tanto as cabeças-de-rede como as afiliadas são geradoras locais e, por isso, podem produzir conteúdo. Isso leva à interpretação de que ambas são regidas pelas mesmas normas do Decreto nº 88.067, de 1983, no qual ficam determinadas as seguintes obrigatoriedades na grade de programação: 5% (2 horas) de serviços noticiosos, inclusão máxima de 25% de publicidade e reserva de cinco horas semanais a conteúdos educacionais[108]. No entanto, não fica explícito o papel da afiliada nessa cadeia, e surgem imprecisões como esta, por exemplo: as duas horas previstas do gênero noticioso ou a programação educacional podem ser apenas a retransmissão da cabeça-de-rede ou devem ser uma produção da afiliada?

Para ter maior clareza do vazio da legislação brasileira quanto ao disciplinamento das redes, é importante apresentar como alguns países estruturam as redes de televisão. Nos Estados Unidos, as emissoras locais são licenciadas pelo Federal Communication Comission (FCC) para transmitir o sinal dentro de uma área geográfica, visando a atender às necessidades informativas dos cidadãos, consideradas distintas em cada comunidade (COSTA, 1986). As grandes cadeias comerciais estadunidenses também têm seu sinal ampliado por meio da afiliação, contudo parece ser um relacionamento mais flexível. A emissora cabeça-de-rede não tem completo controle sobre suas afiliadas, que não têm a obrigatoriedade de retransmitir toda a programação oferecia pela rede.

Na Espanha, a Lei nº 41/1995 estabelece que os canais locais devem zelar pelos interesses locais, estimular a participação de grupos sociais para promover e defender a cultura e convivência. Essas emissoras estão proibidas de emitir ou integrar uma rede de televisão. Abre-se exceção para as comunidades autônomas que podem operar em rede pela característica de proximidade territorial e identidade social e cultural (SEGURA, 2010, p. 89).

[108] Norma do Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, e ratificada pelo Decreto nº 88.067, de 25 de janeiro de 1983.

É considerada transmissão em cadeia quando se transmitem pelo menos 25% semanalmente do mesmo conteúdo.

Outro modelo de organização vem da Argentina. O país vizinho, ao revisar sua legislação em 2009, por meio da Lei Serviços de Comunicação Audiovisual[109], deixou explícitas as normas para o funcionamento televisivo em rede. A medida visa a resguardar a diversidade e fomentar a produção regional de conteúdos. A emissora que aderir a uma ou mais redes não poderá inserir mais do que 30% da programação, o conteúdo majoritário (70%) deverá ser produzido no local. Ainda fica determinada a obrigatoriedade de inserção de um noticiário em horário nobre.

Comparado com os três modelos de rede sinteticamente apresentados, o Brasil se destaca negativamente. O contrato de afiliação no país é considerado como um acordo entre duas empresas, portanto, não necessita da autorização do Estado, enquanto na Argentina o serviço audiovisual é concebido como de interesse público e, por isso, o Estado precisa resguardá-lo[110]. Para integrar uma rede e transmitir simultaneamente a programação, o representante da emissora deverá solicitar autorização da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, que analisa e tem o poder de acatar ou rejeitar o pedido.

O Brasil, embora siga o modelo estadunidense, o faz na sua pior forma, sem estabelecer o papel de cada ator na cadeia televisiva. Parte do problema poderia ser resolvido com a regulamentação do artigo 221, Capítulo V, da Constituição Federal de 1988 que define como princípios da radiodifusão a "promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei" (BRASIL, 1988). O referido artigo não foi regulamentado após vinte anos da promulgação da Constituição. Uma tentativa, sem sucesso, de regulamentação tramita há duas décadas na Câmara Federal. O Projeto de Lei nº 251/1991, da deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), prevê as obrigações dos concessionários para produção regional e estipula que 30% da programação atendam ao dispositivo constitucional[111].

---

[109] Lei nº 26.522, de 2009, também conhecida como Lei dos Medios. Disponível em: http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm

[110] Artigo 63 de Lei de Serviços Audiovisual.

[111] Em 2009 o Observatório do Direito à Comunicação divulgou o "Dossiê regionalização", que analisou a programação de 58 emissoras em 11 capitais das cinco regiões brasileiras, e aponta que apenas 10,83% da programação veiculada foi produzida regionalmente. Entre as comerciais a média cai para 9,84%. Disponível em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/noticias.php?id=4768

Caminhamos para a quinta década de organização em rede, modelo que se consolidou nos anos 1970, entretanto não se registram avanços no regramento da atividade. A legislação não tem acompanhado as mudanças substantivas que o mercado televisivo sofreu a partir da criação das atuais condições técnicas. Anteriormente, as emissoras, ainda que integrassem o mesmo conglomerado, "só poderiam funcionar como pequenas empresas isoladas em suas cidades, concorrendo em nível local, pelo público local". Entre 1965 e 1970 temos a passagem de um mercado relativamente competitivo para outro de característica bastante concentrado e centralizado (BOLAÑO, 2004, p. 33 e 103).

Essas mudanças no perfil do mercado são motivadas em parte pela modernização tecnológica, mas não apenas por ela. Fazia parte da agenda estatal a integração nacional para buscar coesão em torno do regime ditatorial vigente, e do lado dos empresários o interesse na ampliação do mercado. Muniz Sodré (1984) e Othom Jambeiro (2001) apontam como condicionantes para o aumento da demanda da programação televisiva a industrialização brasileira; aumento dos níveis de renda e o consequente surgimento de novas camadas de consumidores; urbanização e modernização das cidades; e queda no preço dos aparelhos receptores – com a nacionalização da produção.

O projeto de integração nacional através da televisão, conforme mencionado, no primeiro momento foi viabilizado pelo investimento do governo federal, que possibilitou as condições técnicas, mas contou também com o suporte das prefeituras. Os administradores municipais compraram e davam/dão manutenção aos retransmissores para que a população possa ter acesso à programação nacional, geralmente em mercados que não apresentavam viabilidade econômica para a iniciativa privada. Essa prática foi revelada em trabalhos de Santos (2005); Kurth (2006) e Görgen (2007). Na década passada, 1.604 prefeituras brasileiras detinham 3.270 autorizações para retransmissão de televisão, o que corresponde a um terço (32,94%) das 9.927 de estações deste serviço em funcionamento. Ou seja, o suporte de recursos públicos contribuiu para construção das "cinco maiores redes comerciais de televisão do país – Globo, Bandeirantes, Record, SBT e Rede TV! – aglutinam 75% do total de estações e 95% das RTVs públicas" (GÖRGEN, 2007).

O modelo de estruturação em rede, da perspectiva social é um processo controverso por representar a hierarquia do nacional sobre o regional e/ou local e a consequente redução da diversidade em relação a cobertura geográfica e cultural. Como modelo de negócio não configura um conjunto de emissoras que atuam concomitantenente, embora "a 'Rede'

representa uma unidade, [...] não é necessariamente a soma das partes, ela tem seus próprios interesses, e muitas vezes dissonantes daqueles da emissora regional" (KURTH, 2006, p. 187). Ainda que possam existir divergências, esses acordos costumam ser mais caracterizados pelo seu compartilhamento, o relacionamento entre afiliada e cabeça-de-rede baseia-se na compatibilidade das necessidades.

As emissoras cabeças-de-rede precisam ampliar sua cobertura, chegar a um maior número de lugares, o que pode fazer através das afiliadas. As emissoras locais, afiliadas, necessitam de conteúdos para completar sua grade de programação, sem que isso represente aumento nas despesas. Dessa maneira, o interesse econômico acaba sendo intrínseco à formação da rede por possibilitar a redução dos custos e ampliação dos lucros. Por essa razão, o acordo de afiliação, embora não seja uma relação entre iguais por existir a imposição das regras pela emissora cabeça-de-rede à afiliada, não deixa de ser uma parceria vantajosa à emissora local. Trabalhar sob uma bandeira nacional garante a redução de despesas com a produção de conteúdo local, possibilita a veiculação de programas mais caros e atrativos, além do vínculo a uma marca nacional agregar valor à empresa local. A viabilidade e/ou necessidade de manter-se em rede são indicadas especialmente pelo índice de concentração em torno dos cincos maiores grupos de comunicação, que reúnem 70% de todas as emissoras existentes do país. Entre emissoras próprias e afiliadas, a Rede Globo possui 122 TVs; SBT, 58; Record, 46; Band, 39, e Rede, TV 26. Outros 30% ficam entre emissoras independentes e as demais 29 são pequenas redes.[112]

A concentração indicada transformou as estações regionais em praticamente repetidoras dos conteúdos oriundos do eixo São Paulo-Rio de Janeiro e continua trazendo como consequência a pouca representação das culturas regionais nesse modelo mercantil da produção em escala. Estudo realizado em 2009 por pesquisadores do Observatório Direito à Comunicação[113], em 11 capitais brasileiras, com 58 emissoras, apontou que as emissoras reservavam em média 10,83% da sua grade para conteúdos locais, entre os gêneros destacam-se jornalismo, entretenimento e esportes. Atuar em rede traz a unificação da linha editorial porque, nesses casos, dificilmente os integrantes da mesma rede assumem posições divergentes (BECERRA; MASTRINI, 2009).

[112] Informações disponíveis no portal Donos da Mídia Redes de TV: http://donosdamidia.com.br/redes/tv

[113] O Observatório Direito à Comunicação é um projeto do Coletivo Intervozes, organização que luta pela democratização da comunicação.

A pesquisadora Estela Doris Kurth (2006, p. 108) sustenta que a vantagem operacional proporcionada por esse modelo de negócio dificulta as possibilidades de interação entre os conteúdos nacionais e regionais: "Qualquer justificativa para garantir diversidade cultural na programação televisiva brasileira por certo não seria econômica, pois as empresas operam por resultados". A autora ratifica o discurso das TVs comerciais ao justificar, pelo viés econômico, a ausência de conteúdos que atendam às especificidades nacionais. Sem entrar na discussão do custo de produção *versus* a rentabilidade de uma programação regional, talvez uma produção nesses moldes não seja inviável economicamente, contudo o problema pode residir no fato de reduzir a margem de lucro quando se está acostumado a operar com uma margem maior da lucratividade. Independentemente da questão econômica, as empresas comerciais dificilmente privilegiarão espontaneamente o local/regional sem que o Estado determine as regras e as fiscalizem.

3.2 Construção da rede pública

Em diferentes fases as TVs públicas tentaram trabalhar de forma integrada com uma proposta que valorizasse a troca de conteúdos entre as afiliadas. De fato, é questionável se já houve no Brasil uma rede pública de abrangência nacional nos moldes da universalidade geográfica propiciada pelos grandes conglomerados de comunicação, cujos sinais estão disponíveis praticamente em todo o território nacional. A construção da rede nacional de televisão pública tem sido um problema de difícil equação. Como já vimos, tivemos algumas experiências registradas no país; entretanto, até hoje não se pode afirmar que houve êxito em qualquer uma delas. Talvez o modelo de organização em cadeia, como na televisão comercial não seja o melhor a seguir. Entretanto, o mais provável é que o surgimento dessas emissoras educativas e a própria TV Brasil ocorreram sem um planejamento adequado e sem uma política arrojada que garantisse investimento necessário em infraestrutura para que chegassem a todos os brasileiros.

O primeiro ensaio para formação da rede ocorreu em 1978. Buscou-se a criação de uma rede de transmissão de programas educativos, em um encontro promovido pela iniciativa da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa e do Programa Nacional de Teleducação (Prontel). "A tentativa não vingou, servindo apenas para a formação de uma 'redinha' para a

transmissão de jogos da Copa do Mundo de 1978, na Argentina, em virtude da TV Cultura de São Paulo deter os direitos para aquela transmissão" (FRADKIN, 2008, p. 57).

No ano seguinte, com a substituição do Prontel pela Secretaria de Aplicações Tecnológicas (SEAT), finalmente se conseguiu organizar as emissoras no Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (Sinted). A regulamentação veio apenas em 1982, por meio da portaria MEC/Minicom nº 162. O intuito, naquela época, era fazer com que todas as emissoras educativas trabalhassem integradas, com a veiculação de programas umas das outras, sugestão para que tivessem uma postura diferente em relação às emissoras comerciais, que primordialmente retransmitiam em todo o país programas das cabeças-de-rede do eixo Rio-São Paulo.

O quadro acima apontado é um paradoxo. Por que o governo civil-militar, que controlava rigorosamente as comunicações, não impôs uma rede educativa? Para Suzy dos Santos (2004, p. 126), a construção da rede teve no Estado o seu maior complicador: "A infraestrutura de telecomunicações possibilitou tecnicamente a constituição destas redes, mas, como dependiam do Estado, esses canais estiveram sempre submetidos às injunções políticas e econômicas dos poderes onde estavam localizados". Cabe acrescentar ao argumento da autora que por contar com apoio das redes comerciais para manter a coesão em torno do regime vigente, os militares não viram necessidade de estabelecer emissoras educativas em vários locais do país e muito menos em investir na formação de uma rede.

Depois de duas tentativas de formação de rede no período ditatorial, na fase democrática, um outro ensaio surge a partir da criação da Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec), em 1998. A entidade reunia 20 emissoras educativas que compartilhavam o ideal de valorização da cultura local e regional, porém esbarravam na escassez de recursos para produção de conteúdo. Situação que acabou refletindo na verticalização da produção, conforme demonstra o levantamento realizado pela Abepec, revelando que: "40% das [...] associadas ocupam entre 80% e 90% de sua grade com material gerado pela TV Cultura e pela extinta TVE- RJ. A produção própria ocupa em média 23% do tempo da grade, variando de 4,3% no caso da TVE de Alagoas a 44% na TVE do Paraná" (VALENTE, 2009, p. 285). Diante desse quadro, os gestores das emissoras viam a consolidação da rede pública como uma estratégia de sobrevivência, especialmente por contribuir com a diversificação da programação. Contudo, o interesse compartilhado entre os

associados da Abepec de promover conteúdo mais diverso e menos verticalizado foi insuficiente para motivar a consolidação da rede. De acordo com Lobato (2006, p. 13):

> Um dos motivos é que a TVE Brasil [TV Educativa do Rio de Janeiro] e TV Cultura disputam o *status* de cabeça de rede. A primeira - TVE Rede Brasil – sempre buscou preservar seu papel integrador, pois é originalmente ligada ao governo federal, e tinha, através do Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (Sinred), a missão de liderar as emissoras educativas. A TV Cultura, entretanto, destacava-se pelo nível superior da programação e da produção própria.

A proposta de descentralização ou intercâmbio da programação não obteve muito sucesso. Acabamos tendo duas redes de Televisão Educativa: a TV Cultura de São Paulo - mantida pela Fundação Padre Anchieta, entidade ligada ao governo daquele Estado - e a TV Educativa do Rio de Janeiro – mantida pela Fundação Roquete Pinto (antiga Funtevê) e vinculada ao Governo Federal. As duas emissoras sempre percorreram caminhos paralelos para atingir a preferência, ou seja, buscavam maior número de afiliadas, entre as televisões educativas do país. "Foi assim que, nos últimos 15 anos, formaram as suas próprias redes, abastecendo com a sua programação as estações congêneres de todos os estados" (PRIOLLI, 1999)[114].

Com duas redes educativas, as demais emissoras tinham que optar por retransmitir a programação de uma delas; mas a existência de duas ou mais redes públicas de televisão não seria, de fato, um problema maior se conseguissem levar programação a todo o território nacional. Contudo, a dificuldade reside no fato de nenhuma delas ter uma ampla cobertura nacional porque nunca fizeram investimento em retransmissores para o sinal cobrir todo o território; contavam com as emissoras educativas locais para estruturar a rede e tal medida enfraqueceu a organização nacionalmente. A TV Cultura, mantida pela Fundação Padre Anchieta, vinculada ao governo estadual de São Paulo, é a mais antiga emissora pública operando em rede[115]. Está presente em 21 Estados e no Distrito Federal e seu sinal alcança cerca de 1,5 mil municípios, totalizando 93,2 milhões de brasileiros[116].

---

[114] *TV pública é o canal*. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/showNews/qtv201199.htm

[115] Com a fusão da TV Educativa do Rio de Janeiro para formar a TV Brasil em 2007, a TV Cultura de São Paulo passou a ser a mais antiga televisão pública com estrutura de rede nacional.

[116] Informações disponíveis no *site* da emissora: http://www2.tvcultura.com.br/fpa/institucional/informacoestecnicas.aspx

É relevante mencionar que desde 2008 a emissora paulista está cobrando pela cessão de conteúdo. O valor é o equivalente a 3% do orçamento e/ou faturamento da afiliada. Segundo o presidente da Abepec na época, Antônio Achilis, a medida reduziu em 38% os contratos de afiliação[117]. O novo modelo de relacionamento da TV Cultura com suas afiliadas é bastante controverso, afinal a emissora precisa das TVs locais para ampliar sua cobertura e a taxação inevitavelmente causou a desvinculação de algumas estações. Tal decisão por parte da direção apenas evidencia as crises pelas quais vem passando a TV Cultura, com o sucateamento de sua estrutura, extinção de programas e constantes demissões dos seus profissionais. Contribui para ilustrar a terceirização perceptível da grade o fato que desde 2012 o jornal *Folha de São Paulo* veicula o programa *TV Folha*, exibido aos domingos, às 20horas, e com duração de 30 minutos. A incorporação desse programa causou indignação da sociedade civil por representar a privatização da programação. Segundo Dines (2008)[118] tal medida "anula a diferenciação e o contraditório. É mais um produto saído da nossa usina de 'cordialidades' e complacências. Transforma uma emissora pública em um prolongamento da mídia privada [...]".

A cobrança pela TV Cultura não resultou em uma migração substancial dessas emissoras para a TV Brasil, entretanto pode ter colaborado para a expansão do Canal Futura – mantida pela Fundação Roberto Marinho/Organizações Globo. Inicialmente disponível apenas na televisão por assinatura, nos últimos anos vem ampliando a sua rede pelo sinal aberto através das TVs Educativas, a exemplo do que ocorre no Rio Grande do Sul, onde das seis emissoras educativas, três estão vinculadas ao Futura. Parte das concessões educativas, além de atuarem com o desvio de função com uso comercial, político ou religioso, aproveitam da ausência de regras para criar suas próprias redes a partir da estrutura das educativas[119]. É neste cenário marcado pela debilidade da legislação, ausência de controle social em que os concessionários constituem as próprias regras que a TV Brasil busca consolidar a rede nacional de comunicação pública.

---

[117] Emissora conquista espaço na rede pública. Disponível em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4586

[118] *Folha, TV Cultura e as más notícias*. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/lt_i_gt_folha_lt_i_gt_tv_cultura_e_as_mas_noticias

[119] Ver Capítulo 4 desta tese.

3.2.1 A política de rede da TV Brasil

As emissoras educativas constituem a base do chamado serviço de comunicação pública televisiva sob a liderança da TV Brasil. A formação da Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP-TV) da TV Brasil se dá por meio de afiliação e está previsto pela Lei nº 11.652, de 2008, que criou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). No texto fica determinado que a emissora pode "estabelecer cooperação e colaboração com entidades públicas ou privadas que explorem serviços de comunicação ou radiodifusão pública, mediante convênios ou outros ajustes, com vistas na formação da Rede Nacional de Comunicação Pública". As regras para regulamentação da rede estão na Norma nº 603/2009, deliberada pelo Conselho de Administração da EBC[120].

A proposta concebe duas categorias de rede: 1) fechada - através dos canais comunitários, institucionais (não será objeto desta pesquisa). São os canais comunitários, universitários e culturais que estão na televisão por assinatura; e 2) aberta - por meio das TVs Educativas Estaduais e locais – aquelas que estão instaladas no interior dos Estados e que, geralmente, possuem uma cobertura microrregional ou estadual. Como se percebe, a constituição da rede foi pensada tendo como estrutura básica os canais educativos, contudo na época da implantação da EBC não havia nenhuma obrigatoriedade quanto à afiliação dessas emissoras. A associação era e continua sendo praticamente voluntária. Recentemente, a Portaria nº 355/2012 do Ministério das Comunicações impõe a afiliação como condição da outorga educativa a pessoas jurídicas de direito público interno. Entretanto, a regra é válida para as novas outorgas. Se considerado que nos maiores municípios as concessões já foram distribuídas e restam somente 30% para serem concedidas[121], o impacto da referida portaria para ampliação da rede não será expressivo.

No disciplinamento da rede[122] consta que os integrantes deverão empenhar-se na migração para um modelo de gestão pública a fim de desencadear processos próprios de discussão junto aos respectivos mantenedores, com objetivo de ajustar seu modelo institucional àquele esboçado na Carta de Brasília. Os concessionários deveriam estabelecer um cronograma para instalação do conselho curador ou órgão semelhante de controle social.

---

[120] Agradeço ao superintende de Rede da TV Brasil, Marco Antônio Coelho, pelo envio por e-mail dos documentos mencionados.
[121] Ver Capítulo 2.
[122] Artigo VIII da Norma nº 603/2009.

Aqui é importante destacar, como já vimos, que os movimentos pela democratização da comunicação que participaram da elaboração da Carta de Brasília foram contundentes na crítica do modelo de gestão proposto à EBC, considerado muito atrelado ao Poder executivo. A exigência em relação às afiliadas também é bastante incipiente. Empenhar-se na criação de mecanismos de controle social não significa que o integrante da rede tenha a obrigação de fomentar um modelo de gestão mais democrático. A norma deixa brechas neste quesito, assim como não fixa critérios mínimos de como deverá ser a formação e escolha dos conselheiros.

Na verdade a ambiguidade retrata a dificuldade da TV Brasil em construir rede para atrair voluntariamente afiliadas. Na intenção de ampliar a sua cobertura parte-se de um grau de exigência mínimo, conforme pode ser inferido na fala do superintendente de rede da TV Brasil, Marco Antônio Coelho (2012): "Não podemos obrigar [a formação de conselhos de participação locais] se não temos, inclusive aqui. Quem escolhe o nosso presidente? O Presidente [da República]. Isso é um andar, um processo". O fortalecimento da inserção da sociedade na gestão da TV Brasil e suas afiliadas sem dúvida pode ser um processo, todavia a caminhada para sua ampliação tem sido demasiadamente lenta. Cinco anos depois da constituição da TV Brasil não se perceberam avanços nesse sentido, pois sequer as emissoras próprias (TV Educativa do Rio de Janeiro, TV Nacional de Brasília e TV Educativa do Maranhão), que formaram a emissora estatal, contam com algum tipo mecanismo de participação nas suas respectivas sedes.

O modelo de relacionamento da TV Brasil com as afiliadas não tem estimulado o fomento de uma gestão democrática. Dentro da rede há uma hierarquia que classifica e diferencia as emissoras entre aquelas que estão nas capitais, denominadas como "emissoras polos" ou "geradoras estaduais", daquelas que estão no interior. Somente à primeira categoria é concedido o direito de participar das decisões do comitê de rede – que é o âmbito das discussões sobre a política de rede. Tal medida, em meu entender, é no mínimo contraditória, afinal a EBC sugere ao afiliado o empenho em criar mecanismos de participação social, contudo constrói um formato excludente que não possibilita uma participação efetiva das menores emissoras sediadas fora das capitais. São esses concessionários os que, provavelmente, mais necessitariam de orientações e de uma maior aproximação com o núcleo gestor da TV Brasil.

Mesmo entre os integrantes do comitê há críticas quanto ao modelo de relacionamento. A gerente da TV Educativa da Universidade Federal de Goiás (UFG TV),

Rosana Borges, emissora que desde o início das suas atividades em 2009 é afiliada à TV Brasil, reitera a pouca interação entre a emissora e as integrantes da cadeia: "A EBC precisa pensar mais em rede para que ela se consolide. Existe apenas uma reunião anual com os integrantes e um comitê regional que deveria se reunir periodicamente, porém, o do Centro-Oeste nunca funcionou" (BORGES, 2011)[123].

Volto a referir-me à norma da rede, agora em relação ao quesito conteúdo[124]. O texto não se distancia das finalidades que se esperam de uma rede pública. Destaca a necessidade de promoção da informação plural e a produção de conteúdos educativos, artísticos e culturais – preceitos já manifestados na Constituição Federal de 1988. Apresenta avanço ao prever o apoio a processos de inclusão social e socialização do conhecimento garantindo espaços para exibição de produções regionais e independentes.

A proposta de construção da programação em rede busca atender à diversidade do país, por isso pode ser considerada como um modelo que teoricamente privilegia a produção local. O concessionário pode ocupar até 13h30min da grade com conteúdos próprios. O superintendente de rede da TV Brasil, Marco Antônio Coelho, explica que o horário básico que deve ser inserido nacionalmente foi definido pelo comitê. O afiliado deve veicular o total de 10h30min da cabeça-de-rede, desse total é obrigatória a inserção de 2h30min de programação infantil pela manhã. As outras 8 horas deveriam ser divididas entre 4h da EBC (telejornais e alguns programas noturnos) e as outras 4 horas de compartilhamento entre as afiliadas. Coelho menciona a dificuldade de se conseguirem produtos compatíveis com a proposta da TV Brasil que tenham sido produzidos pelas afiliadas para ocupar as 4 horas previstas pela norma, por este motivo estão estipulando um mínimo de uma hora para veiculação nacional de produtos realizados pelos integrantes da rede.

A conjuntura acima exposta revela-se bastante preocupante. A TV Brasil tem 21 geradoras estaduais que compõem a sua rede, no entanto não há produtos audiovisuais suficientes para ocupar 4 horas diariamente na programação veiculada nacionalmente. Não é novidade a falta de recursos dos canais educativos, mas se a intenção é formar uma cadeia de transmissão que se mantenha distanciada do formato de verticalidade característico da estrutura em rede, algo precisa ser pensado urgentemente para alterar a situação. Outro fato alarmante é a quase ausência de conteúdos infantis produzidos pela EBC. Para conseguir

[123] Entrevista concedida à autora em 17/09/2011.
[124] Capítulo 3, seção II, da Norma nº 603/2009.

atender à demanda infantil, a TV Brasil investe R$3 milhões por ano para a aquisição dos programas da TV Cultura de São Paulo.

Embora o concessionário educativo possa veicular até 13h30min de conteúdo próprio, a ausência de produtos das geradoras estaduais (que geralmente são emissoras com melhor estrutura física e profissional) para o compartilhamento em rede pode ser um indicativo de que o quadro se agrava quando incluídas as emissoras menores com cobertura restrita a uma microrregião[125]. Outra observação é que a Norma nº 603/2009, da EBC, determina o tempo máximo para o conteúdo próprio, mas não fixa uma quantidade mínima. O mesmo descompasso também é percebido em relação à Lei nº 11.652/2008, que criou a EBC, que prevê 10% de conteúdo regional e 5% de conteúdo independente para inserção na TV Brasil, contudo não dita o porcentual às afiliadas.

Há muito para ser feito e resolvido em termos de política de conteúdo. Esse é um problema para os gestores da TV Brasil. Para se ter uma ideia, as emissoras que foram incorporadas (TV Nacional de Brasília e TVs Educativas do Rio de Janeiro e Maranhão) para formar a nova emissora pública não tiveram o conteúdo local ampliado, mas o contrário foi registrado. Na antiga TVE-MA havia uma hora de programação diária e 2 horas semanais, depois da incorporação o conteúdo local se resume a 30min, correspondendo a um telejornal de segunda a sexta, e uma missa de 45minutos veiculada aos domingos[126]. Na TV Nacional de Brasília a situação não é diferente. Essa emissora, que vinha sofrendo um processo de sucateamento da sua estrutura, possuía uma grade baseada na retransmissão de conteúdos produzidos por outros canais públicos, através da parceria com a TVE do Rio Janeiro produzia o *Diálogos Brasil*, programa de entrevistas que tratava de temas políticos (VALENTE, 2009). Depois da fusão, a TV Brasil no Distrito Federal não veicula nenhum programa local, sequer telejornal.

A política de rede regula também a veiculação do apoio institucional/apoio cultural. Estipula que nos programas infantis e nos longas-metragens não haverá intervalos. Segundo a norma: "No tocante à programação de Rede, a EBC disciplinará a quantidade de intervalos, coordenará as operações de captação de publicidade institucional e de apoio cultural, bem como organizará o repasse dos recursos obtidos" (TV BRASIL, 2009). Os integrantes podem vender apoio cultural da programação exibida em rede com a adoção da mesma tabela

[125] Ver Capítulo 5: a situação das afiliadas na região Sul.
[126] Informação de Carlos Alberto Lima Coelho, servidor da emissora desde 1987, que respondeu às questões da autora por e-mail em 29 de setembro de 2011.

praticada pela TV Brasil[127]. A afiliada deverá adotar a mesma tabela de preços da TV Brasil para a comercialização dos espaços da programação nacional.

A EBC é responsável pela organização dos intervalos em rede, que deverão ocorrer a cada 15 minutos de programação e com o tempo máximo de três minutos dedicados à inserção de interprogramas e apoio institucional. Quando a afiliada produz conteúdo para ser compartilhado em rede, ficará com valor total dos apoios culturais originados por ela. Outros integrantes da rede poderão captar recursos, cabendo a esses 20% dos recursos líquidos. Dos 80% restantes, 30% ficarão com o aportador do programa e a sobra será dividida entre o conjunto de emissoras da rede. Observa-se positivamente que a regra favorece o afiliado-produtor de conteúdo para veiculação nacional.

O artigo 43 da Norma prevê o repasse de 1,5% da publicidade institucional veiculada nacionalmente às emissoras do polo regional, as denominadas geradoras estaduais. Mais uma vez as afiliadas de pequeno porte, localizadas fora das capitais, além de não poderem participar do comitê de rede, são excluídas de algum benefício da política de rede, pois "para ser beneficiário direto dos repasses, o integrante da rede terá de ser classificado pela EBC como Polo Regional, levando-se em consideração para tal classificação fatores como a extensão da rede própria, poder ter cobertura e capacidade de produção" (TV BRASIL, 2009)

Segundo o superintendente de rede, Marco Antônio Coelho, ainda não está sendo aplicado o repasse às emissoras-polo porque a TV Brasil não tem um departamento de captação de rede, que estava sendo estruturado em 2012. Ele informa que mensalmente a EBC repassa o valor de R$20 mil para cada geradora estadual para ajudar nos custos do jornalismo como contrapartida para que colaborem com o envio de notícias para o telejornalismo. Salienta que as pequenas emissoras locais não recebem esse valor porque não é possível oferecer suporte financeiro a todos as integrantes da rede. "Ainda não temos políticas regionais competentes nem para São Paulo, onde temos 18 [emissoras afiliadas]. Vamos montar um comitê nesse Estado e ver o que é possível fazer" (COELHO, 2012).

A política de rede ilustra a contradição entre o discurso e a prática. A fala institucional sustenta a intenção de fomentar uma rede de "associadas" para desvencilhar-se da relação tradicionalmente hierárquica entre afiliada e cabeça-de-rede. No entanto, a construção do relacionamento horizontal está se dando de forma demasiadamente lenta. Na verdade, em meia década, a EBC/TV Brasil dá indícios de que pretende consolidar sua estrutura baseada

[127] Capítulos IV e V da Norma nº603/2009.

nas geradoras estaduais, tendo em vista que a política de rede contempla praticamente essas emissoras. Gerar conteúdo a partir das capitais para distribuir aos demais municípios está muito distante de promover e valorizar a diversidade regional do país.

Por outro lado, merece destaque o fato de a emissora integrante da rede ter a possibilidade de inserir até 13h30min de conteúdo próprio. Contudo, não seria mais relevante determinar o mínimo de programação local em vez do máximo ou talvez fixar os dois parâmetros? Como o piso não está fixado pode ocorrer apenas a retransmissão da programação nacional, mantendo-se a criticada verticalização do conteúdo. Outro questionamento é: o que fazer com o espaço de 13h30min que pode ser utilizado para produção local? A proposta política de rede realmente favorece a regionalização, mas como e com quais recursos ocupar esse espaço disponível? Conforme demonstrado pelo superintendente de rede, as geradoras estaduais não geram produtos audiovisuais suficientes para formar uma grade nacional compartilhada de 4 horas. A partir desta constatação parece ilusória a proposta de rede de valorizar o local/regional sem uma política de fomento de produção ou de uma política que pense a comunicação em todos os aspectos: estrutura, distribuição e conteúdo.

3.2.2 A estrutura da rede liderada pela TV Brasil

> O que ele [presidente Lula] não podia resolver era o problema do espectro lotado. Talvez não lhe tenham contado antes que seria praticamente impossível, no sistema analógico, prover a TV Pública de uma rede de canais que cobrisse todo o país [...] O ideal, em condições normais, seria estruturarmos a EBC, planejar a nova televisão e só depois dar início à sua implantação (CRUVINEL, 2011, p. 51-52).

A citação acima, retirada do livro "EBC: 4 anos de um ideal democrático", de autoria da ex-presidente da EBC, Tereza Cruvinel (2007-2011), demonstra o emblemático contexto da implantação da TV Brasil no seu aspecto mais básico, a estrutura física para garantir a nacionalização. Como que um governo depois de cinco anos não tem conhecimento das condições técnicas para criar a emissora? Trazer à tona esta informação serve para relembrar que houve tempo considerável para o amadurecimento do projeto da constituição da comunicação pública. A TV Brasil quando foi ao ar estava disponível no canal aberto apenas

no Rio de Janeiro, Brasília e Maranhão, onde as antigas emissoras (TV Educativa-RJ, TV Nacional e TV Educativa-MA) foram incorporadas para formar a rede pública de comunicação. A restrita cobertura geográfica representa uma contradição em relação ao princípio que deve nortear o serviço público que é atender indistintamente a todos os cidadãos, conforme defendem a Associação pelos Direitos Civis (ADC) e Associação de Jornalistas (CELS),

> A função dos meios públicos em um sistema democrático não se limita a representar uma pluralidade de vozes, mas também é essencial conseguir que uma maior quantidade possível de pessoas tenham acesso a sua programação [...]. Deste modo, deve se procurar que todo cidadão receba a programação dos meios públicos independentemente da sua situação econômica e de seu lugar de residência (ADC; CELS, 2006, p.79).[128]

Considero a multiplicidade de vozes como característica do serviço que deve ser perseguido pelo projeto de comunicação pública; no entanto, sem ampliar quantitativamente a estrutura para atingir a maior gama da população, a proposta falha também no primeiro aspecto. A opção do governo federal no ato de constituição da EBC/TV Brasil de operar em rede com emissoras afiliadas não constituiria um problema ou poderia até ser um modelo de sucesso se não fosse a complexidade do cenário das TVs Educativas. Essas emissoras, na sua maioria, foram constituídas no final da década de 1990 e distribuídas às fundações sem fins lucrativos, que majoritariamente estão vinculadas a grupos políticos, religiosos ou empresariais. Diante dessa herança e, pior ainda, da ausência de ações governamentais de fiscalização e atualização do defasado marco regulatório, como contar com a afiliação voluntária de concessionários que atuam praticamente de acordo com as próprias regras?

Apesar dessa constatação, o ex-ministro da Comunicação Social (Secom), Franklin Martins, que coordenou o projeto de implantação da TV Brasil, faz avaliação bastante distinta. Segundo ele,

> Algo importante que a TV Brasil fez, foi não sair montando TVs em cada um dos Estados. Ela [emissora] partiu do princípio de que existe um *quadro*

[128] Tradução livre feita pela autora de: "La función de los medios públicos em um sistema democrático no se limita a representar uma pluralidad de voces, sino que también es esencial lograr que la mayor cantidad posible de personas tengan acceso a su programación, de información [...]. De este modo, debe procurarse que todo ciudadano reciba la programación de los medios públicos independientemente de su situación económica y de su lugar de residência" (ADC; CELS, 2006, p. 79).

> *confuso, heterogêneo, em alguns lugares as emissoras locais eram mais públicas em outras mais estatais*, mas que valia a pena um esforço de discussão, negociação, publicizar esse campo [campo público]. Foi muito bem-sucedido [a iniciativa]. Hoje [2011] são 23 TVs estaduais. E a grade tem que ter espaço para programação local, programação regional e nacional. Avançou muito, mais do que imaginava num primeiro momento que avançaria (MARTINS, 2011)[129] (grifo meu).

Outra questão colocada por Martins refere-se ao avanço da rede, que entrou no ar em dezembro de 2007, com disponibilidade do sinal para apenas três Unidades da Federação, o que pode indicar uma certa dificuldade do governo em estimular as educativas a se incorporarem à rede que estava surgindo, tendo em vista que houve quatro anos do primeiro mandato para elaborar o projeto da TV Brasil. Considerar um grande avanço o sinal chegar a algumas capitais/regiões metropolitanas é superdimensionar a ampliação da rede, que na maioria dos estados cobre apenas a região metropolitana das referidas capitais.

Afinal o que impede a ampliação da cobertura com base na afiliação das emissoras educativas? Além dos fatores subjetivos, como a divergência político-ideológica dos concessionários educativos que veem a TV Brasil como emissora vinculada ao governo petista, outros elementos concretos não foram observados na medida em que se propôs formar uma cadeia televisiva alicerçada nas TVs Educativas. O principal deles é que a União somente poderá firmar convênio com empresas ou instituições mediante a regularidade fiscal e previdenciária, conforme explica Coelho (2012): "Fechamos acordo [contrato de afiliação] mediante o mínimo de segurança, como por exemplo a apresentação das negativas do FGTS e da Previdência Social. Ou seja, tem que estar legal, e a maioria não está".

A situação quanto à regularidade é bastante crítica. Até emissoras vinculadas ao governo do Estado, como é o caso da Fundação Paraense de Radiodifusão (Funtelpa), não cumpria com todas as suas obrigações e, por conta desse fator, não pode até o final de 2012 ser oficialmente uma integrante da rede. O cumprimento das normas e obrigações estabelecidas pela União constitui um fator limitador à formação da rede, problema esse que foge ao controle da EBC/TV Brasil. Apesar disso, torna-se difícil acreditar que essa situação fosse desconhecida pela equipe que conduziu o processo, tendo em vista que estava iniciando o segundo mandato da gestão ou o quinto ano do governo Lula. Soma-se ainda a essa gama de

[129] Franklin Martins proferiu palestra na aula inaugural no Instituto de Comunicação e Arte (IACS) da Universidade Federal (UFF) em 15 de março de 2011. Ele assumiu a secretaria de Comunicação Social do governo Lula no início de 2007 para coordenar o projeto de implantação da EBC/TV Brasil.

problemas a não o obrigatoriedade de as educativas se afiliarem à rede pública, pois os concessionários possuem autonomia na definição à qual emissora irão retransmitir parte do conteúdo. O contrato de afiliação não necessita da aprovação da União, trata-se de um livre acordo entre duas empresas ou, neste caso específico, entre uma empresa e uma fundação sem fins lucrativos[130].

O governo brasileiro ignorou os aspectos acima apontados ao elaborar o projeto de rede apoiado nas TVs Educativas. Em relação à situação acima mencionada, cabe o questionamento de Costa (1986): se de fato o projeto de comunicação pública nasceu e/ou tem sido desenvolvido com a intenção se constituir como autêntico serviço público. Neste sentido, compartilho com o posicionamento de Dênis de Moraes ao sublinhar que: "a inércia do governo Lula nos seus dois mandatos em relação ao sistema de comunicação foi de tal maneira evidente, transparente, que a criação da TV Brasil era quase que realmente uma resposta capenga às críticas de que não fazia nada" (MORAES, 2011b)[131].

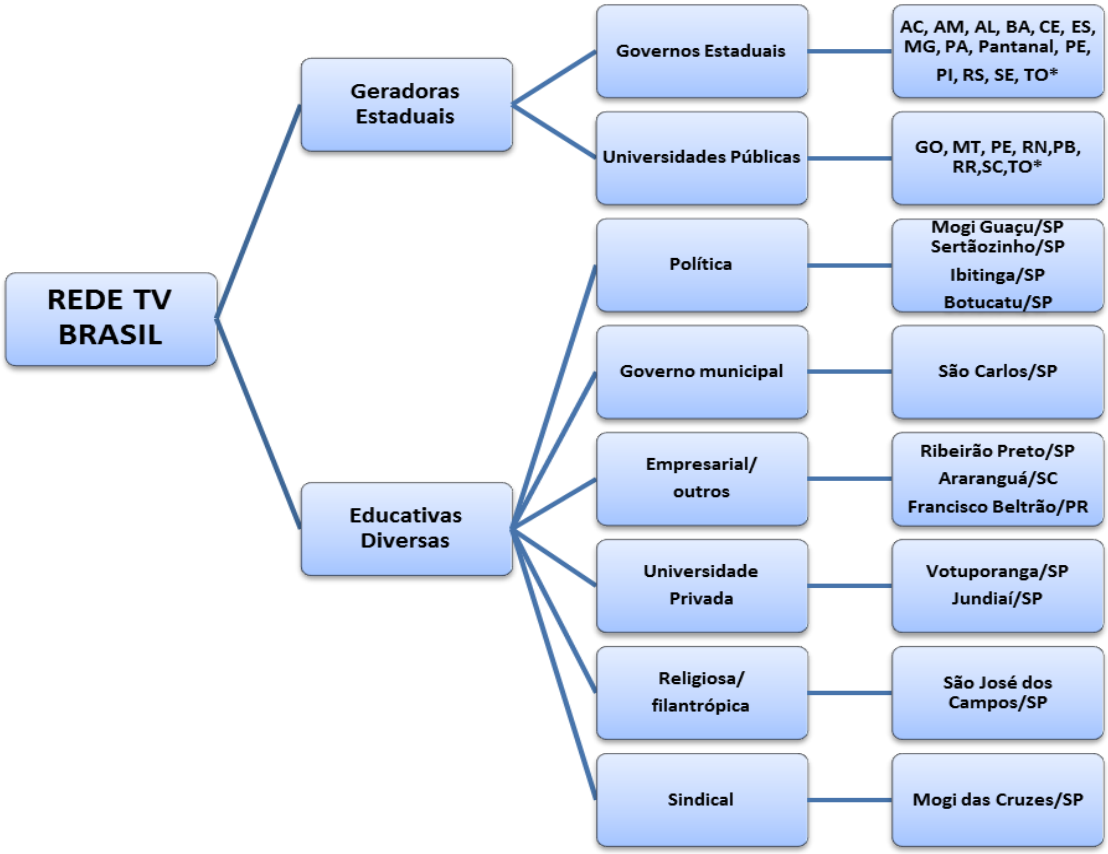
A maior debilidade na constituição e na práxis da TV Brasil fere um dos preceitos mais básicos do serviço público que é garantir o acesso universal, deixado para ser solucionado *a posteriori*. No início de 2013, meia década depois da constituição da EBC/TV Brasil, a emissora ainda não conseguiu levar seu sinal gratuito a todo o território nacional. Houve avanços na cobertura do sinal em relação ao seu primeiro ano de funcionamento, quando chegava a menos de 1% das cidades brasileiras[132], contudo ainda está distante da universalidade. Segundo dados oficiais, o sinal aberto da emissora está disponível para 100 milhões de brasileiros (COELHO, 2012).[133] Essa estimativa pode ter sido superestimada tendo em vista que a maior parte das 21 geradoras estaduais possuem cobertura restrita praticamente à região metropolitana. São raras as emissoras, a exemplo da Rede Minas, TVEs da Bahia e do Rio Grande do Sul, que possuem uma cobertura significativa que corresponde a mais que 60% do território do respectivo Estado.

---

[130] Essas organizações logram do Estado o privilégio da outorga sem a necessidade de processo licitatório e a recebe gratuitamente. Posteriormente ainda podem gozar de diferentes incentivos fiscais obtidos com a declaração de utilidade pública municipal, estadual ou federal.
[131] Entrevista concedida à autora em 17 de julho de 2011.
[132] Segundo matéria pública no "Estado de São Paulo" em novembro de 2008, o sinal da TV Brasil chegava a 52 dos 5.564 municípios brasileiros (TOSTA, 2008).
[133] Entrevista concedida à autora em 15/08/2012.

Em junho de 2013, a estrutura estava organizada da seguinte forma: 1) quatro emissoras próprias: Maranhão, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo; 2) retransmissores em seis localidades (Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Macaé, no Rio de Janeiro; Belo Horizonte e Juiz de Fora, em Minas Gerais; e Tabatinga, no Amazonas); e 3) rede de afiliadas formada por 21 geradoras estaduais e 13 TVs Educativas, das quais dez estão localizadas no estado de São Paulo, conforme se pode visualizar abaixo.

Quadro 3: Estrutura da rede pública TV Brasil



No quadro apresentado estão ausentes dois estados da região Norte: Amapá e Rondônia, que não recebem nem mesmo parcialmente o sinal da TV Brasil[134]. Outra característica destacada é a complexidade do vínculo institucional das emissoras integrantes da rede. Entre as 21 geradoras educativas estaduais, sete estão vinculadas às universidades públicas, 13 aos governos estaduais e a RedeSAt de Tocantins possui vínculo duplo (governo estadual e universidade pública).

A variação é ainda mais expressiva no meio das quais denomino como "educativas diversas". Adoto a tipologia criada por mim em 2010 ao pesquisar sobre os concessionários educativos em Santa Catarina[135]. Contudo será preciso fazer uma adaptação de algumas

[134] Em Rondônia não há TV Educativa, no Amapá a concessionária educativa é a Fundação Semear, presidida pelo ex-deputado estadual Jefri Braga Hyppolyte.

[135] Pesquisa realizada entre 2008 e 2009 que resultou na dissertação intitulada "TVs Educativas catarinenses: relações entre política, mercado e sociedade civil". No trabalho foram identificados quatro grupos

categorias e a criação de novas por se tratar de um contexto mais amplo de investigação. Para definir a tipologia, pesquisei no *site* da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) o quadro societário da fundação concessionária do canal educativo, e, com base nessa informação, identifiquei o grupo social que requereu a concessão. É necessário frisar que se trata de uma classificação que possui uma intenção didática, não querendo apontar para a existência de grupos puros. Um tipo ideal, não uma forma pura na realidade, trata-se de uma construção teórica construída a partir de uma intensificação de alguns aspectos da realidade (WEBER, 1991), isto é, uma ou algumas características de um grupo podem estar presentes em outro grupo, embora não sejam predominantes. É a característica predominante que tipifica o grupo.

A ênfase, em minha avaliação, recai sobre o grupo social dos concessionários fundamentado na pesquisa realizada no mestrado, que evidencia a estreita relação entre estrutura e conteúdo. Já para Teresa Otondo (2012, p. 33), o estatuto jurídico-institucional seria a peça-chave, porque segundo ela: "Nele se inscreve a natureza da organização, suas relações com o governo, sua forma de gestão e financiamento, administração e prestação de contas, além da sempre polêmica e delicada questão da forma de indicação e demissão de seus dirigentes". Reconheço a relevância do formato jurídico-institucional, porém não é o suficiente para definir o modelo de gestão[136]. A agência do grupo social concessionário acaba refletindo as características do referido grupo, reforçando o que afirma McQuail (1992) sobre a artificialidade de manter a distinção entre estrutura e conteúdo.

Retornando a tipologia adotada, primeiro visualizam-se dois grupos, as Geradoras Estaduais e as Educativas Diversas, conforme apresento abaixo.

1) Geradoras Estaduais: grupo constituído por 21 canais educativos que se assemelham geograficamente; todas as emissoras estão localizadas nas capitais. Outra característica que as unifica é o vínculo com os estados ou a União. Para esse grupo criamos a seguinte subdivisão (conforme tabela 1).

---

concessionários: 1) Educativo Educacional – ligados a universidades públicas ou privadas; 2) Educativa Política – veiculados a grupos políticos; 3) Educativa Empresarial – canais que pertencem a empreendedores, e 4) Educativa Religiosa – pertencentes a grupos religiosos. Disponível em: http://www.bdtd.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3789

[136] A TV Educativa de São Paulo não sofreu mudanças no seu modelo jurídico-institucional, contudo isso não foi o bastante para manter o modelo de gestão que a qualificava como um modelo de televisão pública, tendo em vista as crises constantes que a emissora vem atravessando na última década.

1.1 Educativas Universitárias – são sete as emissoras vinculadas às universidades públicas federais. Podem pertencer à estrutura da universidade ou serem instituídas como fundação sem fins lucrativos de direito privado. Neste caso é uma organização externa à universidade, o que implica o não recebimento de dotação orçamentária. As universidades acabam repassando algum recurso por meio de prestação de serviços. A RedeSat, conforme já mencionado, possui vínculo com a universidade e governo estadual.

1.2 Educativas Estaduais - é o maior subgrupo entre as geradoras estaduais, formado por 13 emissoras[137], ligadas às estruturas dos governos estaduais. Podem estar vinculadas diretamente a algum órgão, ser uma empresa/autarquia dos estados ou ainda instituídas como fundação de direito privado ou público.

Quadro 4: Geradoras Estaduais

Emissora	**Fundação**	**Cidade/ Estado**	**Tipologia**
TV Aldeia	Fundação Televisão e Rádio Cultura do Amazonas	Rio Branco/AC	Estadual
TV Cultura AM	Fundação Televisão e Rádio Cultura do Amazonas	Manaus/AM	Estadual
TVE AL	Instituto Zumbi dos Palmares	Maceió/AL	Estadual
TVE BA	Instituto de Radiodifusão Pública da Bahia	Salvador/BA	Estadual
TV Ceará	Fundação de Teleducação do Ceará	Fortaleza/CE	Estadual
TVE ES	Centro Cultural Carmélia N. Souza	Vitória/ES	Estadual
TV UFG	Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural	Goiânia/GO	Universitária
Rede Minas	Integra diretamente a estrutura governamental	Belo Horizonte/MG	Estadual
Canal Brasil Pantanal	Fundação Jornalista Luiz Chagas de Rádio e Televisão	Campo Grande/MS	Estadual
TVU MT	Órgão	Cuiabá/MT	Universitária
TV Cultura PA	Fundação de Telecomunicações do Pará	Belém/PA	Estadual
TVU PB	Fundação Virginius da Gama e Melo	João Pessoa/PB	Universitária

[137] A RedeSat possui duplo vínculo com a universidade e com o governo estadual.

TVU PE	Estrutura	Recife/PE	Educativa Universitária
TVE PE	Estrutura	Recife/PE	Estadual
TV Antares	Fundação Antares Rádio e Televisão Educativa do Piauí	Teresina/PI	Estadual
TVU RN	Estrutura	Natal/RN	Universitária
TVU RR	Estrutura	Boa Vista/RR	Universitária
TVE-RS	Fundação Cultural Piratini	Porto Alegrer/RS	Estadual
UFSC TV	Universidade Federal de Santa Catarina	Florianópolis/SC	Universitária
TV Aperipê	Fundação Aperipê de Sergipe	Aracaju/SE	Estadual
RedeSat	Fundação Universidade de Tocantins	Palmas/TO	Estadual/ Universitária

Fonte: Pesquisa feita no *site* da TV Brasil

2) Educativas Diversas: este grupo é bastante heterogêneo e constituído por 13 fundações sem fins lucrativos de direito privado, das quais 11 emissoras estão localizadas no interior de São Paulo e pertencem a grupos sociais diferenciados, conforme a subdivisão abaixo (ver tabela 2).

2.1 Educativa Filantrópica/Religiosa – neste subgrupo está a TV Reeducar da Fundação José Paiva Netto, presidente da Legião da Boa Vontade (LBV).

2.2 Educativa Política – as emissoras pertencem a fundações cujos sócios ou fundadores possuem vínculo político partidário. A TV Serrana (Botucatu), da Fundação Augusto Lanhoso Lima, está em nome do vereador do PTB, que disputou a última eleição como "Lanhoso da TV Serrana". A TV Cidade de Ibitinga pertence ao Centro de Rádio e TV de Ibitinga e tem como diretor Roosevelt Antônio de Rosa, ex-vereador e ex-prefeito da cidade pelo PMDB. A TV Vale do Mogi Guaçu tem entre seus sócios Elias Fernandes Carvalho, vereador pelo PPS e Walter Caveanha (PTB), eleito prefeito em 2012. Ainda

insere-se nesse subgrupo a STZ TV (Sertãozinho) da Fundação Cultural e Educacional de Sertãozinho[138], presidida por Eduardo Leoni (PSDB).

2.3 Educativa Municipal – a TVE São Carlos é a única emissora afiliada que possui vínculo com a administração municipal por meio da Fundação Educacional São Carlos.

2.4 Educativa Empresarial - TV Thathi de Ribeirão Preto (Fundação Rádio e TV Educativa COC), propriedade do empresário do setor educacional Chaim Zaher; a ARTV de Araranguá/SC (Fundação Ataídes Redivo), e completa o grupo a TV Beltrão (Fundação TV Beltrão, localizada em Francisco Beltrão/PR).

2.5 Educativa Universitária Privada – aqui se encontram a TV Unifev, da Fundação Rádio Educativa de Votuporanga, que pertence ao Centro Universitário de Votuporanga, e a TV Paulista da Fundação Anhaguera.

2.6 Educativa Sindical – TVT (TV dos Trabalhadores) essa é a mais recente emissora entre as afiliadas, que entrou em funcionamento em agosto de 2010. A concessão pertence à Fundação Sociedade, Comunicação, Cultura e Trabalho, entidade mantida pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC Paulista.

Quadro 05: Educativas Diversas

Emissora	**Fundação**	**Cidade/Estado**	**Vínculo**
TV Reeducar	Fundação José Paiva Netto	São José dos Campos/SP	Filantrópica Política Religiosa
TV Serrana	Fundação Lanhoso de Lima	Botucatu/SP	Política
TV Vale do Mogi Guaçu	Rádio e TV Mogi Guaçu	Mogi Guaçu/SP	Política
TV Ibitinga	Centro Paulista de Rádio e TV de	Ibitinga/SP	Política

[138]No *site* da Anatel o concessionário aparece como a Fundação Cultural e Educacional de Sertãozinho, porém no *site* da emissora consta como Fundação Cultural e Educacional Eduardo Toniello. Disponível em: http://www.stztv.org.br/institucional.php

	Ibitinga		
STZ TV	Fundação Cultural e Educacional de Sertãozinho	Sertãozinho/SP	Política
TVE São Carlos	Fundação Educacional São Carlos	São Carlos/SP	Municipal
TV Thathi	Fundação Rádio e TV Educativa COC	Ribeirão Preto/SP	Empresarial
TV Beltrão	Fundação TV Beltrão	Francisco Beltrão/PR	Empresarial
ART TV	Fundação Ângelo Redivo	Araranguá/SC	Empresarial
TV Unifev	Fundação Rádio Educativa de Votuporanga	Votuporanga/SP	Universitária Privada
TV Paulista	Fundação Anhanguera	Jundiai/SP	Universitária Privada
TV dos Trabalhadores	Fundação Sociedade, Comunicação, Cultura e Trabalho	Mogi das Cruzes/SP	Sindical
TV Tupi Paulista	Associação Gaivota de Teleducação	Tupi Paulista/SP	*

* Retransmissora que ainda está em processo, por isso não foi possível encontrar informações para tipificar o vínculo.

Como se pode observar, a maior parte das afiliadas são "geradoras estaduais", em um total de 21, e apenas 13 "educativas diversas" estão associadas à TV Brasil; restando outras 103 emissoras que, por alguma razão, não complementam a rede nacional de comunicação pública. Entre as "educativas diversas", 11 estão no Estado de São Paulo, uma em Santa Catarina e outra no Paraná. Nesse grupo, destacam-se quantitativamente aquelas que possuem vínculos com fundações criadas por empresários e políticos.

Chama a atenção o fato de a EBC/TV Brasil, na tentativa de construir a rede, associar-se a emissoras que publicamente não cumprem os princípios da radiodifusão pública. Inclusive duas delas: a TV Thathi (Ribeirão Preto) e STZ TV (Ribeirão Preto) sofreram ação do Ministério Público Federal pelo uso indevido dos canais[139]. Outro exemplo é a TV Reeducar (São José dos Campos) de José Paiva Netto, dirigente da Legião da Boa Vontade, que mantém uma programação focada em seus interesses religiosos.

[139]BRAMBILLA, Marcos. *MPF pede cassação de quatro concessões de TVs educativas*. Disponível em: *http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=2444*

A situação serve para ilustrar que a afiliação tem sido feita sem a observação dos critérios que regem a própria EBC. Ao associar-se a essas emissoras, a TV Brasil está sendo conivente com o uso indevido das concessões, bem como contribuindo para manutenção do quadro caótico das TVs Educativas, além de, em meu entender, aumentar a desconfiança social diante do serviço público de comunicação. O superintendente de rede, Marco Antônio Coelho, tenta explicar a situação:

> O associado tem que respeitar os preceitos constitucionais e as mesmas regras que nós, a EBC. A culpa [pelo desvio] não é muito dos concessionários, eles sobreviveram até hoje. O Minicom e a Anatel não fizeram nada. Tentamos fazer uma seletividade, mas o cenário é complicado. O Paiva Netto, por exemplo, não insere apoio institucional de bebida ou publicidade. Quem me deu esse direito de julgar o que é bom ou ruim? Como vou chegar [sinal da TV Brasil] ao Vale do Paraíba/SP. O que é melhor ele [Fundação José Paiva Netto-TV Reeducar] ou a Canção Nova? (COELHO, 2012).

A fala de Coelho demonstra a falta de sincronismo entre Anatel, Minicom e TV Brasil – que talvez seja reflexo da falta de uma política de comunicação que defina o papel de cada um deles na gestão da comunicação. Independentemente das críticas feitas por Coelho, isso não exime esses órgãos e ele mesmo das suas responsabilidades. Depois de cinco anos de mandato, o governo Lula, como idealizador do projeto, deveria ter conhecimento dessa situação ao criar a EBC, portanto falhou ao não prever nenhuma medida alternativa que pudesse assegurar a universalidade do serviço e evitasse, dessa forma, que convênios de afiliação fossem firmados com quaisquer emissoras para ampliar a cobertura do sinal. A opção talvez fosse um modelo complementar que contasse com afiliadas e instalação de antenas retransmissoras, ou mesmo emissoras próprias em várias regiões para produção de conteúdo local.

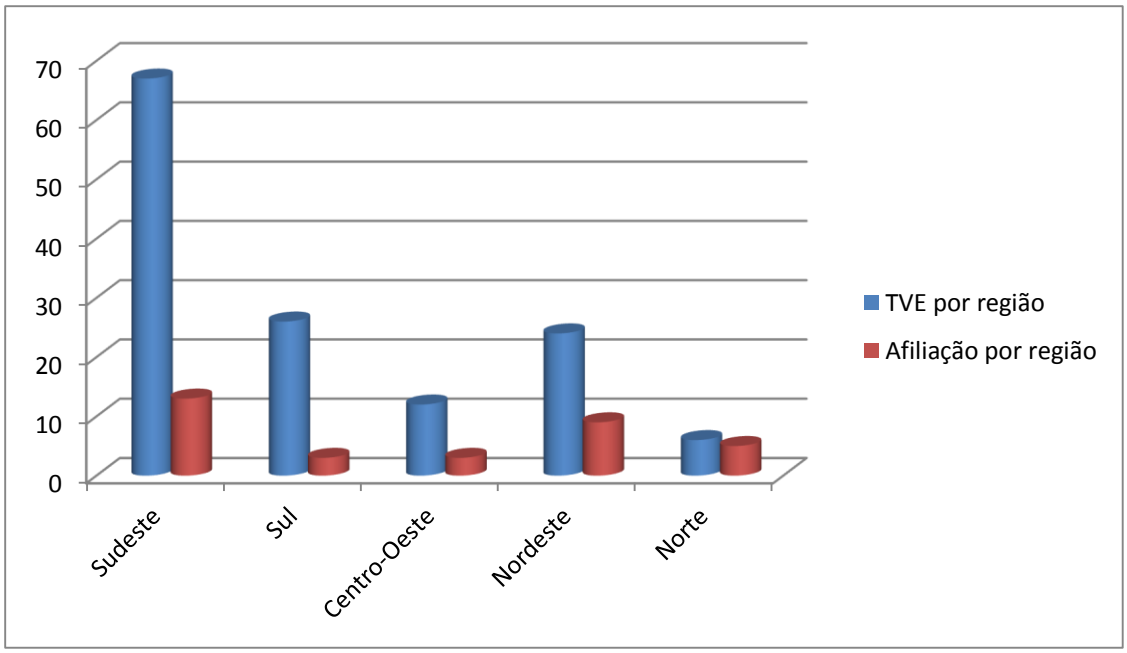
A vulnerabilidade da rede também ocorre no tocante às "geradoras estaduais" vinculadas às administrações estaduais, suscetíveis ao comando político dos governadores, que de acordo com a sua afiliação partidária (se faz parte da base aliada do governo federal ou se está na oposição) pode alterar a configuração da rede pública. Isso implica a fragilidade da rede pública que, a cada processo eleitoral, pode ter a cobertura reduzida ou ampliada, fato registrado após a primeira eleição ocorrida desde a implantação da TV Brasil, com a posse de novos governadores, em janeiro de 2011.

A título de exemplo cabe citar o Estado do Paraná, que enquanto tinha como governador Roberto Requião, do PMDB, partido da base aliada, a TVE PR[140] transmitia a programação da TV Brasil. No entanto, com a posse de Beto Richa (PSDB - partido de oposição), já no início da gestão, houve alteração, e a cabeça-de-rede passou a ser a TV Cultura de São Paulo – vinculada ao governo de São Paulo, sob o comando de Geraldo Alckmin (PSDB). O contrário ocorreu no Rio Grande do Sul, com a ex-governadora Yeda Crusius (PSDB): a TV Brasil não era retransmitida pela TVE-RS. O cenário foi alterado com a eleição do petista Tarso Genro. Os dois exemplos acima contribuem para inferir a fragilidade da constituição da rede da TV Brasil e o quanto o sistema público pode oscilar de acordo com os resultados eleitorais. Por outro lado, a troca repentina de programação pelos estados não considera os cidadãos, que estão à mercê das preferências políticas dos seus governadores.

Diante do complexo cenário apresentado, a construção da rede nacional de comunicação pública representa um enorme desafio à gestão da EBC. Apesar de firmados acordos de afiliação, sem a adoção de critérios muito rígidos, as respectivas parcerias resultaram em uma afiliação inferior a 25%. Do total das 137 TVs Educativas em atividade no país, somente 34 integram a rede. Se a situação vista de uma perspectiva geral parece grave, o quadro piora ao ser comparado com penetração da TV Brasil, por região.

[140] O nome fantasia em 2011 foi alterado para EPR.

Gráfico 2: Comparativo TVs Educativas e afiliação por região



Observa-se que o processo de constituição da rede sofre mais resistência em algumas áreas. As regiões brasileiras com menor quantidade de concessões educativas aparecem com maior porcentual de afiliação, como são os casos da região Norte, que possui seis TVs Educativas e cinco delas (83,3%) integram a rede; Centro-Oeste com 12 emissoras e três afiliadas (25%); Nordeste com 24 e nove afiliadas (37,5%). Do lado aposto vem a região Sudeste onde se concentra a maioria desses canais; são 67 e, desses, 13 estão associados, representando 19,5%. O menor índice de afiliação ocorre na região Sul, que detém o segundo lugar na quantidade de TVs Educativas, são 28 em funcionamento, entretanto proporcionalmente é a área do país com o menor índice de afiliação, são meramente quatro (14,3%) dos concessionários educativos da região que integram a rede pública de comunicação.

Considerando os dados apresentados que colocam a Região Sul como a parte do país com menor associação à TV Brasil, a seguir será apresentado o perfil dos concessionários educativos desta região, além de trazer a análise da programação, modelo de financiamento e da participação social. A partir do estudo mais detalhado busco encontrar respostas à rejeição das TVs Educativas em compor a rede.

4 TVs EDUCATIVAS NA REGIÃO SUL

O estudo dos perfis das emissoras educativas da Região Sul contribui não apenas para compreender o contexto regional, mas, por meio de inferências, também possibilita ter um melhor entendimento do cenário nacional. Nesta região, assim como nas demais, verifica-se baixo índice de afiliação das TVs Educativas à TV Brasil, o que acaba restringindo a cobertura da rede nacional de comunicação pública nas diferentes áreas do país. Fato agravado ainda pelo limitado número de retransmissores ou emissoras próprias da emissora federal.

Neste contexto, a Região Sul é um caso emblemático porque possui a segunda maior quantidade de TVs Educativas em atividade no país e, proporcionalmente, o menor índice de afiliação. Os três estados somam 28 emissoras (20,4%) das 137 TVs Educativas em funcionamento no país, mas somente quatro delas (14,3%) integram a Rede Nacional de Comunicação Pública .

O perfil dos concessionários educativos aparece como um aspecto relevante no entrave para a consolidação da rede, contudo outros foram mencionados no Capítulo anterior e referem-se, sobretudo, à necessidade de as emissoras estarem em situação regular com suas obrigações fiscais e previdenciárias com o Estado, regra obrigatória para qualquer empresa firmar convênio e/ou contrato com a União. Outro fator preponderante é a ausência de normas que vinculem as TVs públicas educativas à TV estatal brasileira. Como já visto, a afiliação daquelas a essa é voluntária. Embora as concessões educativas sejam outorgas especiais (não passam por processo licitatório e o requerente não precisar pagar nada para obtê-la), o Estado brasileiro as concedem às fundações sem muitos critérios, sem estabelecer regras transparentes quanto às suas obrigações sociais.

Essas observações acima apontadas serão melhor evidenciadas nos três tópicos deste Capítulo. O primeiro – "Quem faz Televisão Educativa na Região Sul?" – tem como foco a propriedade das TVs Educativas, com a apresentação dos concessionários ou, mais especificamente, as famílias e/os grupos sociais que criaram a fundação sem fins lucrativos para requerer a concessão educativa. No segundo tópico analiso a grade de programação evidenciando a quantidade de conteúdo produzido e os gêneros que compõem a grade local de cada uma das emissoras educativas da região. Nas entrevistas realizadas com os gestores desses canais, tentei encontrar respostas que justificassem a escolha pela afiliação a diferentes

cabeças-de-rede em detrimento da TV Brasil. No terceiro e último tópico finalizo trazendo informações sobre gestão dessas emissoras, principalmente no que diz respeito à existência de algum mecanismo de participação social, assim como sobre o seu modelo de financiamento.

4.1 Quem faz Televisão Educativa na Região Sul?

Os estados sulistas apresentam disparidade entre si em relação ao número de concessões educativas. A maior concentração ocorre no Paraná, onde estão 13 das 28 emissoras. Na sequência aparece Santa Catarina com nove emissoras e Rio Grande do Sul com seis. É relevante observar a pouca quantidade de TVs Educativas no Estado gaúcho por ter este forte expressão tanto em termos políticos quanto econômicos no cenário nacional, assim como por ter destaque por sua economia e possuir a maior população da região.

Se observada a relação entre quantidade de TVs Educativas e afiliação à TV Brasil, o Estado paranaense apresenta, proporcionalmente, o menor índice de emissoras associadas na Região Sul, apenas 7,7% (quadro 06), por outro lado, o Rio Grande do Sul aparece com 16,7% . Por fim, as TVs Educativas catarinenses apresentam o maior índice de afiliação. São duas associadas à rede pública, correspondentes a 22,2% das emissoras. Mesmo com maior proporção de afiliação na Região Sul, as emissoras catarinenses ficam abaixo da média nacional de associação, que é de 25,2%.[141]

Quadro 06: Emissoras e afiliação à TV Brasil, por Estado, na Região Sul

Estado	N° TVs	TVs em relação à região (%)	N° afiliadas à TV Brasil	% afiliadas no Estado
Paraná	13	46,4	1	7,7
Rio Grande do Sul	6	21,4	1	16,7
Santa Catarina	9	32,1	2	22,2
Total Região Sul	**28**	**100**	**4**	**-**

Fonte: Anatel/Dados agregados pela autora

[141] Conforme Capítulo 2 desta tese.

Desagregando os números para uma análise mais qualitativa, pode ser observada uma disparidade entre entes privados e públicos como concessionários de TVs Educativas na Região Sul. Os entes privados, constituídos por diferentes grupos sociais: empresários/outros, políticos, universidades particulares e grupos ou organizações religiosas, possuem 23 emissoras ou 82,1% do total. Apenas cinco canais educativos (17,9%) estão sob o comando de entes públicos, entre eles: a) duas prefeituras, uma no Estado do Paraná e outra no Estado do Rio Grande do Sul; b) dois governos estaduais: o do Estado do Paraná e o do Rio Grande do Sul; e uma de universidade pública federal, no caso da UFSC, que, apesar de estar localizada no estado de Santa Catarina, é uma concessão a ente público federal, e, talvez por isso, seja afiliada à TV Brasil.

Assim, os dados apresentados revelam que ao se falar de TVs Educativas nesta região estamos nos referindo praticamente às emissoras controladas por "proprietários" particulares. É elevada a quantidade dessas TVs com vínculo particular quando comparadas àquelas concedidas para instituições públicas. Penso ser esse quadro um dos reflexos da política de comunicação iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), período no qual a distribuição das outorgas das emissoras comerciais passou a ser feita por meio de licitação, e se possibilitou aos canais educativos a geração de conteúdo local e inserção de apoio institucional. Medidas que as tornaram mais viáveis para atender aos interesses de grupos privados locais.

Rio Grande do Sul e Paraná apresentam características semelhantes, cada um possui duas emissoras controladas por entes públicos, sendo uma pelo respectivo governo estadual e outra por prefeitura (Montenegro/RS e Ponta Grossa/PR). Santa Catarina aparece, nesse aspecto, em terceiro lugar, visto que tem apenas uma TV pública que pertence à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Quadro 07: Concessionários educativos na Região Sul

Emissora	Cidade	Estado	Fundação	Tipo de Vínculo	
				Privado	Público
TVE PR	Curitiba	PR	Rádio e Televisão Educativa do Paraná		Governo Estadual
TV 3Milênio*	Curitiba	PR	Fundação Champagnat	Religioso	
TV Caiuá*	Assis Chateaubriand	PR	Fund.Ed. Filantrópica Mª Efigênia F.Campos	Empresário	
TV Carajás	Campo Mourão	PR	Fund. Walpecar -Waldevino Pereira de Carvalho	Empresário	
CATVE	Cascavel	PR	Fundação Canal 20	Empresário	

TV Cinturão	Cianorte	PR	Fundação Antonio Barbara	Empresário	
TV Alvorada	Colorado	PR	Fundação Educacional e Cultural de Colorado	Político	
TV Beltrão	Francisco Beltrão	PR	Fundação TV Beltrão	Empresário	
TV 3Milênio*	Maringá	PR	Fund.Cultural Nossa Sra. De Lourdes de Maringá	Religioso	
TVE	Ponta Grossa	PR	Fundação Educacional de Ponta Grossa		Prefeitura
TV Cultura	Rolândia	PR	Fundação Cultural Norte-Paranaense	Político	
TV Unipar	Umuarama	PR	Fundação Cândido Garcia	Univers. Privada	
TV Milenium	União da Vitória	PR	Fund.de Radiodifusão Ermindo Francisco Roveda	Político	
TVE-RS	Porto Alegre	RS	Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão		Governo Estadual
Ulbra TV	Porto Alegre	RS	Universidade Luterana do Brasil	Univers. Privada	
UCS TV	Caxias do Sul	RS	Fundação Universidade Caxias do Sul	Univers. Privada	
TV Cultura	Montenegro	RS	Fundação Mun.de Artes de Montenegro		Prefeitura
UPF TV	Passo Fundo	RS	Fundação Universidade de Passo Fundo	Univers. Privada	
TV Unisinos	São Leopoldo	RS	Universidade do Vale dos Sinos	Univers. Privada	
TV UFSC	Florianópolis	SC	Universidade Federal de Santa Catarina		Univers. Pública
Canção Nova*	Florianópolis	SC	Fundação Educar Sul Brasil	Religioso	
ART V	Araranguá	SC	Fundação Ataíde Redivo	Empresário	
TV Panorama	Balneário Camboriú	SC	Fundação de Radiodifusão Rodesindo Pavan	Político	
FURB TV	Blumenau	SC	Fundação Regional de Blumenau	Univers. Privada	
Brasil Esperança	Itajaí	SC	Fundação Cultural e Educacional de Itajaí	Religioso	
Brasil Esperança	Joinville	SC	Fundação Cultural e Educacional de Itajaí	Religioso	
Rede Bela Aliança	Rio do Sul	SC	Fundação Osny José Gonçalves	Empresário	
Unisul TV	Tubarão	SC	Fundação Universidade do Sul de Santa Catarina	Univers. Privada	
Total na região (frequência absoluta)				**23**	**5**
Total na região (frequência relativa)				**82,1%**	**17,9%**

Fonte: Anatel/Dados agregados pela autora
*Emissoras que foram arrendadas

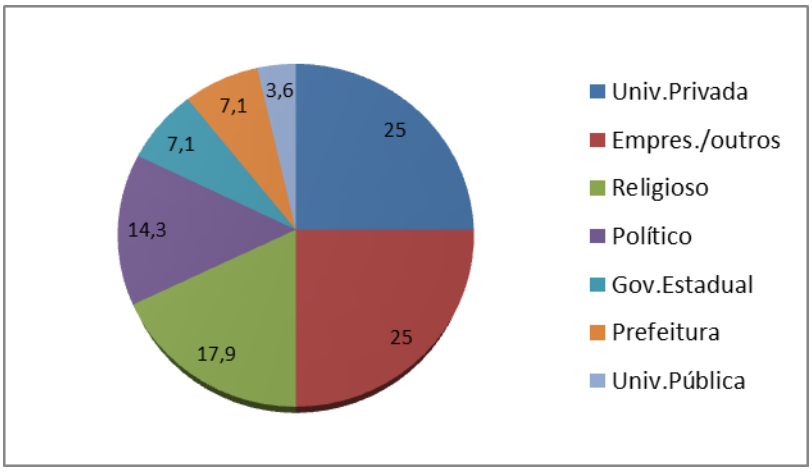
O quadro acima foi construído baseado no quadro societário de cada fundação. Busquei identificar, através da análise da relação dos sócios e/ou da entidade concessionária,

o vínculo social de cada uma delas. Encontrei maior dificuldade de nomeação no estado do Paraná devido à ausência de informações precisas, especialmente porque algumas emissoras fechavam e voltavam à atividade com outra razão social ou outro nome. Não bastasse isso, houve, também, casos de arrendamento de canais. Assim, em virtude desses problemas, a designação ou categorização do grupo "empresários/outros" acabou sendo um reflexo da falta de clareza em relação ao perfil dos concessionários, mais do que uma categoria rigorosa ou precisa que inclui apenas os empresários, no sentido estrito.

Feita essa ressalva, a tipologia que emprego aqui é praticamente a mesma construída e utilizada por mim para classificar as emissoras afiliadas à TV Brasil, conforme foi visto no Capítulo 3 desta tese. Além disso, devo destacar que, em minha concepção, esses grupos não são puros e, por isso, é difícil estabelecer uma fronteira rígida entre eles. Pode haver vários interesses interseccionados em um ou vários concessionários: o que significa, por exemplo, que uma emissora sob o comando de uma universidade privada pode ter interesses ou ser operacionalizada com fins empresariais ou políticos e, até mesmo, religiosos. Por exemplo, a Ulbra TV e a TV Unisinos, ambas localizadas no Estado do Rio Grande do Sul, foram classificadas no grupo de Universidades Privadas, mas sabe-se que os seus concessionários também têm interesses religiosos. A primeira pertence à Universidade Luterana do Brasil, ligada à Igreja Luterana, e a segunda é da Universidade do Vale dos Sinos, vinculada à Igreja Católica. Portanto, as duas TVs poderiam ser incluídas no grupo Religioso, porque, apesar de pertencerem a universidades privadas, têm origem religiosa.

De acordo com a tipologia adotada, temos dois grupos de concessionários predominantes: a) Universidades Privadas e; e b) Empresários/outros. Cada um deles detém 25,0% das TVs Educativas da região, ou seja, sete concessões (ver gráfico 03). Na sequência vem o grupo Político com 14,3% dessas TVs, o que correspondente a quatro canais. As fundações mantidas por grupos religiosos possuem 17,9% ou cinco emissoras. As prefeituras e governos estaduais aparecem em menor porcentagem, com 7,1%, visto que cada um possui duas TVs. E, por último, constata-se a existência de uma universidade pública com apenas uma emissora, o que equivale a 3,6% do total de emissoras em funcionamento na região.

Gráfico 03: TVs Educativas por grupo concessionário na Região Sul



A análise do grupos concessionários revela um cenário bastante complexo. O governo federal não adotou critérios transparentes para repassar as outorgas educativas aos concessionários e, ante a isso, acabou beneficiando grupos privados que em princípio não tinham e ainda não têm nenhuma ou quase nenhuma afinidade com as TVs Educativas. Some-se a isso o fato de também não existirem mecanismos de controle fiscalizatório sobre o uso que esses concessionários fazem dessas emissoras.

Se observada a forma como foram entregues as outorgas pelo Estado brasileiro, poucas universidades públicas as receberam na região, somente a UFSC possui concessão. Com isso não quero apontar que emissoras nas mãos de entes públicos como, por exemplo, governos estaduais ou municipais sejam "puras", livres de ingerências e interesses políticos, econômicos, religiosos, entre outros, isto é, que elas não sejam utilizadas para fins políticos que destoam dos princípios aqui discutidos para as TVs públicas. Contudo, ao que parece, predominam critérios político-econômicos para a sua concessão.

Verificando-se o perfil dos concessionários por estado, o Paraná apresenta o quadro mais grave. Entre as suas 13 emissoras, duas delas pertencem ao grupo que designamos de Religioso católico, denominado "Fundação Evangelizar é Preciso", do padre Reginaldo Manzotti. São elas a TV 3° Milênio de Curitiba e a TV 3° Milênio de Maringá. Contudo, a referida fundação não é de fato a concessionária, essas foram arrendadas da Fundação Champagnat de Curitiba e da Fundação Nossa Senhora de Lourdes de Maringá. Deve-se destacar que a Fundação Evangelizar é Preciso projeta se consolidar como uma rede regional

de televisão católica, visto que no final de 2012 possuía 60 retransmissoras que levavam a sua programação a 431 cidades paranaenses.

Um pouco maior que o grupo Religioso aparece o grupo classificado como Político com três emissoras educativas no Paraná. Uma delas é a TV Cultura Norte Paranaense (Rolândia), que lançou sua diretora, Flávia de Paula, como candidata à prefeitura dessa cidade, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), em 2008. A candidata foi condenada judicialmente por abuso de poder econômico e uso indevido de meio de comunicação, ficando inelegível por três anos. Além disso, a emissora foi multada por beneficiar a candidata supracitada em sua programação. Um dos sócios da TV Alvorada (Colorado), Antônio João Manzano, se candidatou pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) a vice-prefeito do Município de Colorado. Ele foi eleito para esse cargo e o exerceu de 2008 a 2012. Outra TV Educativa do Estado do Paraná que classificamos como do grupo Político é a TV Milenium (União da Vitória), em que um dos seus sócios, Airton Roveda Filho, ocupou o cargo de prefeito desse município e deputado federal, tendo passagem por vários partidos políticos, tais como PMDB, PFL, PT e PR.

No grupo Empresários/outros encontram-se a TV Carajás (Campo Mourão), assim como a CATVE (Cascavel), que integra o grupo de comunicação de Jorge Guirado, que também é "proprietário" da TV Tarobá (Londrina). Deve-se destacar que essa última é uma concessão comercial afiliada à Rede Bandeirantes. A terceira integrante do grupo Empresários/outros é a TV Cultura Cinturão Verde (Cianorte) e pertencente à Fundação Antonio Barbara, também proprietária da rádio educativa Olga FM. Nesse grupo Empresários/outros inclui-se também a TV Caiuá (Assis Chateaubriand). Negociada e/ou vendida várias vezes, essa emissora educativa passou por vários donos e em uma das gestões foi denominada TV Piquiri, que retransmitia a Rede TV. Por último, faz parte do grupo que categorizei de Empresários/outros a TV Beltrão (Francisco Beltrão), que é a única emissora educativa afiliada à TV Brasil no Paraná.

Há ainda no estado do Paraná um grupo designado de "Universidade Privada". Nele está a TV Unipar, que pertence à Universidade Unipar, uma instituição de ensino superior privada localizada no município de Umuarama. Finalizando essa análise relativa ao Estado do Paraná, chama atenção o dado de que a única emissora educativa afiliada à TV Brasil neste Estado seja privada, como visto anteriormente, embora haja nesta Unidade da Federação brasileira duas emissoras que são propriedades públicas: a) a EPR com sede no Município de

Curitiba, vinculada ao governo estadual; e b) a TVE Ponta Grossa, que pertence à prefeitura desta cidade. Esses dados são importantes para se refletir sobre a resistência à afiliação das TVs Educativas à TV Brasil. Poderia supor que a recusa à associação se deve basicamente ao fato de as emissoras educativas do Estado terem, em sua maioria, vínculo privado. Contudo, não me parece ser fator preponderante o tipo de vínculo, se privado ou público, para justificar a resistência de afiliação à TV Brasil, pois, por um lado, nenhuma das duas TVs educativas paranaenses com vínculo público é afiliada à TV Brasil.

Comparativamente ao Paraná, o Rio Grande do Sul possui um cenário aparentemente mais homogêneo em relação aos perfis dos grupos concessionários, provavelmente porque o estado gaúcho têm menos da metade da quantidade de TVs Educativas que o paranaense, mas, principalmente, porque no Rio Grande do Sul há uma concentração das TVs Educativas nas universidades privadas. Mas, como o estado do Paraná, o Rio Grande do Sul tem duas TVs Educativas públicas. Uma delas é a TVE-RS, com sede na capital, pertencente ao governo estadual. A outra é a TV Cultura, localizada no município de Montenegro, que é o concessionário. As demais emissoras, quatro, são classificadas no grupo Universidades Privadas: a) UCS TV da Universidade de Caxias do Sul; b) UPF TV da Universidade de Passo Fundo; c) Unisinos TV da Universidade do Vale dos Sinos; e d) a Ulbra TV da Universidade Luterana do Brasil. Como se observa, ao contrário do Estado do Paraná, sem grande diversidade de tipologias classificatórias de TVs Educativas, assim como, sem aparente contradição, a única TV Educativa do Estado do Rio Grande do Sul afiliada à TV Brasil é uma emissora que tem vínculo público, a TVE-RS.

Em Santa Catarina foram encontrados cinco tipos de grupos concessionários, aproximando-se do Paraná no que diz respeito à diversificação de tipologias. Enquanto no Paraná o grupo que tem maior quantidade de TVs Educativas é o Empresarial/outros, em Santa Catarina é o Religioso, com três emissoras. Duas delas pertencem à Igreja Neopentecostal Centro Evangelístico de Itajaí (CEI), que criou a Fundação Educacional e Cultural de Itajaí, mantenedora das TVs Brasil Esperança nas cidades de Joinville e Itajaí. A terceira TV Educativa do grupo Religioso desse Estado tem como concessionário a Fundação Educar Sul-Brasil, com sede em Florianópolis. Contudo, essa concessão foi arrendada à TV Canção Nova. Até o final de 2013, atuava apenas com retransmissora da programação gerada pela Canção Nova de São Paulo, mas com a previsão de produzir conteúdo local, em Florianópolis, a partir deste ano de 2014.

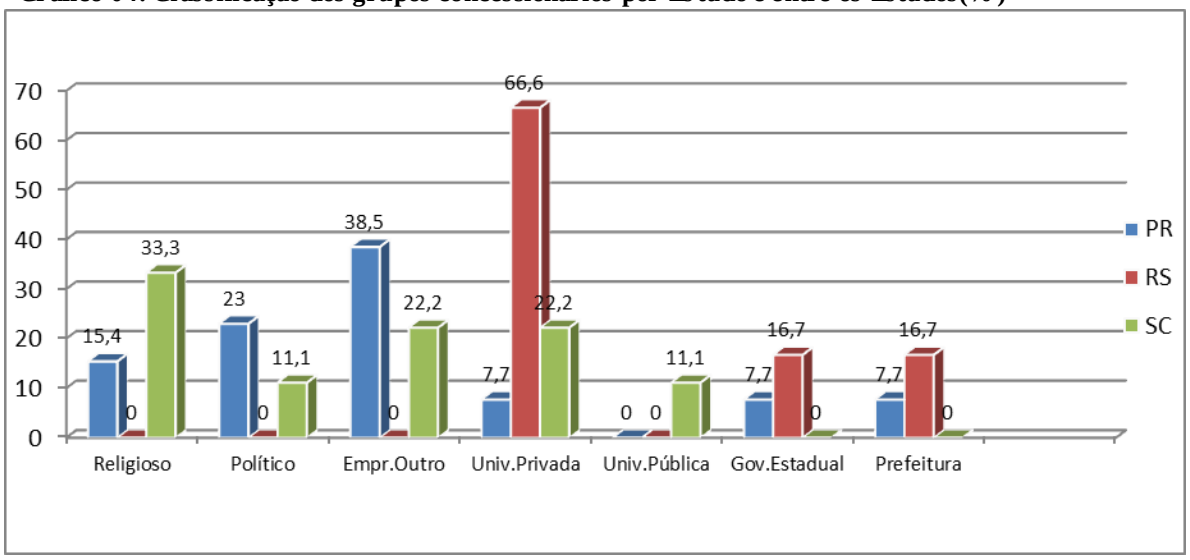
No grupo classificado como Político há apenas uma emissora em Santa Catarina, a TV Panorama, localizada em Balneário Camboriú. Mantida pela Fundação de Radiodifusão Rodesindo Pavan, que pertence ao ex-senador que também foi vice-governador do Estado, Leonel Pavan (PSDB). Antes de possuir a TV Panorama, o seu proprietário já era político profissional, tendo sido prefeito por três mandatos.

Duas TVs Educativas foram inseridas no grupo denominado de Empresarial/outros, a ARTV, de Araranguá, pertencente à Fundação Ângelo Redivo, assim como a Rede Bela Aliança, com sede na cidade Rio do Sul, da Fundação Osny José Gonçalves. Essa última, antes de requerer a concessão educativa, já possuía duas outras concessões: a Rádio Mirador AM e a Rádio 93FM. Isto nos indica que a concessão educativa foi adquirida provavelmente para ampliar, por meio de outro meio de comunicação de massa, o grupo de comunicação iniciado com as rádios supracitadas.

Por fim, o grupo denominado de Universidade Privada é formado pelas TV FURB, da Universidade Regional de Blumenau; e a TV Unisul, mantida pela Universidade do Sul de Santa Catarina de Tubarão. Vale destacar que esta última foi concessão feita durante o governo Lula, em 2003. Há ainda a recém-implantada, em canal aberto, UFSC TV. Essa emissora estava disponível somente na transmissão a cabo até maio de 2013, quando iniciou a transmissão também pelo canal aberto.

A situação demonstrada pode ser visualizada no gráfico 04, que apresenta a penetração de cada grupo concessionário por Estado, em termos porcentuais, assim como comparativamente entre os três Estados da região. O grupo Religioso é mais expressivo em Santa Catarina, com 33,3% das concessões, enquanto no Paraná esse índice cai para menos da metade. Comparando os dois Estados ocorre o inverso em relação ao grupo Político, que é mais expressivo no Estado paranaense com 23% das concessões. Entre as TVs catarinenses, 11,1% fazem parte do grupo.

Gráfico 04: Classificação dos grupos concessionários por Estado e entre os Estados(%)



O grupo denominado Empresarial/outros também tem uma quantidade significativa de TVs Educativas no Paraná, com 38,4% do total, correspondendo a quase três vezes mais a porcentagem encontrada em Santa Catarina. Os três grupos (Político, Religioso e Empresarial) não foram encontrados como concessionário no Rio Grande do Sul. Em contrapartida, as universidades privadas concentram a propriedade das TVs Educativas no Estado gaúcho, detendo 66,7% das concessões. As instituições públicas, conforme já mencionado, são minoritárias no comando das TVs Educativas nos três estados.

A partir da análise do perfil do concessionário, se levarmos em consideração a definição de Valente (2009), de que apenas as emissoras mantidas e administradas pela União, Estados e municípios deveriam ser consideradas como públicas, teríamos uma parcela bastante reduzida incluída nesta denominação, menos de 18% das TVs Educativas da região. Por outro lado, o levantamento feito aponta para a privatização dos canais educativos, uma vez que em sua grande maioria estão em mãos de fundações com perfil religioso, político ou empresarial.

Essa situação começou a ser desenhada entre 1998 e 2002, período no qual 24 das 28 TVs Educativas da região foram outorgadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. As outras quatro emissoras em funcionamento, duas tiveram outorgas anteriores ao período citado, a EPR e TVE-RS; e duas outras posteriores: a Unisul TV (2003) e a UFSC TV (2013). Embora o cenário apresentado tenha sido construído predominantemente durante o governo do PSDB, isso em nada exime a responsabilidade pela sua manutenção durante os 11 anos

posteriores da administração petista. Portanto, essa prática foi iniciada no final da década de 1990, com a administração FHC, e não foi alterada nos dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e, ao que tudo indica, tampouco se esboça alguma mudança de rumo no atual governo da Presidente Dilma Rousseff. O que é um claro sinal da opção por manter a falta de critérios para repassar as outorgas educativas aos concessionários, assim como da falta de fiscalização ou, em outras palavras, da ausência de medidas eficazes para regular a radiodifusão brasileira e, especificamente, a pública. Às emissoras que estão em funcionamento não foram implementadas normas para avaliar o desempenho para renovação das outorgas, o que pode indicar que terminados os prazos de 15 anos das concessões distribuídas entre 1998 e 2002, essas serão renovadas, sem maiores complicações.

4.2 Programação: cabeça-de-rede, conteúdo local e formatos

Na pesquisa sobre a grade de programação das TVs Educativas da Região Sul levei em consideração três aspectos: 1) Programação local - verificar a quantidade de conteúdos produzidos pelas emissoras por entender que é por meio do conteúdo veiculado no espaço onde a emissora está inserida que se tem possibilidade para se criarem e estabelecerem vínculos entre a emissora e a comunidade; 2) Formatos – análise os gêneros dos programas veiculados, com fins de identificar, por um lado, os programas informativos e culturais, em sentido amplo, que vão ao encontro das características que norteiam as diretrizes da televisão pública e/ou levam em consideração os princípios que devem ser seguidos pelas TVs Educativas e, por outro lado, aqueles programas que destoam desta finalidade, como os comerciais e religiosos; e 3) Cabeça-de-rede - identificar as emissoras cabeças-de-rede que retransmitem a programação na região através das TVs Educativas, assim como saber os motivos que pesaram na escolha da emissora líder pela TV local.

4.2.1 Cabeça-de-rede

A denominação cabeça-de-rede é utilizada para designar a emissora que lidera uma rede de emissoras de rádio ou televisão que atuam em sintonia. Geralmente, a líder dita a linha editorial e a política comercial a serem seguidas pelas estações afiliadas, que acabam atuando como extensão da cabeça-de-rede. Esse modelo adotado no Brasil desde o final da

década de 1960 tem demonstrado a sobreposição do conteúdo nacional sobre o local, sendo a verticalização da produção uma prática hegemônica entre as redes comerciais de televisão. Embora a política de rede estabelecida pela TV Brasil busque alterar essa lógica, com a construção de uma rede com maior equidade entre o local e o nacional, ainda não se constata tal proporcionalidade nas afiliadas da Região Sul. O mesmo se verifica entre as educativas afiliadas a outras emissoras líderes.

A pesquisa indica que em média 21 horas (87,5%) da programação exibida diariamente por essas emissoras é gerada pelas cabeças-de-rede[142]. Consequentemente, as 3 horas (12,5%) restantes correspondem à produção local. No Rio Grande do Sul a média da programação feita pelas próprias TVs Educativas é de 2h, no Paraná é de 3 horas em Santa Catarina é de 4 horas (Ver quadro 08). Assim, chega-se à média regional de 3h diárias de produção de conteúdo local.

A produção média regional apresentada pode ser considerada baixa se tomarmos como referência o projeto da deputada federal Jandira Feghali (PC do B/RJ), apresentado em 1991, fixando cota de 30% para produção diária regional, ou seja, de no mínimo 7 horas. O projeto apoiado pelos movimentos que lutam pela democratização da comunicação foi uma tentativa de regulamentar o artigo 221 da Constituição Federal, que estabelece como princípio a regionalização das produções cultural, artística e jornalística. Os dados sobre a produção regional das TVs Educativas não se sobressaem em comparação ao que é veiculado pelas emissoras comerciais[143]. Fato preocupante para a diversidade informativa e cultural da programação, tendo em vista que as emissoras não comerciais também estão reproduzindo nas suas localidades a verticalização dos conteúdos.

Usualmente nesta relação entre cabeça-de-rede e TV local, a primeira se beneficia da estrutura física para ampliar a cobertura do sinal e a outra tem acesso gratuito ao conteúdo para preencher a grade de programação. Tal relação começou a ser alterada pela TV Cultura de São Paulo, que passou a cobrar pela cessão dos seus conteúdos às TVs Educativas. No entanto, parece emblemático o fato de essa emissora ser a cabeça-de-rede com maior aderência na Região Sul. Possui 13 afiliadas entre as 28 emissoras em funcionamento na região, número bem acima da TV Brasil, que tem apenas quatro.

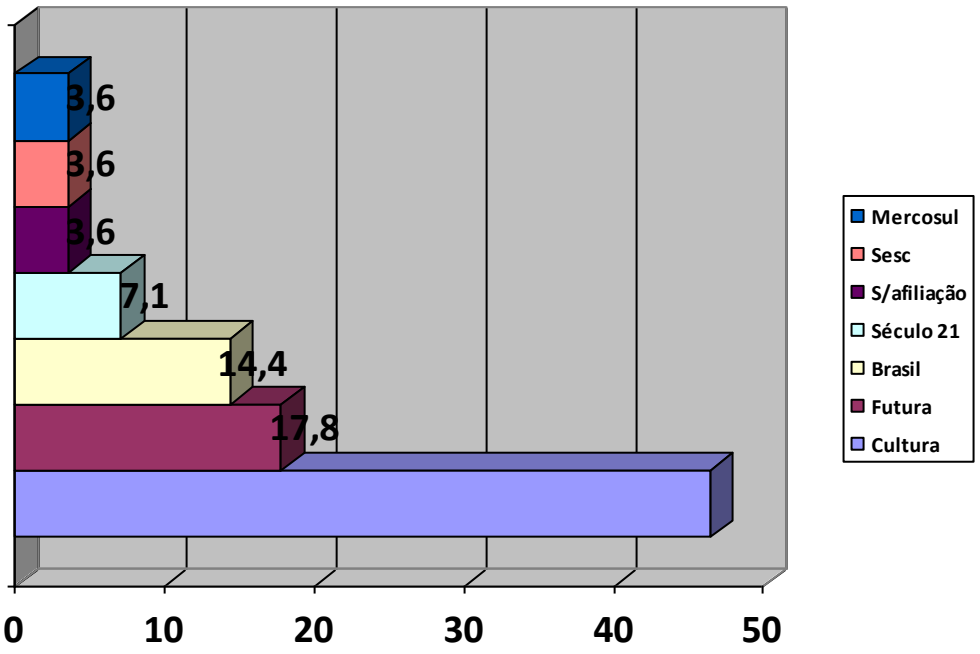
---

[142] Sobre a organização em rede, ver o terceiro Capítulo desta tese.

[143] Segundo pesquisa realizada pelo Coletivo Intervozes em 11 capitais brasileiras, a produção local nas emissoras comerciais corresponde a 10,83%, ou seja, pouco inferior a 3 horas diárias. Disponível em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4768.

A presença da TV Cultura[144] é mais significativa no Paraná, são oito afiliadas entre as 13 emissoras do estado; em contrapartida, apenas uma educativa está associada à TV Brasil. Em Santa Catarina, essa cabeça-de-rede também se sobressai com cinco afiliadas do total de nove, e somente duas educativas estão vinculadas à TV Brasil. A exceção no que diz respeito à preferência pela emissora paulista é o Estado gaúcho, onde não há nenhuma TV Educativa vinculada à TV Cultura de São Paulo.

Gráfico 05: Afiliação por cabeça-de-rede na Região Sul (%)



Fonte: Dados agregados pela autora

A segunda cabeça-de-rede com maior número de afiliadas na região é o Canal Futura[145], uma das instituições das Organizações Globo. A ele estão afiliadas cinco das TVs Educativas da Região Sul, sendo quatro gaúchas e uma emissora paranaense. Em terceiro lugar aparece a TV Brasil, com quatro emissoras vinculadas. Duas delas estão localizadas no Estado de Santa Catarina, e uma em cada um dos outros dois Estados da região.

[144]A TV Cultura de São Paulo é a mais antiga rede de televisão pública em atividade no país. Mantida pela Fundação Padre Anchieta (FAP), vinculada ao governo estadual de São Paulo. Sobre o histórico ver: http://www2.tvcultura.com.br/fpa/

[145]O Canal Futura foi criado pela Fundação Roberto Marinho das Organizações Globo, em 1997. Entre seus mantenedores estão organizações comerciais e industriais, além de grandes conglomerados financeiros e industriais como: Federação do Comércio (Fecomércio RJ); Fundação Bradesco; Conselho Nacional da Indústria (CNI); CNN; Federações industriais do Rio de Janeiro e São Paulo (FIRJAN e FIESP); Fundação Itaú Social; Fundação Vale; Gerdau; Sebrae; TV Globo; Votorantim.

Na sequência vem a Rede Século 21[146], que expande seu sinal na região através de duas emissoras católicas do Paraná. Com menor frequência, apenas uma afiliada no Paraná, está a Rede de Comunicação Mercosul, grupo sediado em Curitiba de propriedade de Luis Mussi, suplente do senador Roberto Requião (PMDB). Também com uma afiliada, mas em Santa Catarina, está a SESC TV, um canal cultural, sediado em São Paulo, mantido pelo empresariado do comércio. Duas emissoras educativas da região Sul não utilizam TVs cabeças-de-rede. São elas: Ulbra TV, localizada em Porto Alegre, e a emissora Canção Nova, sediada em Florianópolis.

Quadro 08: Cabeça-de-rede e produção de conteúdo local

Emissora	Cidade	Estado	Cabeça-de-rede	Conteúdo local
TVE PR	Curitiba	PR	TV Cultura SP	3h40
TV 3Milênio*	Curitiba	PR	Século 21	3h
TV Caiuá*	Assis Chateaubriand	PR	Educativa Paraná	4h20
TV Carajás	Campo Mourão	PR	TV Cultura SP	9h25
CATVE	Cascavel	PR	TV Cultura SP	5h20
TV Cinturão Verde	Cianorte	PR	TV Cultura SP	0
TV Alvorada	Colorado	PR	Rede Mercosul	0
TV Beltrão	Francisco Beltrão	PR	TV Brasil	2h45
TV 3Milênio*	Maringá	PR	Século 21	3h
TVE	Ponta Grossa	PR	TV Cultura SP	1h15
TV Cultura	Rolândia	PR	TV Cultura SP	Sem informação
TV Unipar	Umuarama	PR	Canal Futura	1h40
TV Milenium	União da Vitória	PR	TV Cultura SP	2h25
TVE-RS	Porto Alegre	RS	TV Brasil	3h30
Ulbra TV	Porto Alegre	RS	Próprio	4h
UCS TV	Caxias do Sul	RS	Canal Futura	2h
TV Cultura	Montenegro	RS	Canal Futura	1h15
UPF TV	Passo Fundo	RS	Canal Futura	55min
TV Unisinos	São Leopoldo	RS	Canal Futura	2h
TV UFSC	Florianópolis	SC	TV Brasil	5h
Canção Nova*	Florianópolis	SC	Próprio	0
ART V	Araranguá	SC	TV Brasil	2h15
TV Panorama	Balneário Camboriú	SC	TV Cultura SP	5h30
FURB TV	Blumenau	SC	TV Cultura SP	45min
Brasil Esperança	Itajaí	SC	TV Cultura SP	7h13
Brasil Esperança	Joinville	SC	TV Cultura SP	7h13
Rede Bela Aliança	Rio do Sul	SC	SESC TV	6h
Unisul TV	Tubarão	SC	TV Cultura	5h
Total de horas de produção de conteúdo local na Região Sul				89h27
Média das horas de produção de conteúdo local na Região Sul				3h

Fonte: Dados agregados pela autora

[146] A TV Século 21 é uma rede de televisão católica com sede em Valinhos/SP. Mantida pela Associação Senhor dos Passos criada pelo padre jesuíta de origem estadunidense, Eduardo Dougherty. Programas religiosos compõem a maior da grade programação. Ver: https://www.rs21.com.br/

Existem, conforme apresentado, seis cabeças-de-rede que se associaram às emissoras educativas da Região Sul para compor suas respectivas redes. E entre essas líderes também se evidenciam as concessões particulares, sendo apenas duas as que possuem características opostas: TV Brasil e TV Cultura de São Paulo. Outro aspecto que merece a atenção é que a exigência do pagamento feito pela TV Cultura de São Paulo poderia ter sido um fator preponderante para a não afiliação ou a desfiliação de muitas das TVs Educativas, considerando que a maioria delas se mantém com poucos recursos financeiros. Contudo, se constata o contrário, a emissora paulista mantém seu predomínio na região. De acordo com as afirmações dos gestores entrevistados das TVs Educativas, encontrei valores cobrados entre R$3 mil e R$25 mil de acordo com o porte da cidade e, consequentemente, o potencial de faturamento das afiliadas[147].

Se o pagamento não afastou as emissoras da TV Cultura, quais as justificativas para esta escolha? A maioria dos argumentos apresentados pelos gestores das TVs Educativas apontam que a afiliação foi motivada pela qualidade e a diversidade da programação da TV Cultura, assim como pela necessidade de se ter uma variedade de conteúdos infantis de qualidade, algo que, segundo eles, a TV pública paulista oferece (GUIRADO, 2013; FERRARI, 2013; MILIS, 2013).

Entretanto, devem-se enfatizar aqui dois fatos que podem colocar em xeque tais justificativas. Primeiro, houve uma redução na programação inédita da TV Cultura que reduziu significativamente a produção de novos conteúdos, passando a reprisar vários dos seus programas, em virtude da crise financeira que vem assolando a emissora nos últimos dez anos. Segundo, a TV Brasil, que poderia ser uma das alternativas de TV cabeça-de-rede à TV Cultura de São Paulo, produz pouco dos seus programas infantis, licenciando parte significativa da emissora paulista. Desta forma, a TV Brasil praticamente reproduz a programação infantil da emissora paulista e, consequentemente, suas afiliadas teriam acesso ao mesmo conteúdo gratuitamente.

Outros argumentos também foram apresentados para a não escolha da TV Brasil como cabeça-de-rede. Por exemplo, Jorge Guirado (2013), diretor da CATVE (Cascavel), afirmou que quando a sua emissora entrou em funcionamento, a opção mais compatível com as propostas do seu canal educativo era afiliar-se à TV Cultura de São Paulo. Portanto, quando

[147] Esse valor era o que pagava, por exemplo, a TVE-RS à TV Cultura de São Paulo na época em que a emissora educativa gaúcha era sua afiliada (OSÓRIO, 2011).

surgiu a TV Brasil, em 2007, houve preferência em continuar com a retransmissão da TV Cultura de São Paulo porque a audiência da CATVE já estava habituada com o conteúdo.

Na TV FURB de Blumenau a postura foi inversa. Na sua fase inicial retransmitia a programação da TVE do Rio de Janeiro, entretanto com a incorporação dela para constituir a TV Brasil, a emissora catarinense optou pela rescisão do contrato com a antiga TVE do Rio de Janeiro. Segundo o então coordenador da TV FURB, Carlos Henrique Kock (2008), a rescisão desse contrato foi motivada pela indecisão quanto aos rumos que o novo canal, no caso a TV Brasil, tomaria. Argumentação semelhante também foi verificada na afirmação do gestor José Carlos Francelino (2008), da TV Brasil Esperança de Itajaí e Joinville.

A Rede Bela Aliança (RBA) de Rio do Sul/SC era outra emissora que no início das atividades retransmitia a programação da TVE do Rio de Janeiro. Contudo, com a implantação da TV Brasil, seus gestores optaram por estabelecer parceira com a SESC TV. O diretor da RBA, Rubens Gonçalves, afirmou que: "Quando fundiu e criou a TV pública, TV do Lula, nada contra o Lula, até votei nele [...] começou a ficar morno o telejornal. Daí fomos procurar outro parceiro" (GONÇALVES, 2008).

A fala desse gestor explicita a ideia de que uma TV Educativa vinculada ao governo federal perde a sua autonomia ou se torna subalterna, porque, segundo ele, isso implica não se poder "falar mal" ou criticar as ações federais estando filiado à TV Brasil. Também mencionou como outra vantagem para se afiliar à TV SESC sua flexibilidade para retirar do ar, quando necessário, a programação nacional e inserir em determinado dia mais horas de conteúdo local.

A autonomia mencionada por Gonçalves parece ir mais em direção à desregulamentação e a ausência de regras para facilitar a gestão da TV Educativa, de acordo com os interesses comerciais ou políticos dos seus proprietários, conforme se verá na análise da grade de programação. Porém, parece contraditório falar em autonomia, se para facilitar e obter sucesso no processo de concessão da TV Educativa que dirige, esse gestor solicitou a influência de políticos da sua região.

Segundo esse diretor, o processo para conseguir a concessão da TV educativa foi bastante simples: devido à boa representatividade política da região e, principalmente, do apoio que obteve de deputados federais e senadores catarinenses para "agilizar" o processo de concessão da sua TV. O uso do capital social e político para obter a concessão gera dependência entre as partes envolvidas, comprometendo a referida autonomia.

As justificativas dos gestores pela escolha do Canal Futura, a segunda em preferência na Região Sul, baseiam-se na qualidade estética e de conteúdo, assim como ao valor que pensam agregar por meio da associação a esta marca nacional (FONSECA; GOMES, 2013)[148]. Mas também houve argumentos que manifestaram ser indispensável autonomia para as TVs Educativas, especialmente em relação à ingerência política. Por exemplo, o coordenador do complexo de radiodifusão da Universidade de Passo Fundo, José Henrique Fonseca, afirmou que a UFPTV buscava uma cabeça-de-rede que fosse ao encontro dos seus objetivos, com programas de prestação de serviços voltados à cidadania e à educação. Conforme o gestor, "procuramos uma alternativa não atrelada aos governos, desvinculada do movimento político estadual e/ou nacional. O Futura foi a melhor alternativa, além de ser uma marca nacional de referência na produção de conteúdos" (FONSECA, 2013).

Entre as emissoras não afiliadas à TV Brasil, no total de 24 na região, apenas duas delas manifestaram ter feito alguma tentativa de associação. O diretor da TV Millenium (União da Vitória), Orlando Milis Filho, informou que a emissora ficou sete meses fora do ar por falta de recursos financeiros. A cobrança mensal de R$4 mil pela TV Cultura pesou fortemente no orçamento da emissora, também em virtude dessa cobrança tentou migrar para a TV Brasil: "Tínhamos conversado com a TV Brasil, cheguei a receber a minuta do contrato e enviar nossos dados, porém não recebemos retorno" (MILIS, 2013)[149]. Caso semelhante foi mencionado pela TV Educativa de Ponta Grossa, com a qual, segundo a sua diretora executiva, Célia Regina Balzer Dell'Aglio, a EBC não quis fechar parceria.

Nas entrevistas, os diretores supracitados não explicaram as razões pelas quais não houve avanço nas negociações para a afiliação à TV Brasil. A hipótese é de que a não afiliação deve ter ocorrido porque as emissoras poderiam estar com algum tipo de problema fiscal ou previdenciário com o Estado brasileiro. Conforme visto, qualquer parceria com a União, inclusive o contrato de afiliação, somente poderá ser firmado mediante a regularidade fiscal e previdenciária do requerente. Tendo em vista a necessidade da TV Brasil de ampliar a sua rede, o mais provável é que os fatores apontados tenham dificultado a efetivação do contrato, mas isso não afasta a possibilidade do gerenciamento da emissora federal encontrar dificuldade em aproximar-se das emissoras locais. Tendo como parâmetro a política de rede analisada no capítulo anterior, pode-se inferir a predisposição da TV Brasil constituir sua rede

[148] Entrevistas concedidas à autora.
[149] Idem nota 5.

contando praticamente com as geradoras estaduais. São essas as emissoras que participam dos encontros do comitê de rede e recebem contrapartida financeira para fornecer material para os telejornais. As demais afiliadas estão excluídas.

No atual cenário, percebe-se também uma total autonomia dos concessionários para escolher sua cabeça-de-rede para complementar a sua grade de programação local. Se a eleita for privada realça uma contradição pelo fato de, por um lado, as últimas poderem inserir publicidade em sua programação e, de outro lado, as TVs Educativas estarem proibidas de fazerem a captação. Por outro lado, a situação reverbera o caos na política de comunicação pública, afinal o Estado simplifica o processo de concessão das TVs Educativas e, essas, ao se associarem a uma rede nacional contribuem para ampliar a cobertura dos concessionários particulares em detrimento do estatal.

4.2.2 Conteúdo local

A análise aqui feita da programação diária produzida pelas TVs Educativas é um dos aspectos relevantes que podem contribuir para caracterizar uma emissora pública, conforme os parâmetros já discutidos no primeiro Capítulo desta tese. Isso porque estar distante dos grandes centros metropolitanos, instalada geograficamente em algumas cidades do interior não é condição suficiente para a emissora educativa ser considerada como uma "televisão de proximidade" – uma das características que, no meu entender, distingue a televisão pública da comercial, como já explicitado anteriormente.

Para verificar a quantidade de programação local produzida pelas TVs Educativas, consultei a grade disponível no *site* de cada uma das emissoras aqui citadas, assim como fiz a solicitação dessa quantidade por e-mail ou telefone às emissoras, quando a grade não estava disponível em seu *site*. A análise compreendeu a semana entre 30 de setembro e 6 de outubro de 2013[150].

[150] Além dessa checagem da programação, havia feito uma primeira entre julho e agosto de 2012. Nas duas não encontrei informações sobre o conteúdo produzido pela TV Cultura Norte-Paranaense, localizada no Município de Rolândia. Além disso, no seu *site* não constava a programação dessa TV, assim como a sua diretora, Flávia de Paula, não quis me conceder entrevista. Também considerei zero de conteúdo local para outras duas emissoras desse Estado. Uma delas foi a TV Cultura Cinturão Verde (Cianorte). Na época em que entrevistei um de seus diretores, ele disse que havia 3h30m de programação local. Verifiquei que o *site* dessa emissora estava sendo reformulado. No entanto, como ela não tinha funcionários e até o período da minha verificação no *site* não

A pesquisa apontou uma média regional de conteúdo local diário de 3 horas, indicando, consequentemente, que as emissoras educativas retransmitem 21 horas da programação das suas respectivas cabeças-de-rede. Por um lado, como vimos antes, a produção de três horas diárias de conteúdo local pode ser considerada razoável para as emissoras de pequeno porte, entretanto essas emissoras acabam servindo de apoio às cabeças-de-rede no seu objetivo de ampliar a cobertura do seu sinal. Aponta também que em termos de regulamentação da radiodifusão brasileira o nosso país está caminhando a passos lentos quando comparado com alguns países da América Latina. Por exemplo, a Argentina, por meio da Lei de Serviços Audiovisuais, estabeleceu como regra para as emissoras locais a veiculação de 70% de conteúdo próprio, o que corresponde a pouco mais de 16 horas diárias.

Obviamente outros aspectos devem ser considerados para ampliar a programação local, entre os quais o financeiro, pois, como se sabe, a produção de programas locais tem custo elevado. Sendo assim, como estimular ou estabelecer regras para essa produção diante desse fator complicador, o custo? Contribuem para a permanência deste quadro de incertezas a ausência de um debate aberto para pensar a radiodifusão, especialmente em relação às TVs Educativas dentro do sistema de comunicação aberto. Enquanto o cenário continua caracterizado pela falta de definições desses papéis, encontramos canais em que não existem conteúdos próprios e outros que inserem até 7 horas. Essa discrepância precisa ser questionada.

Santa Catarina aparece como o maior produtor de conteúdo local, a média produzida pelas emissoras chega a 4h diárias. No entanto, há emissoras que inserem diariamente apenas 45min de conteúdo próprio e outras chegam a 7h. A maior veiculação está com as emissoras do grupo Religioso, a TV Brasil Esperança de Itajaí e Joinville, responsáveis por 7h. A Canção Nova, também do grupo Religioso, ainda não possui conteúdo produzido em Florianópolis. Entre aquelas que têm produção local, a FURB TV – do grupo Universidade Privada - de Blumenau é aquela com menor produção, apenas 45min. Essa emissora, em 2008, possuía 1h30min de programas próprios. A redução em 50% vai ao encontro do que mencionou o coordenador de rádio e televisão Carlos Disse, ao afirmar que a situação da emissora é cíclica porque depende da visão do reitor sobre a necessidade de investimento, e

constava informação, resolvi considerá-la nula. A segunda foi a TV Alvorada, localizada na cidade de Colorado, que apenas retransmite a programação da Rede Mercosul. Em Santa Catarina, a TV Canção Nova ainda não possui conteúdo gerado de Florianópolis, motivo pelo qual também a contabilizei como zero.

como fazer televisão não é a principal finalidade da universidade, o cenário pode ser alterado a qualquer momento (DISSE, 2008).

Na sequência vêm as TVs Educativas do Paraná, com a média 3h de inserção de produção própria[151]. As maiores médias entre as emissoras paranaenses estão com a TV Carajás (Campo Mourão) com 9h25min, e a CATVE (Cascavel) com 5h20min, ambas emissoras classificadas no grupo Empresarial/outros. A inserção de conteúdo local para essas com características comerciais contribui para a comercialização de publicidade, tornando mais fácil captar anúncios quando há conteúdos vinculados à cidade ou região. Com nenhuma programação local aparece a TV Cinturão Verde de Cianorte (grupo Empresário/outros), embora seu diretor tenha afirmado haver 3h30min de produção local, mas não há informação disponível e como não existe nenhum empregado contratado em tal emissora, considerei a informação sem validade. Outra sem conteúdo local é a TV Colorado de Alvorada (grupo Político), incorporada pela Rede Mercosul, que desta retransmite toda a programação gerada na capital.

Com a menor produção regional vem o Rio Grande do Sul, em média as TVs Educativas gaúchas produzem 2h diárias de programação local. A Ulbra TV (grupo Universidade Privada) possui 4 horas. Na primeira checagem da programação feita em agosto de 2012, essa TV tinha 12h de conteúdo local. Redução essa que pode ter sido causada pela crise financeira que atingiu a universidade proprietária dessa TV Educativa, impondo uma redução de 8 horas na produção do conteúdo próprio. Com menor média de produção diária de conteúdo local nesse Estado está a UFP TV, também pertencente ao grupo Universidade Privada, com 55 minutos. Aponta, portanto, para a instabilidade da programação mesmo entre as emissoras mantidas por universidades privadas, conforme a redução verificada na produção local de das emissoras mantidas pela FURB e Ulbra; e a pouca realização de conteúdo pela UFP.

[151] No caso das emissoras paranaenses a média foi feita tomando as 12 emissoras das quais consegui informação. Para efeito de cálculo foi desconsiderada a TV Cultura de Rolândia.

4.2.2.1 Formatos da produção local

Ao trazer os gêneros dos programas produzidos pelas TVs Educativas busco indicar o que é feito nas localidades. É claro que somente uma análise do conteúdo poderia fornecer maior acuidade na classificação[152]. Um programa de culinária, por exemplo, poderia servir para ilustrar possíveis ambiguidades que podem ocorrer nas categorizações ou tentativas de classificações dos programas. Esse pode ser simultaneamente considerado cultural, se resgatar as tradições gastronômicas de determinada região, ou ser considerado meramente de variedades, como se vê habitualmente em programas de emissoras comerciais. Portanto, qualquer classificação é, em certo sentido, arbitrária, pois pode haver vários outros tipos de classificação, dependendo dos critérios adotados pelo pesquisador.

O objetivo ao fazer essa classificação foi tentar estabelecer uma certa divisão dos programas produzidos pelas emissoras. Feitas as ressalvas, na classificação por mim adotada, além do exame da grade de programação, para evitar equívocos busquei a sinopse dos programas disponível no *site* das emissoras. A programação foi dividida em sete grupos:

a) Educativos – educação a distância, entrevistas sobre teses e outros;
b) Cidadania – programas sobre direitos do consumidor, do trabalhador, saúde, terceira idade, diversidade social;
c) Informativo – telejornais e programas de entrevistas;
d) Variedades – programas femininos (saúde, beleza, moda, estética), policial, pesca, agricultura e colunismo social;
e) Cultura e entretenimento – programas sobre cultura regional, música, literatura, diversidade cultural, cinema e esportes;
f) Religioso – transmissão de missas, cultos e autoajuda;
g) Comercial – classificados, venda de carros, imóveis e informática.

a) Educativos

No quadro 9 (abaixo) está sistematizada a média de conteúdos produzidos pelas 28 TVs Educativas da região. Visualiza-se o distanciamento dos objetivos iniciais das TVs

[152]Nesta tese a proposta é de analisar a grade de programação, portanto para análise do conteúdo das 28 emissoras seria necessária outra pesquisa para aprofundar os dados aqui levantados.

Educativas, qual seja, promover a educação em seu sentido restrito. Os três estados somam a média diária de 1h18min de conteúdo Educativo, o que faz deste formato o de menor inserção na região. Na Ulbra TV é veiculado diariamente o programa de educação a distância denominado EAD *na TV* por 1h04min. Outros dois programas foram encontrados na TV Unisinos (*Ideias em Tese*) e na TV Unipar (*Giro Unipar*), ambos são exibidos semanalmente com o tempo de 1h e 30 min, respectivamente. Pode-se observar a geração desse formato televisivo exclusivamente pelas emissoras mantidas por universidades privadas, servindo os conteúdos para dar suporte aos serviços oferecidos por essas instituições, seja para divulgar os cursos oferecidos a distância, seja para divulgar os programas de pós-graduação[153] por elas ofertados.

Por um lado, como defendi anteriormente nessa tese, fundamentada em Fuenzalida (2002) e Pasquali (1986), a televisão pública deveria ter uma programação diversificada para ampliar sua audiência e, dessa forma, atender aos anseios da sociedade, não me parece preocupante a pouca inserção de conteúdos classificados como educativos. Mas, por outro lado, não se pode deixar de chamar a atenção para a pouca quantidade de programas voltados à cidadania exibidos na região.

b) Cidadania

Os conteúdos classificados como Cidadania têm a segunda menor quantidade produzida e exibida na Região Sul, totalizando apenas 2h19min de inserção diária. O tempo dedicado a este formato é preocupante porque acaba refletindo a falta de programas que valorizem a diversidade social. Esses apareceram em três emissoras geridas por entes públicos e em seis por universidades privadas (quadro 09).

[153] Em outras TVs Educativas mantidas por universidades privadas encontrei programas que poderiam ser incluídos na modalidade "Educativo", mas como tinham viés de integração da universidade com a sociedade abordando os serviços de extensão universitária, ou um enfoque para melhorar a qualidade de vida da população, foram inseridos como "informativo" ou "cidadania".

Quadro 09: Tempo diário de conteúdo local exibido pelas TVs Educativas, segundo os tipos de programas (em hora e minutos)

Emissora	Inform.	Cult.Ent.	Educ.	Cidad.	Varied.	Coml.	Relig.	Total
TVE PR	47	1h55	0	0	46	0	13	3h40
TV 3Milênio*	18	0	0	0	28	0	2h14	3h
TV 3Milênio*	18	0	0	0	28		2h14	3h
TV Caiuá	2h10				45		1h25	4h20
TV Carajás	2h23	18			4h20	1h	1h23	9h25
CATVE	2h40	30	0	0	12	1h10	46	5h20
TV Cinturão Verde	0	0	0	0	0	0	0	0
TV Alvorada	0	0	0	0	0	0	0	0
TV Beltrão	52	22	0	0	39	15	38	2h45
TV Millenium	1h20	21			35		9	2h25
TVE PG	43	22	0	0	9	0	0	1h15
TV Cultura Rolândia	sem inf.							0
TV Unipar	56	0	5	10	20		9	1h40
TOTAL PR	**12h27**	**3h48**	**5**	**10**	**8h42**	**2h25**	**9h10**	**36h49**
TVE-RS	1h13	1h38	0	25	13	0	0	3h28
Ulbra TV	1h43	12	1h04	0	33	4	24	4h
UCS TV	10	1h25	0	5	8	0	9	1h57
TV Cultura	49	9	0	9	8	0	0	1h15
UPF TV	34	4	0	17	0	0	0	55
TV Unisinos	36	38	9	18	25	0	0	2h06
TOTAL RS	**5h04**	**4h06**	**1h13**	**1h14**	**1h27**	**4**	**33**	**13h40**
TV UFSC	9	4h25	0	25	0	0	0	5h
Canção Nova	0	0	0	0	0	0	0	0
ART V	38	25	0	0	40	0	32	2h15
TV Panorama	31	41	0	0	3h32	17	30	5h30
FURB TV	18		4	4	7	4	12	45
Brasil Esperança	1h32	45	0	0	2h40	21	1h56	7h13
Brasil Esperança	1h32	45	0	0	2h40	21	1h56	7h13
Rede Bela Aliança	2h30	30	0	0	2h25	0	36	6h
Unisul TV	1h33	1h22	0	26	55	18	24	5h
TOTAL SC	**8h43**	**8h54**	**0**	**55**	**12h58**	**1h21**	**6h06**	**38h55**
TOTAL REGIÃO	**26h14**	**16h52**	**1h18**	**2h19**	**23h07**	**3h50**	**15h48**	**89h27**

Fonte: Dados agregados pela autora

O Rio Grande do Sul concentra a produção dos programas voltados à cidadania que são mais frequentes na TVE-RS, com um total de 25 minutos diários exibidos, por meio de três programas: *Cidadania* – discute temas sociais; *Nação* - que trata de temas relacionados à valorização da cultura e história da população negra, algo que é raríssimo na televisão brasileira em geral; *Viva Bem* - aborda temas de interesse da terceira idade. Ainda nesse Estado, a Unisinos TV proporciona aos seus telespectadores a média diária de 18 minutos de

exibição dos programas: *Ser saudável*, que traz aspectos sobre saúde[154], e do *Câmara Ligada*, voltado ao público juvenil.

Em Santa Catarina, a Unisul TV exibe diariamente 26 minutos divididos entre três programas: *A hora do emprego* - apresenta dicas sobre o mercado de trabalho, assim como a preparação dos candidatos às entrevistas de emprego; *Unisul Comunidade* - visa à inserção da universidade na sociedade por meio dos projetos de extensão; *A Justiça do Trabalho na TV* - produzido pelo Tribunal Regional do Trabalho de Santa Catarina - e retransmitido pela Unisul TV. Este programa também é retransmitido pela TV UFSC, que, junto com o programa *Alcance* – realização do Ministério Público de Santa Catarina - garante à emissora a média diária de 25 minutos de programas são voltados à cidadania.

c) Informativos

Os programas Informativos são os formatos mais veiculados diariamente na Região Sul, somando 26h14min. Destacam-se os programas de entrevista, provavelmente por terem custo reduzido de produção, e são mais inseridos nas emissoras pertencentes aos grupos Político e Empresarial/outros. Esse formato de programação corrobora com a captação de publicidade por trazerem temas de interesse da comunidade e, por isso, de certa forma atrai a audiência. Também cabe mencionar o uso deles para dar visibilidade a políticos, empresários ou aliados do concessionário educativo. Em Santa Catarina, por exemplo, algumas emissoras chegam a colocar como âncoras futuros candidatos a cargos políticos ou mesmo políticos eleitos. Os programas de entrevistas não raramente são utilizados como espaços para legitimar a importância de certas pessoas para a sociedade.

As emissoras paranaenses se sobressaem na produção deste formado de programação, inserem juntas 12h27min por dia. Destacam-se as emissoras vinculadas ao grupo Empresarial/outros CATVE (Cascavel) e TV Carajás (Campo Mourão) que possuem, respectivamente, 2h40min e 2h23min, sendo que em ambas cerca de 50% desse tempo correspondem a programas de entrevistas.

Entre as emissoras catarinenses, a RBA (Rio do Sul), também classificada no grupo Empresarial, se destaca com 2h30min, das quais 30% correspondem a programas de entrevistas. Embora com um tempo menor de inserção, duas emissoras educativas classificadas no grupo Religioso, a TVBE, das cidades de Joinville e de Itajaí, exibem

[154] Esse programa também é exibido em rede nacional pela TV Brasil, embora a Unisinos não seja afiliada.

1h32min de informativos. Desse tempo, 57% são dedicados a entrevistas. No Rio Grande do Sul, a Ulbra TV tem 1h43min, sendo que 53% desse tempo são dedicados a entrevistas. Na sequência vem a TVE-RS, com 1h13min, sendo 34% de entrevistas.

Ainda em relação aos conteúdos informativos chama a atenção o fato de três emissoras educativas mantidas por universidades não apresentarem nenhum telejornal na sua programação. Uma delas é pública, a TV UFSC. As outras duas são privadas, a UCS TV, da Universidade de Caxias do Sul, e a Unisinos TV, da Universidade do Vale dos Sinos. Contraditoriamente, todas essas emissoras possuem cursos de graduação em Jornalismo o que pode significar a falta de estrutura e recursos financeiros para manter uma equipe de profissionais, equipamentos e/ou veículos para operacionalização de um telejornal.

d) Variedades

Os programas incluídos na modalidade Variedades aparecem como a segunda categoria mais exibida na região. São 23h07min produzidas por dia pelas emissoras educativas, sendo Santa Catarina o Estado com maior tempo de inserção com 13h, na sequência vêm as TVs paranaenses com 8h42min. Nas TVs gaúchas a quantidade é inexpressiva se comparado aos Estados vizinhos, sendo geradas apenas 1h27min.

O espaço significativo destinado nas grades de programação ao gênero *Variedades* ocorre em virtude desse tipo de programação ser mais propenso à venda de espaços pelas TVs Educativas a terceiros. A terceirização é uma prática que dá sustentabilidade financeira frente as suas supostas dificuldades de captar apoio institucional. Porém, na análise das grades de programação nem sempre é fácil diagnosticar tal prática. Algumas emissoras fornecem essa informação no próprio *site*, como, por exemplo, a TV Panorama de Balneário Camboriú, mantida pela fundação do ex-governador de Santa Catarina, Leonel Pavan (PSDB). A emissora exibe diariamente cerca de 3h32min dessa modalidade de programa, dos quais 2h07min veiculadas diariamente são produzidas por terceiros. Ainda em relação aos programas classificados como Variedades, dois são gerados pela própria TV Panorama, o *Vera Toledo* e o *PC na cidade*. Ocupam espaço na grade os terceirizados: *Santa Catarina Agricultura, Hard Soft, Casa e Cia, Programa Animal, Viver Bem, Agitos Mil, Mundo Gourmet, Renove e Decore* e *Tô na Mídia*. Como se observa, há uma gama variada de programas de casa, decoração, colunismo social, culinária e informática.

Nas TVs Brasil Esperança de Itajaí e Joinville há menos inserção de programas classificados como Variedades, mas esses não são menos expressivos em relação ao tempo de veiculação, totalizam 2h40min diários de exibição. Cinco vezes na semana é exibido um programa feminino, *Melhor da tarde*, com dicas de moda e beleza. Há também o programa *Em defesa da gente*, um misto de programa policial com atendimento telefônico de reclamações da população sobre vários assuntos, mas dando prioridade aos problemas relacionados à segurança pública. Também há o programa *Projeto Brasil Esperança*. Esse promove ações filantrópicas ligadas ao Centro Evangelístico de Itajaí, mantenedor das emissoras supracitadas, assim como exibe um quadro denominado *Namoro na TV*. Ainda complementa a relação o programa semanal de culinária, *Papo de cozinha*.

No Estado do Paraná, a TV Carajás, de Campo Mourão, tem praticamente metade da sua grade ocupada por programas classificados como *Variedades*. Isso a coloca como a maior produtora desse gênero na Região Sul, com 4h20min. Entre eles há os programas femininos *Espaço Mulher* e *TPM (Tudo para Mulher)*; o *Flash*, que é um programa de colunismo social; e dois programas de informação e variedades, o *Ricardo Borges* e o *TV em ação*. Com produção bastante inferior em termos de quantidade de tempo nessa modalidade *Variedades*, aparece a TV Beltrão, do Município de Francisco Beltrão, com 39 min de exibição. Porém todos esses programas são terceirizados, embora no *site* da emissora eles apareçam como produção independente. São eles: a) *Programa Mix total*, de colunismo social; b) *Variedades em foco*, trata de temas diversificados; e c) o policial *Diário da Informação*.

No Rio Grande do Sul são somente 33min exibidos deste gênero na Ulbra TV, com o programa *Tudo em casa*, sobre casa e decoração, e 25min exibidos na Unisinos TV, referente aos semanários: a) *Adrenalina*, programa terceirizado sobre viagens e esportes; e b) *Gastronomia Pop* e *Rio Grande Rural*, produzido pela Empresa Pública de Extensão Rural do Rio Grande do Sul (Emater).

e) Cultura e Entretenimento

A terceira categoria com maior exibição nas TVs Educativas da Região Sul é a relativa aos programas de Cultura e Entretenimento. As emissoras catarinenses lideram a produção com um total de 8h54min de inserção diária, seguidas pelas emissoras gaúchas com 4h06min. Depois vêm as paranaenses com 3h48min. Nessa categoria somente uma emissora de Santa Catarina, a UFSC TV, exibe programas que chegam a um total de 4h25min, tempo

superior ao exibido por todas as emissoras educativas do Paraná, bem como as do Rio Grande do Sul. O tempo dedicado pela UFSC TV se deve especialmente à veiculação do programa *Primeiro Plano*, que trata da apresentação de documentários produzidos por alunos dessa universidade, e pelo programa *Cinema Catarinense*, que exibe os filmes produzidos no Estado de Santa Catarina. Na sequência das emissoras educativas que mais exibem programas classificados na categoria Cultura e Entretenimento, aparece a Unisul TV, com 1h33min. Dentro desse tempo são apresentados dois programas semanais de música e cultura regional, o *Rancho Canta Viola Sul* e o *Prosa de Galpão*, além do *Cultura Local* e duas edições diárias de esportivo *Unisul TV Esporte*.

No Rio Grande do Sul, a TVE-RS e a UCS TV veiculam, respectivamente, 1h38min e 1h23min de programas classificados como de Cultura e Entretenimento. Por um lado, a emissora da capital tem uma variedade de programas culturais que contempla tanto a cultura nativista gaúcha, como o *Galpão Nativo* e o *TVE nos Festivais*, quanto programas voltados para o público jovem, como o *Programa Radar* e o *Hip Hop Cultura de Rua*. Há também o *Curta TVE*, que mostra filmes de curta-metragem, e o *Estação Cultura*, que divulga a agenda cultural do Estado. Por outro lado, a emissora da Universidade de Caxias do Sul exibe três programas que também foram classificados nesse gênero: a) o *Armazém UCS*, que divulga os eventos culturais da área onde o sinal dessa TV alcança; b) o *Substância sonora*, que exibe música de concerto; e c) o *Terra*, programa mensal em que se recitam poesias.

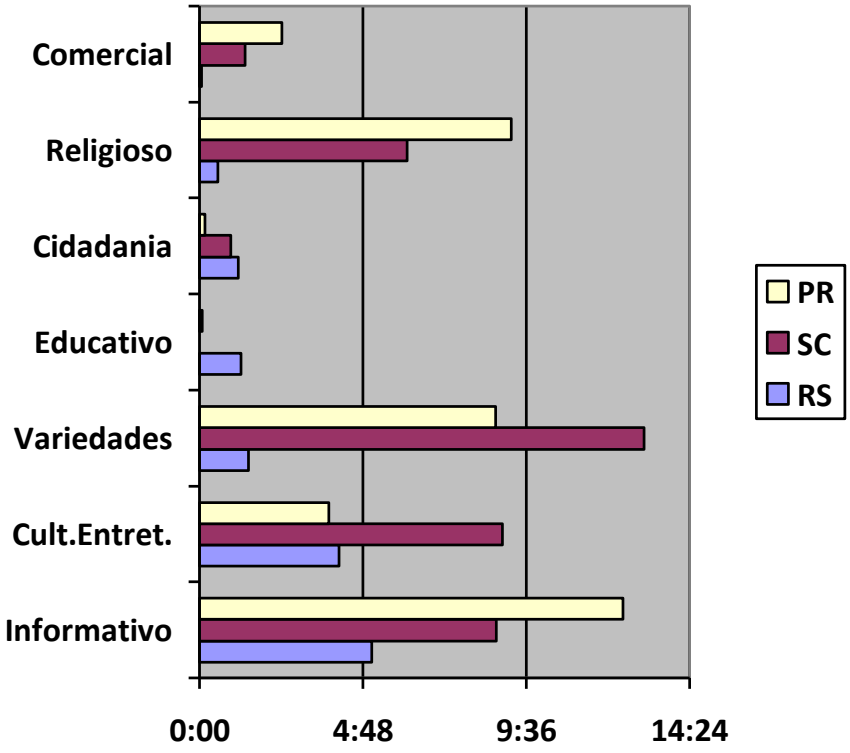
Entre as TVs Educativas paranaenses, a EPR veicula a maior quantidade de tempo de programas classificados como de Cultura e Entretenimento, 1h55min. Dentro desse tempo são exibidos dois programas esportivos, o *Boletim E-Esporte* (diário) e o E-Esporte (semanal), além de seis programas culturais: a) *E-Show;* b) *E-Cultura;* c) *E-Espetáculo*; d) *Modão do Brasil;* e) *Terra Canção;* e f) *E-Doc*. No conjunto, eles exibem conteúdos relativos aos espetáculos que ocorrem no Estado do Paraná, incluindo os relativos à música regional, além de documentários. A CATVE exibe 30 min., tempo utilizado diariamente por dois programas esportivos, o *Hora do Esporte* e *Esporte* e o *Cidadania*, e pelos semanais *Brasil de Bombacha* e Programa *Delcio Tavares*, ambos sobre música e cultura gaúcha.

Nesta categoria, os maiores tempos de exibição ficam com as emissoras públicas EPR, UFSC TV e TVE-RS. Entre as privadas, destaca-se a CATVE em virtude dos programas esportivos. De forma geral se observa uma variedade de programas, principalmente na TVE-

RS que busca contemplar a diversidade social numa tentativa de romper com o padrão de uma certa cultura elitista defendida para a televisão pública.

Na descrição dos programas exibidos pelas emissoras educativas da Região Sul, como se pode observar no gráfico 06, há predominância dos programas Informativos, Culturais e de Entretenimento e Variedades. Porém, entre os programas que integram as referidas categorias, salvo raras exceções, não se percebe alguma inovação no formato. Impera a reprodução daqueles modelos consagrados pelas redes comerciais e normalmente são formatos que exigem menor investimento. São ilustrativos desse caso os programas femininos, de culinária e de entrevistas.

Gráfico 06: Formato de programas por Estado (hora/minutos)



Fonte: Dados agregados pela autora

Indiscutivelmente seria relevante a introdução de alguma inovação na programação exibida pelas emissoras públicas. Contudo, isso também é raridade nas emissoras comerciais,

que introduzem poucas inovações, arriscando pouco na realização de um novo produto para garantir o retorno financeiro. Assim, quero apontar que diante da atual situação - em que a maioria das TVs Educativas reproduzem os formatos exibidos pelas TVs Comerciais - se fosse adotada uma perspectiva de conteúdo diferenciada, menos estereotipada e mais cidadã isso já seria uma conquista importantíssima para a sociedade brasileira.

f) Religiosos

Os programas religiosos são significativos nas TVs Educativas do Paraná e Santa Catarina. São veiculadas, respectivamente, 9h10min e 6h06min de programação religiosa diária nos dois Estados. Entre as emissoras paranaenses, somente a Unipar TV não exibe esse gênero. As TVs 3º Milênio, administradas pelo grupo Religioso, são as que mais veiculam, exibindo 2h14min, além de praticamente completar a sua grade com os mesmos conteúdos proveniente da TV cabeça-de-rede, a TV Século 21.

Na sequência a TV Caiuá, do grupo classificado como Empresário/outros, com 1h25min. Entre as emissoras catarinenses, a TV Brasil Esperança, do grupo Religioso, exibe diariamente 1h56min deste gênero, enquanto a RBA, do grupo Empresário/outros, exibe 32 min. A exceção no Estado de Santa Catarina é a UFSC TV, que não apresenta nenhum programa religioso. Por fim, no Rio Grande do Sul, duas das seis emissoras possuem algum conteúdo religioso, sendo veiculados na TV Ulbra cerca 24 min por dia. Na UCS TV o tempo cai para 9 min.

Deve-se destacar que a exibição de programas religiosos não é explicitamente contrária às leis que regem a radiodifusão brasileira. Mas não se pode esquecer de que o Estado brasileiro é laico e a Constituição Federal de 1988, por meio do seu artigo 19, estabelece que:

> Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público; (...) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Sendo as TVs Educativas concessões públicas, portanto pertencentes à União, os programas religiosos não deveriam fazer parte da grade de programação dessas emissoras, que

mesmo sendo concedidas para exploração por terceiros, pertencem ao Estado. Entretanto, a relação Estado e religião não é tão simples como se pode imaginar ou como estabelece a Constituição Federal. Os debates sobre o assunto na sociedade brasileira geram polêmicas. Como exemplo cabe citar a realização de uma audiência pública pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC) para discutir o tema porque a empresa veiculava semanalmente três programas religiosos, um católico e dois evangélicos. Em março de 2011, o Conselho Curador da empresa resolveu abolir esses programas religiosos da TV Brasil. Porém, houve reação dos líderes religiosos e/ou das igrejas Católica e Batista do Rio de Janeiro, que acionaram a justiça. Uma decisão judicial garantiu às igrejas Batista e Católica continuar veiculando seus programas na TV Brasil[155].

A inserção de conteúdos religiosos na televisão brasileira não é recente; intensificou-se na década de 1980, mas remonta no mínimo à época da ditadura civil-militar (1964 a 1985). Conforme Suzy dos Santos (2004), "o espaço religioso resumiu-se às missas católicas, a raros padres cantores – como foi o caso do Padre Zezinho na década de 80 - e aos programas protestantes (...)". Segundo a autora, os setores tradicionais da Igreja Católica estavam aliados ao projeto dos militares, assim a exibição de missas tornou-se comum praticamente em todas as emissoras de televisão, fossem elas comerciais ou educativas.

Essa tradição em exibir programas religiosos, sobretudo a transmissão de missas aos domingos, parece ter se arraigado entre as emissoras educativas. Vinte entre as 28 emissoras da Região veiculam algum tipo de conteúdo religioso, sendo a missa o mais comum. No entanto, constata-se que a maior parte das emissoras expandiu a veiculação, abrindo espaço para vários cultos. Isso pode ser um indicativo da percepção dos programas religiosos como produtos comerciais, ou seja, o que importa não é mais a identificação com determinado culto religioso, mas a entrada de dinheiro com a venda de espaço na grade. Essa é uma prática que também está sendo adotada mais frequentemente pelas emissoras comerciais.

g) Comerciais

Outra categoria que inadequadamente integra a grade de programação é a de programas comerciais, isto é aqueles de anúncio e/ou que fazem vendas diretas aos

[155] A Igreja Batista do Rio de Janeiro, por meio da antecipação de tutela, uma espécie de liminar, concedida no dia 20 de setembro 2011, pelo juiz da 15ª Vara Federal do Distrito Federal, João Luiz de Sousa, conseguiu manter os programas na grade da TV Brasil. Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,juiz-mantem-exibicao-de-programas-religiosos-na-ebc,791760,0.htm.

telespectadores. Aparecem em quarto lugar na região em termos de tempo exibido, somando 15h48min de inserção, média de mais de 5h diárias. Eles predominam nas televisões educativas do Paraná e de Santa Catarina. No primeiro Estado supracitado, A CATVE é a emissora que mais exibe este formato, com 1h10min diários; seguida pela TV Carajás, com 1h. Já entre as emissoras catarinenses, as TVs Brasil Esperança de Itajaí e Joinville exibem cada uma 21min por dia, e TV Panorama 17 min. Em geral são programas para venda de carros, imóveis, informática ou anúncio de diversos produtos em um mesmo programa.

Se a inserção de publicidade é praticamente o que diferencia, pela legislação brasileira, a televisão pública/educativa de uma comercial, como se permite a veiculação de programas inteiros dedicados à venda dos mais variados produtos nas TVs Educativas? Não bastasse isso, algumas emissoras terceirizam parte da grade. Prática perceptível principalmente nos programas comerciais e em muitos daqueles classificados na categoria variedades. É importante ressaltar que a venda de espaço na grade de programação pelas TVs Educativas também pode ser verificada nos programas religiosos e também em outros gêneros, como Cultura e Entretenimento.

A terceirização não é simplesmente uma tentativa de diversificar a programação, mas está relacionada especificamente à necessidade de garantir a entrada de recursos. Desta maneira, é esta uma transação comercial que junto com a inserção de programas comerciais parecem ser uma forma mais eficiente de essas emissoras driblarem as normas e se manterem financeiramente. Refiro-me à eficiência deste modelo de gestão porque se assemelha, na minha concepção, a uma venda por "atacado" considerando que o terceirizado não vai planejar um programa para veicular por um curto período, garantindo certa segurança em relação ao orçamento da emissora. O contrário pode ocorrer, com a venda a "varejo" da publicidade aos pequenos anunciantes que requer a busca constante de novos clientes.

A análise feita sobre as grades de programação aponta que há poucos avanços especialmente quanto à existência de programas que atendam à complexidade da sociedade, ou seja, às suas mais variadas demandas por igualdade na representação. Neste aspecto, as crianças formam um dos grupos menos contemplados com os conteúdos produzidos nos locais onde estão localizadas as emissoras. Parte significativa dos programas exibidos por essas emissoras é, praticamente, uma reprodução dos produtos das cabeças-de-rede que não atendem às especificidades de cada Estado.

Foram encontrados apenas dois programas infantis com produção local[156]. O primeiro foi o *Pandorga*, exibido de segunda a sexta pela TVE-RS com duração de 20 min. Este é um programa infantil tradicional da emissora gaúcha, apresentado desde 1988. De acordo com a definição da emissora,

> O Pandorga é dedicado ao desenvolvimento e entretenimento das crianças gaúchas, os bonecos do Pandorga apresentam quadros em que a participação da criança é valorizada por meio de reportagens, músicas e brincadeiras. Além de divertir e contribuir para a formação cultural e educativa dos seus pequenos telespectadores, o Pandorga desperta a consciência crítica de forma sadia, simples e criativa (TVE-RS)[157].

O segundo programa infantil, o *Era uma vez*, é exibido na Unisul TV. Apresentado semanalmente, ele é um programa infantil de contação de histórias, com duração de 30min. É importante ressaltar que no ano em que comecei a realizar minha pesquisa de mestrado sobre as TVs Educativas de Santa Catarina, em 2008, este programa era apresentado cinco vezes na semana. Cinco anos depois não somente houve uma redução em termos de tempo de exibição do programa nessa emissora, como também houve a introdução de programas terceirizados e o aumento dos programas religiosos. Essa constatação pode ser um indicativo, de um lado, da redução de investimento pela emissora na programação e, de outro, da venda da grade de programação da emissora para garantir a entrada de recursos.

Não são apenas os programas infantis que não estão contemplados adequadamente na programação das emissoras educativas da Região Sul. Por meio dos dados coletados, pode-se afirmar que o gênero ficção é praticamente inexistente nas educativas, assim como são poucos os programas que valorizam a diversidade, que fazem produtos específicos para determinados segmentos sociais ou que tenham a diversidade como temática. Entre as emissoras pesquisadas, novamente a TVE-RS se sobressai neste quesito por contemplar conteúdos voltados à terceira idade, como o *Viva Bem;* para crianças, como o citado acima; para jovens, como os *Radar*, *Hip Hop Cultura de Rua;* e *Nação*, sendo que esse último, como visto anteriormente, exibe documentários e debates sobre a cultura negra, além de outros conteúdos que valorizam as tradições culturais do Estado.

A existência de programas voltados para públicos específicos não visa a criar guetos, como muitos podem pensar, mas, ao contrário, são importantes não apenas para os respectivos

---

[156] Em virtude dos poucos programas do gênero, inseri os dois infantis na categoria Cultura e Entretenimento.
[157] Informação sobre o programa *Pandorga* disponível em: http://www.tve.com.br/programas/pandorga/

grupos atendidos, mas para toda a sociedade porque, entendo, conhecendo melhor o outro há uma possibilidade de melhor compreensão das diferenças sem hierarquizá-las. Esse talvez seja o maior desafio da televisão pública, conforme bem aponta Germán Rey (2002): ser uma televisão generalista para atender à maioria da população e, ao mesmo tempo, especializada, com uma programação que atenda à demanda das minorias historicamente não representadas ou estereotipadas pela televisão brasileira no geral.

4.3 Gestão

Os programas veiculados pelas emissoras educativas são indicativos do modelo de gestão das emissoras. Os concessionários possuem autonomia diante da ausência de normas ou regras, assim como da ausência de fiscalização por parte do Estado para o uso dessas emissoras. Neste caso, a independência e/ou distanciamento em relação ao Estado não são utilizados para produzir conteúdos que atendam às demandas da maior parte da sociedade, mas, ao contrário, servem para a maioria dos concessionários administrar as TVs Educativas em benefício próprio.

Chama a atenção a pouca transparência dessas emissoras, inclusive em relação à própria grade de programação. Das 28 TVs Educativas da Região Sul, oito delas (ou 28,6%) não divulgavam nos seus respectivos *sites* os conteúdos e, muito menos, a sinopse dos programas. A omissão dessa informação ao público é, a meu ver, um fato surpreendente e inesperado para um canal educativo que visa a conquistar, consolidar e aumentar a audiência, uma vez que essa informação poderia, de certa forma, contribuir para atingir tais objetivos. Adotam essa prática omissiva algumas TVs Educativas vinculadas ao grupo das Universidades Privadas, como a Unisul TV e TV Unisinos, ao grupo Religioso, como a TV Brasil Esperança, ao grupo Político, como a TV Cultura, de Rolândia/PR, ao grupo Empresarial, como a TV Cultura Cinturão Verde, assim como algumas com vínculo público, como as TVs do governo do Estado do Paraná e a do município de Ponta Grossa/PR.

No caso das TVs Educativas de Santa Catarina, a informação da grade e a descrição dos programas estavam disponíveis em 2008, quando da realização da minha pesquisa de mestrado. No que concerne à Unisul TV a ocultação dos conteúdos, ao que parece, pode ter ocorrido porque houve mudança do perfil da emissora, que passou a terceirizar parte da grade de programação e a inserir programas comerciais. Já nas duas TVs Brasil Esperança, tal

situação pode ter sido motivada pela crise financeira, assim como o litígio judicial em que foram envolvidas, após a morte do bispo Samuel Francelino, em 2011. A viúva do bispo recorreu à justiça contra o seu cunhado, o também pastor José Carlos Francelino, de ter se apoderado indevidamente da igreja, das TVs e da rádio[158].

Com exceção das emissoras mantidas por entes públicos e universidades privadas, as TVs Educativas têm, segundo seus gestores, sua manutenção garantida exclusivamente pelo "apoio institucional" - modalidade de captação de recursos permitida por lei – que não admite a veiculação de preços. Contudo, tendo em vista a inserção de produtos terceirizados e comerciais, há fortes indícios de que há inserção de publicidade, ou seja, venda de publicidade em seus programas. Por exemplo, o diretor da CATVE, localizada na cidade de Cascavel/PR, Jorge Guirado (2013), afirmou em entrevista que não há venda de espaço na grade de programação da sua emissora e que ela se sustenta por meio de apoio institucional. Contudo, verifica-se 1h10min de programas comerciais em grade.

Os casos de terceirização são explícitos apenas em duas emissoras, a TV Beltrão (Francisco Beltrão/PR) e a TV Panorama (Balneário Camboriú/SC), que indicam nos seus próprios *sites* quais são os conteúdos terceirizados. Em outras emissoras também foi possível ver esses indícios porque alguns programas acabam sendo veiculados em mais de um canal do estado. Explica o diretor da TV Beltrão, Walmor Merísio, que a proibição da divulgação de preços nos anúncios causa problemas por diminuir o interesse dos pequenos comerciantes em inserir apoio institucional na emissora. Com pouco investimento, uma das maneiras encontradas para tornar viável a TV é, segundo ele, fazer parcerias. Conforme o diretor, "geralmente, o produtor chega com o programa pronto. Se temos interesse no programa, inserimos na grade. Ele comercializa e nós ficamos com uma parte do que foi vendido" (MERÍSIO, 2012).

Deve-se relembrar que a TV Beltrão é a única emissora educativa do Estado do Paraná afiliada à TV Brasil. Ora, se o loteamento da grade faz parte da rotina até de uma afiliada à rede pública nacional, como é o caso desta TV Educativa, pode-se inferir que o Estado brasileiro é não somente omisso neste quesito, mas também conivente, visto que a TV Beltrão não omite essa prática. Até porque as suas informações são públicas, uma vez que são divulgadas no próprio *site*.

---

[158] *Viúva do bispo Samuel diz que apanhou na cara do cunhado José Carlos*. Disponível em: http://www.diarinho.com.br/materias.cfm?caderno=25&materia=36808

No tocante ao financiamento, não podemos esquecer que os concessionários, ao solicitarem a outorga de TVs Educativas ao governo federal, precisam comprovar disponibilidade financeira para manter o canal. Contudo, como estão vinculadas a fundações fantasmas, criadas especificamente para obter essa concessão, penso ser ingenuidade acreditar que tais concessionários investirão recursos meramente para colocar uma programação educativa no ar em benefício da sociedade. Conforme já questionado nesta tese, é urgente o debate público para apontar os rumos que se esperam dessas emissoras. Considerando como são administradas atualmente as TVs Educativas, o que pode ser pior para a sociedade brasileira ou para a sua radiodifusão: a permissão de inserção de um percentual de publicidade nessas TVs ou a venda de espaço para programas terceirizados?

Outras emissoras mantidas por universidades privadas contam com parte de recursos dessas instituições e buscam apoio institucional para complementar o orçamento. Por exemplo, a UCS TV de Caxias do Sul, conforme seu diretor José Henrique Fonseca (2012) consegue entre 20 e 25% dos recursos através do mercado. Já a Ulbra TV trabalha com cerca de R$ 550 mil por mês, dos quais 60% vêm do apoio institucional. De acordo com Douglas Flor, diretor da emissora, esse valor é suficiente apenas para pagamento da folha de pagamento dos funcionários da TV e para a manutenção da estrutura.

As emissoras mantidas por entes públicos sobrevivem praticamente com os recursos públicos, isto é, dos governos federal, estaduais e municipais. Mas algumas buscam recursos extras no mercado. Por exemplo, a TV Educativa de Ponta Grossa, mantida pelo governo municipal, possui um orçamento anual de cerca de R$800 mil e capta de R$30 a R$40 mil mensalmente de apoio institucional. A diretora executiva da emissora, Célia Regina Balzer Dell'Aglio (2013), afirma que com recurso repassado pela prefeitura consegue apenas pagar a folha de pagamento dos 21 servidores, assim como zelar pela sua manutenção, não restando dinheiro para ampliar a programação diária, que se resume a quatro programas, sendo um único diário.

Com uma situação mais confortável está a EPR, Educativa Paraná, com orçamento anual de R$30 milhões para rádio e televisão. Trabalham nas emissoras 230 pessoas. Em 2011, segundo o então diretor da emissora, Paulo Vítola, o projeto era fortalecer o setor de captação de apoio institucional e buscar recursos não apenas de empresas públicas como também da iniciativa privada. Além disso, previa-se a venda de produtos com a marca EPR,

como bonés, camisetas, assim como o lançamento de DVDs, CDs e livros, produtos que poderiam ser produzidos com o material disponível no acervo da rádio e da televisão[159].

Já a TVE-RS teve R$ 19,3 milhões anuais de orçamento em 2013, mas grande parte também é comprometida para pagamento dos 275 funcionários que trabalham na rádio e na televisão. Sublinha o diretor da emissora, Pedro Osório, que a emissora está conseguindo alguns patrocínios à programação, no entanto a política comercial é bastante incipiente. Conforme o diretor, "a possibilidade que os recursos oriundos da captação venham a ser significativo, é pequena. Estamos normatizando os apoios com trocas por figurinos, móveis e serviços como de fonoaudiólogos para atender à equipe" (OSORIO, 2011). Nos três anos à frente da emissora, Osório calcula a média anual de R$900 mil captados no mercado.

Em Santa Catarina, a UFSC TV está vinculada à reitoria da Universidade Federal de Santa Catarina, no entanto não dispõe de um orçamento próprio. Atualmente essa emissora está em fase de estruturação e conta apenas com nove servidores e um diretor, que pertence ao quadro de docentes. Há projetos, segundo o diretor Fernando Crocomo (2013), que apontam para a possibilidade de a emissora ter uma dotação específica para 2014 e assim buscar algum apoio institucional[160].

Mesmo entre as emissoras mantidas por diferentes entes públicos (prefeitura, governos estaduais ou universidade pública), nenhum dos respectivos gestores considera exequível manter as emissoras exclusivamente com a dotação orçamentária pública. Ou seja, os recursos viabilizados são suficientes apenas para garantir o pagamento das despesas básicas das emissoras, como os salários dos funcionários e a conservação da estrutura e/ou os equipamentos das emissoras.

Portanto, com a falta de capital para investimentos ou até mesmo para subsidiar as despesas básicas, as emissoras acabam recorrendo ao mercado em busca de apoio institucional. Como se viu, a UFSC TV admite essa possibilidade, assim como a TVE-RS e a EPR trabalham para fortalecer a área de *marketing*. Entretanto a emissora TV Educativa paranaense vai além da inserção de apoios nos intervalos dos programas, uma vez que, com

[159] Com a troca de diretor, ficou mais difícil atualizar as informações obtidas em 2011 por meio de entrevista presencial. Até o *site* da emissora restringiu o acesso aos dados anteriormente disponíveis. No entanto, não há registros de que as vendas dos produtos mencionados por Vítola estejam ocorrendo.

[160] A UFSC TV substituiu a antiga TV Cultura SC como afiliada da TV Brasil que foi fechada em 2009. Essa era mantida pela Fundação de Radiodifusão Jerônimo Coelho, criada pela própria UFSC e Udesc – Universidade Estadual de Santa Catarina.

uma política comercial ampla, busca o licenciamento de marcas assim como a terceirização da sua grade de programação, inclusive com a inserção do programa *Itaú Cultural.*

A insuficiência de recursos para gerir as emissoras vinculadas a entes públicos pode indicar a pouca prioridade que essas emissoras têm ocupado dentro das estruturas governamentais. Tanto é que parece até inimaginável pelos próprios gestores o suporte financeiro exclusivamente estatal. Parece não haver outro caminho a não ser a complementaridade do orçamento por meio da captação de recursos no mercado. Conforme apontado no primeiro Capítulo desta tese, a situação exposta leva ao risco iminente da retirada ou redução da participação do Estado no financiamento das emissoras públicas, que por falta de recursos estatais, recorrem ao mercado, e o Estado, pela entrada de dinheiro advindos de outras fontes, pode reduzir o financiamento.

Outro fator crítico na gestão das TVs Educativas é a falta de mecanismos de participação. Por exemplo, nas 11 emissoras classificadas na tipologia Empresarial/Outros e Político não foi encontrada nenhuma forma de abertura para que representantes da sociedade participassem da gestão da emissora. Isto pode ser um indicativo da plausibilidade da hipótese de que a maioria das fundações dos concessionários é criada unicamente para obter as TVs Educativas, mas sem compromisso com os seus princípios.

Portanto, os espaços de participação são praticamente ausentes nas emissoras ou, quando existem, aparecem de forma incipiente. Ainda assim, a criação deles é uma decisão privativa do concessionário. Não há na legislação da radiodifusão, especificamente para as TVs Educativas, a obrigatoriedade de implantação de fóruns participativos. Nem mesmo a EBC o estabelece como condicionamento para que as emissoras possam se afiliar à rede pública de televisão, sendo a constituição de fóruns e/conselhos apenas uma sugestão feita pela EBC às suas afiliadas. Contudo, por mais deficiente que possa ser a existência de fóruns participativos, eles podem ser encontrados mais frequentemente entre as emissoras vinculadas a entes públicos, como ocorre na TVE Ponta Grossa, TVE Rio Grande do Sul e como está sendo estudada a criação na UFSC TV.

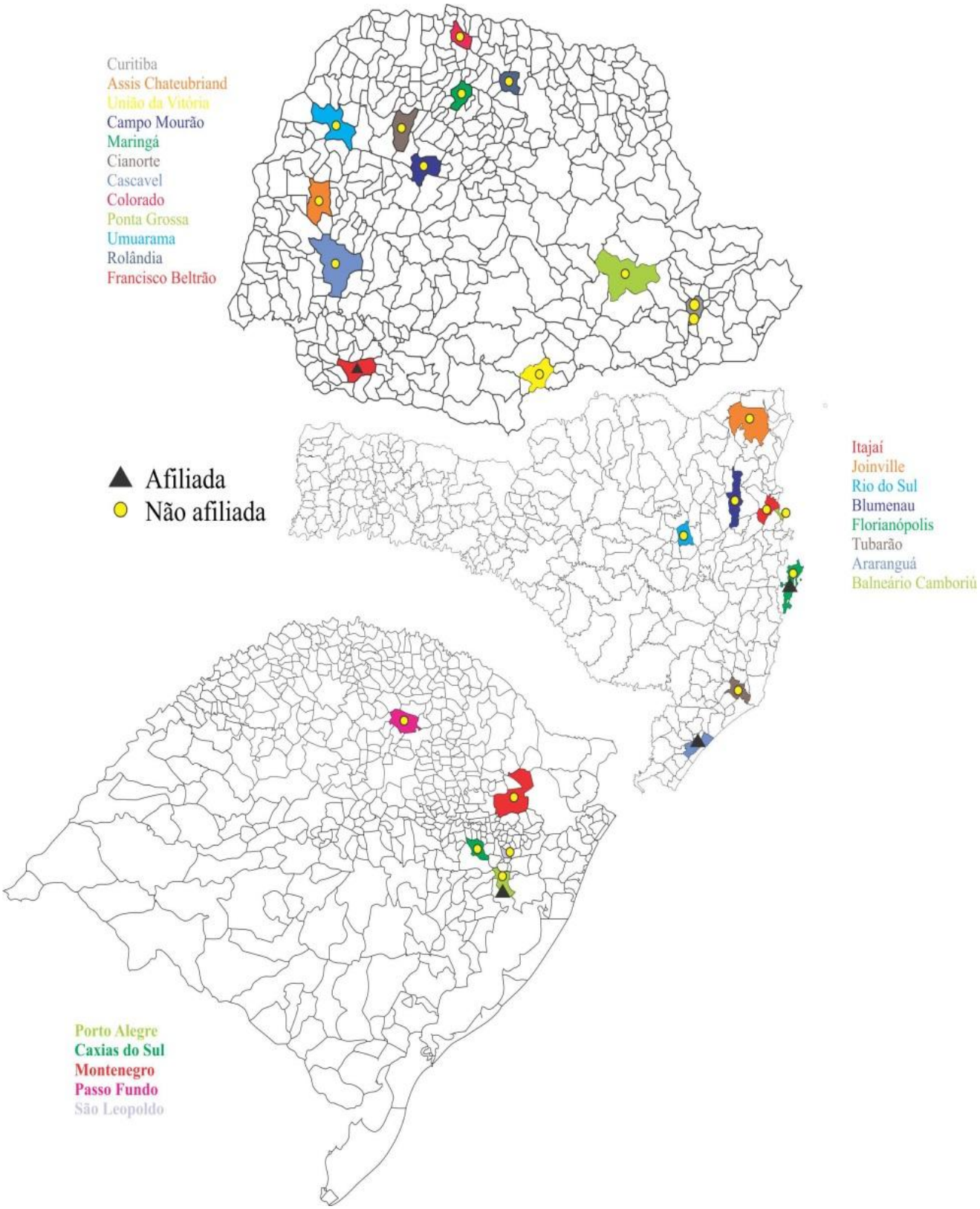
5 CONFIGURAÇÃO DA REDE PÚBLICA DE TELEVISÃO NA REGIÃO SUL

A emissora pública brasileira, TV Brasil, poderia chegar com sua programação à Região Sul por meio das 28 TVs Educativas que estão em atividade na região. Contudo, apenas quatro são afiliadas (ver mapa abaixo). Existe, portanto, potencial para ampliar significativamente a rede nacional de comunicação pública na região se houvesse a associação das demais 24 estações. No entanto, a viabilidade do projeto esbarra em emissoras que apresentam perfis destoantes da proposta da comunicação pública, como visto no Capítulo anterior.

Nesta região, 82,2% das emissoras pertencem a concessionários da iniciativa privada, com predomínio de dois grupos: a) universidade privada; e b) empresários/outros. Esses dois grupos possuem juntos 50% das emissoras. Os outros 32,2% pertencem a grupos religiosos e políticos. Os vínculos com diferentes grupos privados reverberam nas grades de programação e no modelo de gestão das emissoras, parte significativa desses concessionários contrariam os objetivos e os princípios da comunicação pública instituídos pela Lei nº 11.652/2008, que também criou a Empresa Brasil de Comunicação.

Se a programação das emissoras não atende aos princípios estabelecidos, especialmente porque veiculam programas religiosos, comerciais e não produzem conteúdos que valorizam a diversidade cultural e informativa das respectivas localidades, além de serem administradas para atender a interesses privados, como dispor dessas TVs Educativas para integrar a rede? Neste caso, se ocorre a afiliação esta parece ser um ato contraditório do Estado por assentir, através da TV Brasil, o uso inadequado das concessões. Ainda assim para ampliar a cobertura, o processo de afiliação precisa parecer benéfico ao gestor da emissora local a quem é facultada a escolha da emissora cabeça-de-rede.

MAPA 01: TVs Educativas Região Sul: afiliadas e não afiliadas à TV Brasil



Fonte: Dados agregados pela autora

O problema apontado não tem se mostrado de fácil solução, tanto que a rede nacional de comunicação pública depois de seis anos de existência ainda é incipiente na região. A previsão otimista de se construir a rede afiliando voluntariamente as TVs Educativas não se consolidou, aliado à falta de planejamento no projeto da EBC/TV Brasil de como seria a estrutura física refletem hoje na restrição do sinal. Outra hipótese plausível para esta situação foi a criação da televisão pública como um ato isolado do governo federal sem ter aproveitado a oportunidade para discutir com a sociedade a adoção de um novo marco regulatório e, desta forma, implementar mudanças profundas no setor. Como a opção governamental foi pela manutenção desse quadro confuso em relação às TVs Educativas, restam aos gestores da TV Brasil dois caminhos: a) ampliar a cobertura com a flexibilização das normas, isto é, sem prestar atenção devida à programação veiculadas pelas afiliadas; b) tentar construir a rede afiliando somente as emissoras que atendam aos critérios instituídos pela lei que criou a EBC, medida que resultaria em uma rede com alcance ainda menor ao conquistado em meia década pela TV Brasil; c) construir uma estrutura própria, o que parece pouco plausível devido à necessidade de investimento e manutenção dos retransmissores.

Serve para ilustrar a situação levantada no estado paranaense, onde a TV Brasil ficou sem cobertura com a desfiliação da TVE PR em 2011. Segundo o superintendente de rede da TV Brasil, Marco Antônio Coelho (2012), como não havia nenhuma afiliada no estado, a alternativa foi fechar acordo com a TV Beltrão - emissora que trabalha com praticamente metade da sua grade terceirizada para programas religiosos. Sobre o uso inadequado das TVs Educativas, Coelho é pragmático ao afirmar que os concessionários se mantiveram até hoje em atividade, sendo responsabilidade do Ministério das Comunicações a manutenção desse quadro caótico. O que se pode inferir é que se houver interesse da TV Educativa e regularidade fiscal e previdenciária, a programação e gestão da emissora são quesitos com pouca relevância na observação dos critérios para compor a rede.

Na Região Sul, duas afiliadas possuem perfis questionáveis pelo pouco ou nenhum vínculo que os grupos concessionários possuíam com a radiodifusão educativa e pelo uso que fazem das respectivas emissoras. Ambas estão inseridas no grupo denominado Empresarial/outros, são elas: ARTV mantida pela Fundação Ângelo Redivo (Araranguá/SC) e TV Beltrão mantida pela Fundação TV Beltrão (Francisco Beltrão/PR). O primeiro questionamento a ser feito é por que as entidades citadas possuem concessões educativas?

Ambas as fundações mantenedoras foram criadas para requerer a outorga e seus "donos" não tinham qualquer afinidade com educação, cultura, radiodifusão ou qualquer trabalho comunitário.

A ARTV foi concedida no apagar das luzes do governo Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 2002. É uma empresa familiar comandada por Ataíde Redivo, ex-operário da construção civil e ex-proprietário de uma pequena construtora. A crise financeira o levou a mudar para o ramo de filmagens de casamento e, depois, resolveu empreender na área da radiodifusão. Difícil imaginar que alguém com poucos recursos financeiros tenha conseguido a outorga e investido na compra de equipamentos para implantar a emissora em Araranguá, município atualmente com cerca de 80 mil habitantes. No Paraná, a TV Beltrão foi concedida na mesma época que a ARTV. O projeto foi uma iniciativa do bancário aposentado Valmor Merísio em parceira com duas pessoas com experiência em produção de vídeo, Odair Valença de Mello e Claudimar Sartori.

É importante destacar que na época em que conseguiram as concessões não era necessário apresentar uma proposta de programação, apenas uma declaração junto ao Ministério das Comunicações, comprometendo-se a cumprir as obrigações da Portaria Ministerial nº 651, de 15 de abril de 1999, que define as modalidades de programação consideradas educativo-culturais[161]. Além, é claro, da demonstração de que possuíam capacidade financeira para manter a emissora. Casos como das duas emissoras citadas são insólitos na medida em que pessoas privadas, sem integrar nenhum tipo de associação/entidades, resolvem atuar na área da radiodifusão e ainda disporem de recursos próprios, se é que possuíam, e implantar uma TV Educativa no interior dos seus Estados, em cidades com pequenas populações. Araranguá, por exemplo, possui 63 mil e Francisco Beltrão, 80,7 mil habitantes. Nessas localidades são praticamente inexistentes quaisquer possibilidades de manter as emissoras com apoio institucional se considerado o desenvolvimento econômico da microrregião onde as TVs estão localizadas.

Entre as afiliadas à TV Brasil na região, a TVE-RS é a mais antiga – entrando em atividade em 1974, sendo mantida pelo governo estadual do Rio Grande do Sul por meio da Fundação Cultural Piratini. Em Santa Catarina, a UFSC TV, é a mais recente, começou a

[161]Portaria Interministerial nº 651, de 15 de abril de 1999. Disponível em: http://www.mc.gov.br/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=127&cf_id=24

funcionar em canal aberto em maio de 2013. São essas duas que possuem a maior abrangência de sinal, garantindo maior cobertura à emissora federal.

5.1 Acesso: a cobertura na Região Sul

"Chegar com a programação até as audiências, com sinal de qualidade comparável a qualquer outra televisão", este é um dos desafios para a TV Brasil nos próximos cinco anos na avaliação do pesquisador e membro do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Murilo César Ramos (2013)[162]. A universalização da cobertura constitui um dos maiores problemas da empresa pública porque não consegue levar a programação gratuitamente a todos os brasileiros. O sinal atinge parcialmente a maioria dos Estados, porém não chegava a Rondônia e Roraima até fevereiro de 2013[163]. A persistência desta situação coloca em xeque o projeto da EBC gestado no início do segundo mandato do governo Lula e que, ainda assim, nasceu deficiente em relação a um princípio básico, a estrutura física da emissora para garantir que os brasileiros tenham acesso à programação.

O problema da universalização do sinal não conseguiu ser resolvido na primeira meia década de existência da EBC e, desta forma, fere uma das concepções básicas do serviço público: a universalidade de acesso. Propiciar o acesso à programação nas mesmas condições técnicas em todo o país corresponde ao ideal de igualdade que deve nortear as políticas de comunicação (McQUAIL, 1992; PASQUALI, 1991). E, neste quesito, o projeto de comunicação pública brasileira tem falhado.

Na Região Sul não houve avanços significativos em relação à ampliação da cobertura neste intervalo. No início das atividades da TV Brasil, em 2007, a programação chegava à região através da TV Educativa do Paraná, atual EPR, e da TV Cultura Santa Catarina – desativada em 2009. A eleição de 2010 reduziu a cobertura da rede Paraná e ampliou no Rio Grande do Sul, estados onde as TVs Educativas estão vinculadas aos governos estaduais e, consequentemente, acabam sendo mais vulneráveis às decisões políticas. Com a eleição no estado paranense de Roberto Richa (PSDB), oposição ao governo petista, a direção optou pela desvinculação da TV Brasil e adotou como cabeça-de-rede a TV Cultura de São Paulo. O

[162] *EBC: avanços e desafios depois de meia década*, entrevista concedida pelo Dr. Murilo César Ramos a esta autora. Disponível em: http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/935/827

[163] Em fevereiro foi quando atualizei a formação da rede pública de televisão. Sobre a estrutura da rede ver Capítulo 3 desta tese.

contrário ocorreu no Rio Grande do Sul, a vitória de Tarso Genro (PT) resultou na rescisão do contrato com a emissora paulista e no início da retransmissão do conteúdo da TV Brasil.

O universo de afiliadas à TV Brasil na Região Sul é bastante restrito. São apenas quatro as emissoras que integram a rede nacional, contudo existem diferenças consideráveis entre elas. Duas delas são entidades sem fins lucrativos de direito privado: TV Beltrão (Francisco Beltrão/PR) e ARTV (Araranguá/SC). A TVE-RS (Porto Alegre/RS) está vinculada ao governo estadual enquanto a UFSC TV (Florianópolis/SC) faz parte da estrutura organizacional da Universidade Federal de Santa Catarina. A distinção não fica apenas no formato jurídico, mas reverbera principalmente na característica do conteúdo produzido e/ou inserido na grade local e até na estrutura física.

Uma das particularidades é a abrangência da cobertura do sinal que é mais ampla entre as afiliadas vinculadas a entes públicos, provavelmente porque houve investimentos públicos e as TVs pertencentes às fundações privadas têm dificuldades financeiras para ampliar a cobertura. No caso do Paraná, a única afiliada é a TV Beltrão de Francisco Beltrão, maior munícipio da Região Sudoeste, que possui 80,7 mil habitantes (IBGE, 2010). Segundo seu diretor, Valmor Merísio (2013) a emissora tem outro retransmissor na cidade de Marmeleiro e consegue chegar a outras 11 cidades vizinhas.

A TV Beltrão atinge no máximo 200 mil moradores desta microrregião, isto significa que a programação da TV Brasil chega através desta afiliada a menos de 2% da população paranaense, calculada em 10,4 milhões pelo último recenseamento (IBGE, 2010)[164]. Diante deste quadro, pode-se considerar que a RNCP tem alcance pouco expressivo no Estado, ou pior, reduziu significativamente seu alcance com a saída da TVE PR (atual EPR) a partir do início de 2011. A EPR chega a 60% do território paranaense.

O fato ocorrido no Paraná suscita o debate sobre a fragilidade da rede pública de televisão, ainda mais se considerado que 14 emissoras integrantes da rede nacional estão vinculadas aos governos estaduais[165]. Isso pode ser um indício de que a cada quatro anos, com a realização de eleições para o Executivo estadual, dependendo do governador eleito, pode haver ampliação ou redução da RNCP. Além do mais, aponta a identificação da TV Brasil como uma televisão governamental a que não querem estar vinculados os governadores dos

[164] Síntese população por Estado. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc
[165] Sobre as integrantes da rede ver Capítulo 3 desta tese.

partidos de oposição. Como lidar com este cenário, se desvencilhar da sigla partidária para dar maior consolidação ao projeto de rede?

A mesma eleição que reduziu a rede no Paraná ampliou a cobertura Rio Grande do Sul, aonde a TV Brasil não chegava pelo sinal aberto até 2011. Segundo o diretor da Rádio e TVE-RS, Pedro Osório (2011), a emissora não tinha condições de arcar com o custo de R$25 mil cobrado pela TV Cultura de São Paulo. Serviu de motivação a possibilidade de trocar conteúdos com outras integrantes da rede e, assim, ter a produção local gaúcha veiculada nacionalmente ou em outras regiões do país. É neste estado que a rede pública tem o maior alcance na Região Sul. A TVE-RS atinge aproximadamente 6,5 milhões, cerca de 60% dos 11,1 milhões de habitantes, por meio de 40 antenas repetidoras e da geradora em Porto Alegre. A intenção da direção, segundo Pedro Osório (2011), é ampliar ainda mais a cobertura com investimentos em tecnologia, fazendo com que a rede seja recebida por mais de 8 milhões de pessoas, ou cerca de 80% da população do Estado até 2014. "Esses números colocam a TVE como a segunda maior emissora de televisão do Rio Grande do Sul" (OSÓRIO, 2011).

Em Santa Catarina, a TV Cultura SC (Florianópolis) foi a pioneira na retransmissão dos conteúdos da TV Brasil e a primeira emissora educativa do Estado, outorgada em 1994 à Fundação Catarinense de Difusão Educativa e Cultural Jerônimo Coelho, entidade criada pelas Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Universidade Estadual de Santa Catarina (Udesc). Com o seu fechamento, a TV Brasil ficou por cerca de dois anos sem cobertura no Estado até a incorporação da ARTV (Ângelo Redivo TV) à rede, em 2011.

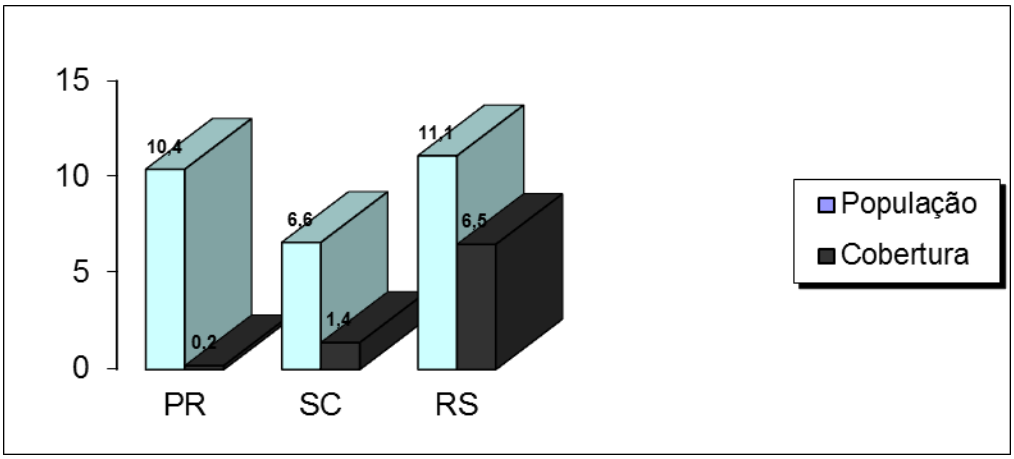
A ARTV fica em Araranguá, cidade do Sul catarinense com 62 mil habitantes. A cobertura do sinal chega aproximadamente a 400 mil pessoas ou 6% da população catarinense, que é de 6,6 milhões (IBGE, 2010)[166]. Até 2011 esta emissora era afiliada à TV Cultura de São Paulo. Segundo a diretora comercial, Taiane Redivo, a desvinculação da emissora paulista foi motivada pela cobrança dos conteúdos e pela exigência de veiculação de muitos horários da rede, enquanto a TV Brasil dá maior autonomia à afiliada.

Recentemente, a TV Brasil conseguiu ampliar sua cobertura em Santa Catarina quando a UFSC TV em maio de 2013 começou a ser transmitida no canal aberto em substituição a TV Cultura SC. O sinal da nova afiliada cobre a região metropolitana de Florianópolis, formada

[166] IBGE síntese por estado. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc

por nove municípios, que juntos somam cerca de 1 milhão de habitantes, ou algo em torno de 16% dos catarinenses.

Gráfico 07: Comparativo população *versus* cobertura rede pública de televisão (milhão)



Fonte: Dados da autora

No gráfico acima é possível visualizar com mais clareza a presença da TV Brasil na Região Sul por meio das suas afiliadas. Em nenhum dos estados a Rede Nacional de Comunicação Pública está sequer próxima de ter o sinal universalizado. A rede está em melhor situação no Rio Grande do Sul, onde chega a 60% da população. As duas emissoras catarinenses conseguem atingir cerca de 22% dos moradores do Estado, enquanto o Paraná apresenta o quadro mais crítico, o sinal alcança somente a 2% dos paranaenses.

Se comparado o cenário atual com aquele encontrado no primeiro ano de funcionamento da TV Brasil na Região, houve avanço na cobertura do sinal no Rio Grande do Sul, Estado em que a cobertura era inexistente e chegou a 60%. No Estado catarinense, com o fechamento da TV Cultura SC houve uma fase sem nenhuma afiliada, entre 2009 e 2011. Posteriormente, a ARTV integrou a rede e mais recentemente a UFSC TV. O incremento ocorreu de fato no Sul do Estado com a cobertura sendo estendida a mais 400 mil pessoas. Apesar de estar concentrado no Paraná o maior número de TVs Educativas da região, 13, é este Estado com o menor índice de afiliação e com a mais restrita penetração da TV Brasil. É o único da região em que situação piorou depois de cinco anos.

5.2 Programação: a relação entre local e nacional

A política de rede da TV Brasil abre a possibilidade para que a emissora afiliada possa veicular até 13h30min de conteúdo local. Existe a obrigatoriedade de inserção de 10h30min de conteúdos provenientes da cabeça-de-rede e/ou de outras integrantes da rede. Conforme explicou o superintendente de Rede, Marco Antônio Coelho, dessas 10h30min foi definida pelo comitê de rede a obrigatoriedade de inserção de 2h30min de programas infantis no horário matutino. Outras 4h com programação da própria TV Brasil (telejornais e programas noturnos) e outras 4h de conteúdos compartilhados pela rede pública[167]. Essa concepção de rede em relação à programação é flexível porque oportuniza às TVs Educativas preencher praticamente 45% da grade diária com programas que tratem da realidade das suas localidades.

No entanto, atualmente nenhuma das afiliadas na Região Sul consegue produzir conteúdos para preencher um terço do tempo previsto pela política de rede (ver quadro 10). Ou seja, essa norma interna abre possibilidade para a horizontalização da produção, contudo a ausência de políticas de estímulo à regionalização da programação nas emissoras públicas faz com que se mantenha o predomínio do conteúdo nacional sobre o local. E isso não se verifica apenas entre as associadas à TV Brasil. Cabe relembrar que entre as 28 emissoras da região, a média de produção local é de 3h, as outras 21h veiculadas são conteúdos gerados pelas cabeças-de-rede.

A verticalização nas TVs Educativas não é um fato desconhecido. Em 2006, no diagnóstico apresentado pela Associação Brasileira de Educativas Públicas e Culturais (Abepec), revelou-se que 40% das suas 19 associadas veiculavam entre 80 e 95% (19 a 23 23h) de programas gerados pela TVE do Rio de Janeiro e TV Cultura de São Paulo. Dos 60% restantes, a produção própria representava, em média, 23% da programação, o que corresponde a 5h30min.

Retornando a programação das afiliadas da TV Brasil, a média diária é de 3h22min de conteúdo local – incluindo os terceirizados. Oscila entre 2h15min - da ARTV (Araranguá) - e UFSC TV (Florianópolis) - com 5h. Quantitativamente, a emissora mantida pela Universidade Federal de Santa Catarina se sobressai, entretanto entre os 11 programas citados como sendo produção local pela emissora, apenas três foram desenvolvidos internamente pela equipe.

[167] Sobre a política de rede ver Capítulo 3 desta tese.

Entre os oitos restantes, três são trabalhos de alunos da instituição, com destaque para o programa *Primeiro Plano* - exibição dos trabalhos de conclusão de curso feitos pelos alunos. Há ainda uma produção do Ministério Público de Santa Catarina e outra do Tribunal Regional do Trabalho[168].

Não vejo como problema a veiculação da produção acadêmica e de conteúdos de interesse social produzidos por órgãos públicos, como ocorre com a inserção dos programas *Alcance* e *Justiça do Trabalho* na TV, realizados respectivamente pelo Ministério Público e Tribunal Regional do Trabalho. A abordagem de temas como justiça e direitos dos cidadãos são questões relevantes para serem tratados pela televisão pública, entretanto precisa ser visto com cautela a baixa produção própria e a pouca articulação dos conteúdos elaborados pela emissora com a sociedade. É preciso ultrapassar os muros da universidade e discutir problemas que atingem a sociedade. Faço esta ênfase porque a UFSC TV não possui telejornais e o único programa de entrevista, o *UFSC Entrevista,* é semanal e geralmente os convidados são praticamente do universo acadêmico. Essa crítica poderia ser relativizada considerando que a emissora entrou em funcionamento em maio de 2013, entretanto, a mesma existe desde 1998 como canal universitário na televisão por assinatura a cabo, período suficiente para ter maior inserção social.

Quadro 10: Programação local das afiliadas e conteúdo nacional veiculado

Emissora	Cidade	Estado	Conteúdo local	Conteúdo TV Brasil
TV Beltrão	Francisco Beltrão	PR	2h45	21h15
TV UFSC	Florianópolis	SC	5h00	19h00
ARTV	Araranguá	SC	2h15	21h45
TVE-RS	Porto Alegre	RS	3h30	20h30

Fonte: Dados da autora

Como se observa na tabela acima, a Rede Nacional de Comunicação Pública na Região Sul não conseguiu superar a verticalização da produção. Essa é mais expressiva nas emissoras mantidas pela iniciativa privada, sendo a catarinense ARTV a que depende majoritariamente do conteúdo fornecido pela TV Brasil, correspondendo a 21h45min. Na sequência vem a TV Beltrão com 21h15min. As emissoras mantidas por entes públicos estão,

[168] Complementa a programação da UFSC TV o *Cinema Catarinense,* que veicula filmes produzidos nesse Estado e dois outros programas que têm estreias variáveis: *Especial* – exibe documentários- *e Maratona* – entrevista com cineastas.

embora com ressalva feita a UFSC TV, em melhor situação em relação ao tempo dedicado a veiculação de programas locais.

Analisando somente o aspecto quantitativo, o quadro mostra-se preocupante porque se verifica o distanciamento dos princípios da radiodifusão pública, impressos na Lei nº 11.652 de 2008, que criou a EBC/TV Brasil, sobre a valorização da diversidade regional por meio da produção artística, cultural e/ou informativa. Essa lei não fixa o porcentual de produção local para as componentes da rede, determina somente os índices à emissora líder que deve ter 10% de conteúdo regional e 5% independentes. Na inexistência de critérios para mensurar o tempo que seria adequado, tomo como parâmetro a proposta apoiada pelos movimentos pela democratização da comunicação para inserção de 30% de conteúdo local, ou seja, 7h[169]. Sendo assim, as emissoras ainda estão bastante abaixo da expectativa.

É importante observar como as emissoras fracionam o tempo destinado à programação local (ver quadro 10). Neste aspecto existe diferença expressiva entre as afiliadas. Dos 54 programas locais veiculados, 33,3%, ou seja 18 deles são da TV Beltrão; 29,6%, ou 16, da TVE-RS; 20,4%, ou 11, da UFSC TV; e 15,7%, ou 9, da ARTV. A emissora paranaense aparece com a maior variedade de programas, porém convém lembrar que esse fator não reflete significativamente no tempo de programação local em virtude de muitos deles terem tempo reduzido (10 ou 15 minutos). São terceirizados principalmente para diversas denominações religiosas.

A terceirização, como já visto, embora não seja explicitamente proibida pela legislação, se caracteriza por ser um tipo de comercialização, e como não é permitida a venda de publicidade pelas TVs Educativas, pode-se inferir como sendo essa prática, também, inadequada. A comercialização de espaço na grade é venda ainda mais ampla e qualificada por ter o "terceirizado-anunciante" tempo superior a qualquer publicidade e, provavelmente, deva ser vantajoso em relação a investimento/benefício. Neste quesito, a terceirização, a TV Beltrão mantém 61% da sua grade local com produções de terceiros, ou seja, 11 dos 18 programas. Na avaliação do tempo existe praticamente proporcionalidade na média diária

[169] O projeto de lei da deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ) que trata da regulamentação do artigo 221 da Constituição Federal, a regionalização da programação, tramita desde 1991. Estipula 30% de inserção de conteúdo regional. Recentemente, uma comissão mista alterou a redação do PL, e deixa de atender a seus objetivos. Foi recentemente lançada a campanha "Quero me ver na TV" pela aprovação do texto original que contempla os anseios das entidades que integram o movimento pela democratização da comunicação. Disponível em: http://queromevernatv.com.br/

entre a produção própria e a terceirizada, com 1h24min exibidos diariamente de conteúdos elaborados internamente e 1h21min por terceiros.

Diante dos números apresentados, pode-se afirmar que a emissora atua com o loteamento da sua grade e o mais surpreendente é que não omite essas informações. No *site* da emissora são apontados todos os programas, porém são indicados como produções independentes[170]. Esses são de quatro gêneros, mas com predomínio dos religiosos, que são cinco, e produzidos pelas igrejas Católica, Quadrangular e Assembleia de Deus; quatro se enquadram como variedades (policial, sertanejo, colunismo social, geral); um deles é informativo (entrevistas) e, por último, um comercial (venda de veículos).

Na emissora catarinense ARTV a terceirização também é praticada, porém em menor proporção, correspondente a 22% dos nove programas. Um deles é religioso, realizado pela Igreja Universal do Reino de Deus, o segundo é um esportivo. Juntos somam a média diária de 40min de terceirizados que, adicionados a 1h15min de realização própria, chega-se a 2h15min de conteúdo local exibido diariamente. No *site* da emissora, ambos são citados como terceirizados.

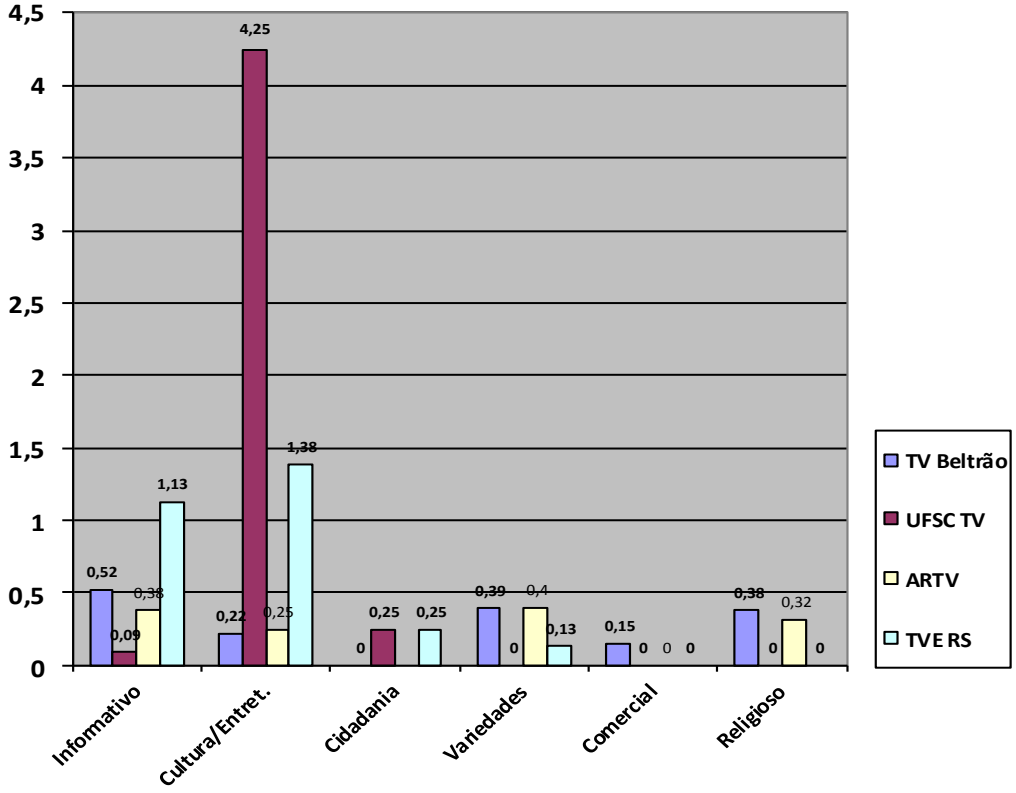
Diante dos dois casos apresentados parece contestável o vínculo da TV Brasil com emissoras que explicitamente violam as normas estabelecidas em lei; como já afirmei anteriormente, isso demonstra a concordância do Estado com o uso inadequado das concessões públicas. Por outro lado, na região os contratos de associação foram firmados em fases em que o sinal da TV Brasil não chegava gratuitamente ao Paraná e a Santa Catarina pela falta de afiliadas. Foi quando a TVE PR se desfiliou em 2011 e depois do fechamento da TV Cultura SC, em 2009. Entretanto, essa é uma solução paliativa que não resolveu o problema da cobertura ainda bastante restrita, além da possibilidade de associação da imagem da emissora pública com tais práticas e com produtos com conteúdos e estética duvidosos. A terceirização não foi encontrada nas duas outras afiliadas.

Entre os programas veiculados pelas afiliadas destacam-se duas categorias: Informativo e Cultura/Entretenimento, que integram a grade de programação das quatro emissoras (ver gráfico 08). A modalidade Informativo (telejornais e programas de entrevistas) somam 11 na região, ou 20,3% dos 54 programas realizados pelas TVs Educativas da Região Sul. Aqueles que se enquadram como Cultura e Entretenimento

[170] Programas TV Beltrão. Disponível em: http://www.tvbeltrao.com.br/site/index/programa

(musical, cinema, esportes, diversidade cultural) somam 17, ou 31,5%. As duas categorias juntam correspondem a 51,8% de tudo que é produzido pelas afiliadas.

Gráfico 08: Programas por categoria (h/min)



Nesta avaliação tentei observar a diversidade interna (McQUAIL, 1992), isto é, se as emissoras oferecem programas diversos para atender à heterogeneidade social. Dentro da categoria Informativo, a UFSC TV apresenta a pior situação com apenas um programa semanal de entrevista; na sequência vem a ARTV, que possui um telejornal diário de 45min; a TV Beltrão veicula dois de entrevista semanal, sendo um terceirizado, e um telejornal diário. Neste quesito, a TVE-RS apresenta maior diversidade interna porque exibe diariamente dois telejornais e um programa semanal - *TVE Repórter* - para aprofundar temas destacados durante a semana. Além desses, apresenta três programas de entrevistas, exibidos semanalmente, dois voltados a temas sociais e políticos e outro para profissionais das artes, cultura e esporte.

No formato Cultura e Entretenimento, as emissoras mantidas por pessoas privadas possuem uma quantidade inferior de conteúdos. Na ARTV são dois programas: um de música e outro sobre esportes. Na TV Beltrão são dois esportivos (um deles terceirizado) e outro aborda a cultura nativista. Na UFSC a programação é formada por seis programas, excetuando um sobre música, os demais são documentários, filmes catarinenses, audiovisuais produzidos pelos alunos. Essa é uma programação muito restrita ao formato cinematográfico sem contemplar a diversidade que deveria possuir a categoria cultural, principalmente em emissoras generalistas com intenção de atender à heterogeneidade social.

Nesta categoria, a TVE-RS também se sobressai por possuir a maior diversidade de conteúdos, embora possua a mesma quantidade de programas que a UFSC TV. É importante atentar que a emissora rio-grandense veicula conteúdos culturais voltados para os mais diversos públicos, com a exibição de curtas-metragens, agenda cultural, cultura nativista, *hip hop* e outro específico para divulgar o cenário da música jovem, com apresentação de músicos e bandas locais. Como se percebe, nas TVs mantidas por entes públicos não há veiculação de conteúdos esportivos, embora a TV Brasil o faça, inclusive com a transmissão do Campeonato Brasileiro da Série C.

Os conteúdos inseridos na modalidade Cidadania correspondem a 7,4% dos programas locais. Dos quatro programas, dois são exibidos pela UFSC TV, porém são realizados pelo Ministério Público e Tribunal Regional do Trabalho. A TVE-RS veiculada programa voltado para a terceira idade e outro sobre a história e cultura da população negra. Na categoria Variedades, a emissora gaúcha possui apenas um programa que é produzido pela empresa de extensão rural daquele Estado. Na ARTV e TV Beltrão são quatro programas que cada uma exibe. Na primeira são conteúdos femininos, saúde e beleza; na emissora paranaense, programas de colunismo social, policial, geral e vídeo *clip*. Todos são terceirizados.

Os programas comerciais que aparecem somente na TV Beltrão são dois (3,7%), um deles é terceirizado e veiculado semanalmente, enquanto o outro é diário e realizado pela própria emissora. Os programas religiosos não são exibidos pelas TVs UFSC e TVE-RS, mas estão presentes na ARTV e TV Beltrão, somando seis - correspondendo a 11,1% dos 54 programas locais veiculados na região. Todos são terceirizados.

5.2.1 A organização da grade

A programação nacional oferecida pela TV Brasil tem prevalecido nas grades das TVs Educativas da região. Embora a obrigatoriedade seja a veiculação de 10h30min de conteúdos da cabeça-de-rede, as emissoras veicularam entre 19h e 21h15min, considerando a semana de 30 de setembro a 6 de outubro de 2013. Com a quantidade reduzida de programas próprios, torna-se ainda mais relevante perceber como os conteúdos locais são organizados nas respectivas grades, se aparecem pulverizados ou se as emissoras adotam como estratégia a criação de faixa horária local.

Para analisar a articulação na grade entre o local e o nacional, primeiro é preciso destacar como a TV Brasil organiza a grade nacional. São 125 os programas veiculados por esta emissora em cinco grandes categorias: Informação, Esporte, Arte, Conhecimento e Infantil. A categorização atual foi compactada. Conforme demonstrou pesquisa de Joana Martins (2013), eram 121 programas exibidos em 2012, divididos em 12 categorias: Infantil, Documentário, Cidadania, Jornalismo, Juvenil, Cultura, Música, Educação, Esporte, Filmes e Séries. Considerando a quantidade expressiva de programas, a redução das categorias acabou incluindo umas variedades de conteúdos no mesmo grupo e o critério adotado para classificar demonstra certa ambiguidade. Por exemplo, séries e documentários podem integrar os grupos Arte, Informação ou Conhecimento, da mesma forma como programas de cidadania estão em duas categorias: Informação ou Conhecimento[171].

Entre as categorias exibidas, Esporte é a que tem a menor quantidade de programas, apenas quatro, ou 3,2% do total. Na sequência vem Arte com 18 (14,4%), com conteúdos sobre música, cinema nacional e cinema latino-americano, curtas-metragens e culturais. Os infantis são 26, representando 20,8% da grade, porém esta categoria poderia ser denominada infanto-juvenil porque há quatro programas voltados para o público adolescente. São 33 (26,4%) os conteúdos classificados como Informação formadas por telejornais, DOC TV, religiosos, entrevistas e programas que debatem a atuação dos meios de comunicação. A maior categoria é Conhecimento, com 44 programas, o equivalente a 35,2% dos programas veiculados. Contempla programas educativos, séries, cidadania e meio ambiente.

Esses programas veiculados pela TV Brasil possuem origens distintas. Podem ter sido adquiridos por meio de: a) licenciamentos - comprados de outros países ou de emissoras

[171] As cinco categorias de programação podem ser visualizadas no *link* http://tvbrasil.ebc.com.br/informacao

nacionais para exibição – em horas correspondem a 30,76% da grade; b) produção independente/coprodução - a EBC/Ministério lançam editais estabelecendo os perfis dos programas desejados e por meio de concorrência selecionam os programas que serão exibidos. Essa modalidade equivale a 3,22% da programação; c) Parceria – convênio firmado com as afiliadas para fomento à produção regional ou outros acordos institucionais com emissoras ou países que resultam em um produto final, correspondendo a 32,31% da produção exibida; d) produção própria com recursos e equipes internas, correspondendo ao maior tempo, 33,71%.[172]

Os índices em relação à procedência da produção veiculada pela emissora, por um lado, parece positivo a expressiva parte de programas resultante da cooperação com países vizinhos e instituições nacionais que enriquecem e propiciam a inovação na programação brasileira. Tal estratégia também possibilita que produtos nacionais sejam exibidos em outros países da região. Por outro lado, a TV Brasil ainda não consegue atingir o índice determinado pela lei que a rege (Lei nº 11.652/2008): a inserção de 5% de produção independente. Conforme divulgado pela própria emissora, o porcentual fica em 3,2%, ou seja, fica consideravelmente abaixo no mínimo desejado, apontando que o estímulo à produção independente e regional tem sido incipiente na emissora.

Significativo, também, é a quantidade de produtos audiovisuais licenciados. Representam 30,76% do tempo total da grade, sendo nove licenciamentos nacionais e 12 internacionais, principalmente infantis e juvenis de origem europeia, australiana, estadunidense e canadense. Se considerado o papel da televisão pública de fomentar a cultura nacional, promover a produção e difusão audiovisual independente, regional e nacional, esse índice é bastante elevado diante da proposta original da TV Brasil, cujos princípios e regramentos foram fixados na lei que constituiu a EBC[173].

As distintas procedências dos conteúdos veiculados pela TV Brasil (66,29% da grade não são produções internas, mas resultados de licenciamentos, coprodução e diversas formas de parcerias) apontam para a tendência da TV Brasil de atuar mais como programadora do que como produtora de programação. A emissora tem adquirido produtos audiovisuais de diversas origens e os organiza na sua grade disponibilizada para as afiliadas. Atuar como

[172] Sobre a programação ver http://www.ebc.com.br/acessoainformacao/perguntas-frequentes/

[173] A Lei nº 11.652/2008 no seu artigo 2º, inciso IV, estabelece que a EBC deve atuar na "promoção da cultura nacional, estímulo à produção regional e à produção independente", e no artigo 3º, inciso VIII "promover parcerias e fomentar produção audiovisual nacional, contribuindo para a expansão de sua produção e difusão". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm

programadora e produtora não são funções conflituosas, mas devem ser equilibradas para dar maior visibilidade às produções nacional e regional. Penso, também, que no licenciamento poderia ser feito um esforço maior para a aquisição de produtos audiovisuais de países vizinhos, fortalecendo os laços com a região.

Os programas são organizados na grade da TV Brasil (ver quadro abaixo) com quatro marcações de cores:

1) **Azul** – sinaliza os conteúdos compartilhados, ou seja, produzidos pelas integrantes da rede nacional de comunicação pública. No entanto, como não há produções suficientes para suprir as 4 horas de compartilhamento, conforme fixado no projeto de RNCP, essa faixa acaba sendo preenchida com alguns programas licenciados. Dos 21 programas na faixa azul, cinco infantis são licenciados. Outros cinco programas (dois infantis e três de conhecimento) têm como origem alguma parceria firmada entre a TV Brasil e emissoras e/outras associações. Em maior número aparecem os conteúdos realizados pelas afiliadas, no total de 11. Esses programas foram disponibilizados por apenas seis afiliadas, entre elas a Rede Minas se destaca com a veiculação de cinco deles. Os programas produzidos pelas afiliadas são: *Opção Saúde* – TV Rede Paulista; *Bom para todos* – TV dos Trabalhadores; *TV Ciência* – TVE Espírito Santo; *Sementes* – TV Cultura do Pará; *Dango Balango*, *Rede Jovem Cidadania*, *Mais Ação*, *Diverso*, *Alto Falante* – Rede Minas; *Nova Amazônia* - TVE Amazonas; *Liberdade Religiosa* - TVE Bahia.

Os conteúdos oriundos das afiliadas contribuem para a faixa de conteúdos voltados à cidadania[174], são programas que versam sobre diversidade cultural, direitos, saúde, meio ambiente e diversidade religiosa. A criação dessa faixa de compartilhamento pela EBC/TV Brasil é um dos pontos positivos do projeto de rede porque potencializa a troca de conteúdos e diversifica a grade nacional não apenas com conteúdos, mas com sotaques e maneiras de ser de outras localidades do Brasil que passam a ser mostrados nacionalmente. Entretanto, essa prática que poderia enriquecer a televisão pública brasileira ainda é limitada considerando que são 34 as afiliadas e somente 6 participam do compartilhamento de programas. Se olharmos a origem geográfica, 8 entre os 11 programas (72,8%) são da Região Sudeste; dois (18,1%) da Região Norte; um (9,1%) da Região Nordeste. As afiliadas da Região Sul não veiculam nenhum programa nessa faixa.

[174] A exceção é o programa *Mais Ação* (esportivo) e *Dango Balango* (infantil) produzidos pela Rede Minas.

A previsão de 4h para programas compartilhados é salutar para a construção de uma rede pública que pretende refletir a diversidade social e cultural do país, porém somente esta medida não tem se mostrado eficaz. Os conteúdos somam cerca de 1h durante a semana, muito abaixo da expectativa. O superintende de rede da TV Brasil, Marco Antônio Coelho (2012), mencionou a dificuldade de se conseguirem produtos da afiliada para fazer pelo menos 1 ou 1h30min para a faixa de conteúdo regional, por isso a alternativa é completar com coprodução.

2) Marrom/mostarda - indica a faixa de programação infantil de 2h30min que deve ser veiculada nacionalmente. A faixa é formada por nove programas entre séries e animações, sendo sete licenciamentos. Três delas são nacionais: *A mansão maluca do professor Ambrósio* - TV Cultura de São Paulo; *Peixonauta* – TV Pinguim; *Historietas assombradas para crianças malcriadas* – Vitor Hugo Borges; duas são produções binacionais Brasil-Canadá, *Meu amigãozão* e *Escola para cachorro*. Duas produções são internacionais, a australiana *Clube do Travesseiro* e a estadunidense *Batatinhas*. A Rede Minas participa da faixa infantil com *Dango Balango* e a TV Brasil coproduziu com Andreato Comunicação e Cultura a série *O teco*.

Nesta modalidade houve redução da compra de produtos internacionais que ocupavam parcela expressiva, com ênfase na produção europeia, canadense e estadunidense, conforme pesquisa realizada entre outubro 2011 e janeiro 2012 por Sampaio e Cavalcante (2012). As constatações feitas pelas autoras continuam atuais sobre a necessidade de ampliar a produção nacional de conteúdos infantis através de parcerias/coproduções que retratem a diversidade do público infantil e das localidades onde vivem. Ainda precisa ser revista na definição desses conteúdos a inserção de conteúdos latino-americanos e do continente africano para situar nossas histórias. A aproximação com América Latina e África é visível na grade na TV Brasil, portanto essa mesma lógica deveria permear os conteúdos infantis.

GERÊNCIA DE PROGRAMAÇÃO TV BRASIL **GRADE REDE PÚBLICA DE TV** 09 a 15 DEZEMBRO

	SEGUNDA 09/12	TERÇA 10/12	QUARTA 11/12	QUINTA 12/12	SEXTA 13/12	SABADO 14/12	DOMINGO 15/12	
06 30	CAMINHOS DA REPORTAGEM						SUSTENTÁCULOS	06 30
07 00							PALAVRAS DE VIDA	07:00
07 30	TAXISTA EMPREENDEDOR	OPÇÃO SAÚDE	BOM PARA TODOS	TV CIÊNCIA	SEMENTES	PROGRAMA ESPECIAL		07:30
07:45						REENCONTRO		07:45
08:00	VISUAL						SANTA MISSA	08:00
08 15	**HORA DA CRIANÇA INÍCIO**							08 15
08 30	BATATINHAS COCORICÓ NA CIDADE SEGUNDA TEMPORADA ESCOLA PRA CACHORRO BATATINHAS NILBA E OS DESASTRONAUTAS					LIBERDADE RELIGIOSA		08:30
08:45								08:45
09:00	BATATINHAS TROMBA TREM					BOM PARA TODOS	VIOLA MINHA VIOLA	09:00
09 15								09:15
09:30	A MANSÃO MALUCA DO PROFESSOR AMBRÓSIO PEIXONAUTA BATATINHAS DANGO BALANGO BATATINHAS A MANSÃO MALUCA DO PROFESSOR AMBRÓSIO MEU AMIGÃOZÃO BATATINHAS O TECO TECO BATATINHAS ESCOLA PRA CACHORRO A MANSÃO MALUCA DO PROFESSOR AMBRÓSIO HISTORIETAS ASSOMBRADAS PARA CRIANÇAS MALCRIADAS **HORA DA CRIANÇA TÉRMINO**					OPÇÃO SAÚDE		09:30
10:00						SER SAUDÁVEL	O BRASIL TEM DISSO	10:00
10 15								10 15
10:30						PROGRAMA ESPECIAL		10:30
11:00						PAPO DE MÃE	SENHA VERDE BATATINHAS O TECO TECO	11:00
11:15								11:15
11:30	CLUBE DO TRAVESSEIRO						A MANSÃO MALUCA DO PROFESSOR AMBRÓSIO PEIXONAUTA NILBA E OS DESASTRONAUTAS	11:30
12:00	REPÓRTER BRASIL					TV É CIÊNCIA	ABZ DO ZIRALDO	12:00
12:30	**HORA DA CRIANÇA INÍCIO** BATATINHAS COCORICÓ NA CIDADE					EXPEDIÇÕES	VILA SÉSAMO	12:30
12:45	NILBA E OS DESASTRONAUTAS TROMBA TREM A MANSÃO MALUCA DO PROFESSOR AMBRÓSIO PEIXONAUTA							12:45
13:00						ALTO FALANTE	DANGO BALANGO	13:00
13:20								13:20
13:30	BATATINHAS DANGO BALANGO A MANSÃO MALUCA DO PROFESSOR AMBRÓSIO MEU AMIGÃOZÃO BATATINHAS O TECO TECO A MANSÃO MALUCA DO PROFESSOR AMBRÓSIO HISTORIETAS ASSOMBRADAS PARA CRIANÇAS MALCRIADAS **HORA DA CRIANÇA TÉRMINO**						BATATINHAS ANABEL CARRAPATOS E CATAPULTAS	13:30
13:45								13:45
14:00						STADIUM	BATATINHAS MEU AMIGÃOZÃO COCORICÓ NA CIDADE ESCOLA PRA CACHORRO BATATINHAS TROMBA TREM	14:00
14:15								14:15
14:30								14:30
14 45								14 45
15:00	GALERA DO SURF					+ AÇÃO	BATATINHAS HISTORIETAS ASSOMBRADAS SENHA VERDE	15:00
15:15								15:15
15:30	ANIMALIA					CONHECENDO MUSEUS	PAPO DE MÃE	15:30
15:45								15:45
16:00	SEM CENSURA					PARATODOS		16:00
16:30						AGLOMERADO	FUTURANDO	16:30
17:00							AS MARAVILHAS DO SISTEMA SOLAR 2	17:00
17:30	REDE JOVEM CIDADANIA	CONHECENDO MUSEUS	NOVA AMAZÔNIA	+ AÇÃO	DIVERSO	SR. BRASIL		17:30
18:00	ESTÚDIO MOVEL						FESTIVAL MAZZAROPI	18:00
18:15								18:15
[illegible]	**DIVERSÃO EM SÉRIE - INÍCIO**					[illegible]		[illegible]

18:30	DIVERSÃO EM SÉRIE - INÍCIO					AMÉRICA LATINA TAL COMO SOMOS Os latino americanos 5 Os colombianos	FESTIVAL MAZZAROPI Jeca contra o capeta (livre)	18:30
	O MUNDO PERDIDO	FLATMANIA	GAROTAS APAIXONADAS	SPIROU E FANTASIO	COISAS DE ALICE			
19:00	UM VERÃO QUALQUER **DIVERSÃO EM SÉRIE – TÉRMINO**							19:00
19:15								19:15
19:30	**NOEL ROSA O PODETA DA VILA E DO POVO**					BRASIL CLASSICO CAIPIRA 5		19:30
19:45							CURTA OS CURTAS O coração as vezes pára de bater (livre) m	19:45
20:00	BRASILIANAS	OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA	3 A 1	DE LÁ PRA CÁ	VER TV	PROVOCAÇÕES	SAMBA NA GAMBOA	20:00
20:15								20:15
20:30				PROPAGANDA PARTIDÁRIA DEM		IMPRESSÕES DO BRASIL 30		20:30
20:35								20:35
20:40				O PÚBLICO NA TV				20:40
21:00	REPÓRTER BRASIL					REPÓRTER BRASIL	NO MUNDO DA BOLA	21:00
21:30						REVISTA DO CINEMA BRASILEIRO		21:30
22:00	RODA VIVA	DIREITOS HUMANOS	SALVOS DA EXTINÇÃO 5	CAMINHOS DA REPORTAGEM	NOVA ÁFRICA	MEMÓRIA DO BRASIL 10	CONEXÃO ROBERTO D'AVILA	22:00
22:30		SAMBA NA GAMBOA			CINE NACIONAL Como fazer um filme de amor? (10 anos)	OS PEQUENOS CRIMES DE ÁGATHA CRISTIE Fluxo e refluxo (14 anos)		22:30
23:00			MEMÓRIA DO BRASIL 10	PROVOCAÇÕES			SOY LOCO POR TI CINEMA Las Buenas Hierbas (18 anos)	23:00
23 30	EQUADOR	ARTE DO ARTISTA	EQUADOR					23 30
23:45								23:45
00 00		EQUADOR			SOY LOCO POR TI CINEMA Dios los cria (18 anos)			00 00
00:15						A TV QUE SE FAZ NO MUNDO Catalunha		00:15
00:30	BRASILIANAS		VER TV	DOC TV LATINO AMÉRICA				00:30
00:45						SEGUE O SOM		00:45
01:00		OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA						01:00
01:15							CURTA TV	01:15
01:30	TAXISTA EMPREENDEDOR		ARTE DO ARTISTA	SÁBADOS AZUIS				01:30
01 45						CAMINHOS DA REPORTAGEM	NO MUNDO DA BOLA	01 45
02:00	ESTUDIO MOVEL REPRISE							02:00
02:15								02:15
02:30	SEM CENSURA							02:30
02 45						DOC TV UNIVERSO PARTICULAR Morro do céu	CURTA OS CURTAS Rota de colisão (10 anos)	02 45
03:00							DOC TV MEIO RURAL A revolta	03:00
03:45						ALTO FALANTE		03:45
04 00	TELECURSO TECENDO O SABER						TELECURSO TECENDO O SABER	04 00
04:15								04:15
04:30	TELECURSO ENSINO MÉDIO					A GRANDE MÚSICA	TELECURSO ENSINO MÉDIO	04:30
04:45	TELECURSO ENSINO FUNDAMENTAL						TELECURSO ENSINO FUNDAMENTAL	04:45
05:00	TELECURSO TEC						TELECURSO TEC	05:00
05:15	TELECURSO PROFISSIONALIZANTE						TELECURSO PROFISSIONALIZANTE	05:15
05:30	**AMÉRICA LATINA TAL COMO SOMOS**	**SALTO PARA O FUTURO**	**AMÉRICA LATINA TAL COMO SOMOS**	**SALTO PARA O FUTURO**	**AMÉRICA LATINA TAL COMO SOMOS**	VIA LEGAL	**AMÉRICA LATINA TAL COMO SOMOS**	05:30
05 45	FALANTES LIVRES		BELOS PERDEDORES HIP HOP 1		BELOS PERDEDORES HIP HOP 2		CINE CIDADE CRÍTICOS DE CINEMA	05 45
06:00	MESTIÇO UMA HISTÓRIA DA ARTE 3		BANDEIRAS EM MARTE 1		BANDEIRAS EM MARTE 2	BRASIL ELEITOR	BANDEIRAS EM MARTE 3	06:00
06 15								06 15
06 30	PROGRAMAÇÃO DO DIA SEGUINTE					PROGRAMAÇÃO DO DIA SEGUINTE	PROGRAMAÇÃO DO DIA SEGUINTE	06 30

3) **Amarelo** – indica também a terceira faixa obrigatória veiculada pela TV Brasil, contempla programas inseridos nas categorias Infantil, Conhecimento, Arte e Informação. De segunda a sexta-feira, a emissora veicula 10 programas cujas origens são: parcerias, próprios, produção independente e dois licenciados da TV Cultura de São Paulo (*Roda Viva* e *Provocações*). Como coprodução apresenta a série *Salvos da Extinção*, realizado pela TV Brasil com a Grifa Produções e parceiros franceses, Frederic Lepage Concepts e a France 5; *Soy loco por ti cinema* – série de filmes produzidos por Espanha, Portugal e países latino-

americanos; *Nova África* – produção independente. Ainda constam os programas *Repórter Brasil* 2ª edição; *Caminhos da Reportagem*; *Estúdio Móvel, Memórias do Brasil* e *Cine Nacional*.

Aos sábados a faixa obrigatória é bastante restrita, sendo formada pelos programas *Papo de Mãe*; *Repórter Brasil, Revista de Cinema* e *Memórias do Brasil*. Domingo há uma faixa infantil que traz o programa *Senha Verde* – coprodução da TV Brasil, Goethe-Institut e outros quatro canais latino-americanos de televisão: Paka Paka (Argentino); Señal Colombe (Colômbia); Tevé Ciudad (Uruguai); Vale TV (Venezuela), além do *ABZ do Ziraldo* e *Vila Sesámo*.

4) **Branco –** sinaliza a faixa não obrigatória, aquela que os afiliados podem ocupar com os conteúdos locais. A organização da grade da TV Brasil chama a atenção não pelo conteúdo obrigatório, mas exatamente por aquele que não precisa ser veiculado, por exemplo, o *Repórter Brasil* – 1ª edição exibido ao meio-dia não é obrigatório, ou seja, as TVs Educativas não precisam veicular esse telejornal nacional – enquanto as redes comerciais fazem neste horário a articulação das notícias locais com as nacionais.

Considero, contudo, a necessidade de a emissora rever algumas inadequações em relação aos programas que compõem a faixa não obrigatória para veiculação pelas TVs Educativas. Refiro-me aos conteúdos que poderiam contribuir para fomentar a cidadania e a diversidade da sociedade brasileira e que dificilmente seriam exibidos pelas redes comerciais, portanto são relevantes não apenas pela abordagem temática mas também pela rara inserção que possuem na mídia hegemônica, especialmente na televisão. Entre esses programas, destaco três que discutem a atuação dos meios de comunicação, são eles: *Ver TV* – parceria da TV Câmara com TV Brasil; *O público na TV* – produzido pela Ouvidoria da EBC/TV Brasil sobre a atuação da televisão pública; *Observatório da Imprensa* – debate sobre a atuação da mídia.

Parece-me incompreensível a decisão da TV Brasil de não incluir os programas citados na faixa obrigatória porque entendo ser essa uma discussão que precisa ser pautada na sociedade brasileira. É ainda mais contraditório se considerarmos que a Lei nº 11.652/2008, que rege a EBC/TV Brasil, estabelece como princípio dos canais públicos "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" (BRASIL, 2008)[175]. Desta forma, a atuação dos meios de comunicação e das políticas do setor deve fazer parte das discussões populares e, por isso, necessitam ser ampliadas. A socialização dessas questões é relevante para que mudanças no setor possam ser reivindicadas e implementadas. Imprescindível também para que comecemos a criar resistência social frente ao ataque da mídia hegemônica à tentativa de qualquer alteração para democratizar o setor.

Sustento a inserção do programa *Aglomerado* como obrigatório na grade nacional. Essa é uma produção da TV Brasil em parceria com a Cufa – Central Única das Favelas. O programa mostra o Brasil multirracial e multicultural, com apresentação dos *rappers* MV Bill e Nega Gizza. Foca no "protagonismo juvenil, inclusão social, diversidade racial, cultura das periferias [...]" (TV BRASIL)[176]. Conteúdos com essas características deveriam ser priorizados na grade nacional por atentarem à demanda do público juvenil e discutirem temas que são caros à construção da cidadania, como a diversidade social e cultural. Na grade nacional consta apenas um programa de periferia, o *Rede Jovem Cidadania*, realizado pela Associação Imagem Comunitária (AIC), entidade que abre espaço para reflexão e apropriação das mídias pelos jovens. É uma produção da Rede Minas.

Outros dois programas são relevantes à promoção da integração da América Latina, razões pelas quais deveriam ser contemplados na grade obrigatória e para cumprir o compromisso do Brasil com a integração regional. Conforme a Carta de Buenos Aires, a comunicação pública dos países membros do Mercosul tem a função de dar visibilidade aos processos de integração ainda hoje insuficientemente conhecidos da maioria da população e atuar como espaço intercâmbio de informação e cultura para o fortalecimento da integração regional (CARTA DE BUENOS AIRES, 2007).

Um desses programas é *Tal como somos*, que destaca a arte, cultura, comportamento, viagens, documentário e história sobre os 20 países latino-americanos. O programa é fornecido pela Televisión América Latina (TAL) – rede de intercâmbio e divulgação da produção audiovisual da região – que reúne centenas de associados, como canais públicos de televisão, instituições culturais e educativas e produtores independentes, que compartilham seus programas – documentários, séries e curtas-metragens – por intermédio da TAL. O acervo possui cerca de 7 mil produções (TAL, 2013)[177]. Na mesma linha de atuação está o

[175] Artigo 3, inciso III, da Lei nº 11.652 de 2008.
[176] Disponível em: http://tvbrasil.ebc.com.br/aglomerado/sobre
[177] TAL, disponível em: http://tal.tv/sobre-a-tal/

DOCTV Latinoamerica, uma rede formada por 16 países da região, entre eles o Brasil, para o fomento da produção e difusão de documentários latino-americanos[178].

Os seis programas mencionados atuam em eixos que cooperam com a proposta da televisão pública de fomentar discussões sobre cidadania, diversidade e integração regional. Além do mais, a inserção desses conteúdos na grade obrigatória não representaria a ultrapassagem do limite de 4h da rede nacional, tendo em vista que a faixa amarela está abaixo do tempo previsto de 4h, ficando com a média diária de 2h30min.

Feitas as explicações e algumas ressalvas sobre a organização da grade da TV Brasil, passo a focar no modelo adotado pelas quatro emissoras afiliadas na Região Sul para articulação entre o conteúdo nacional e local. Conforme a grade de programação acima, as afiliadas podem inserir seus conteúdos nos espaços em branco correspondendo a cinco faixas durante a semana: a) matutino – entre 8 e 9h; b) intermediária - entre 12h e 13h30min; c) vespertino – entre 16h e 17h; d) noturno - entre 18h30 e 21h; e) madrugada – entre 23h30 e 6h30[179]. Nos finais de semana as oportunidades de inserção de conteúdo local são ainda mais amplas.

Na emissora paranaense TV Beltrão existem duas faixas de conteúdos locais. A primeira, das 12 às 13h15min, é composta por um programa religioso, um telejornal e um policial. A segunda faixa vai entre 18 e 20h com apresentação de programa religioso, telejornal, variedades e programas comerciais. Nesta faixa há invasão da grade nacional, pois às 18h as afiliadas deveriam veicular o programa *Estúdio Móvel*. Aos sábados também não cumpre a grade nacional e deixa de veicular *Papo de mãe* e *TV é Ciência*.

Em Santa Catarina, a ARTV utiliza para conteúdos locais do meio-dia às 12h45min (telejornal) e entre 13h e 14h para programa religioso, que ocupa 30min da grade nacional. Os demais programas aparecem pulverizados nos horários disponíveis. A UFSC TV possui uma programação baseada em produções audiovisuais de alunos e tenta preencher a maior parte dos espaços disponíveis com esses programas, contudo a falta de diversidade de gêneros dificulta a identificação da grade local.

A TVE-RS aparece como a emissora que melhor articula o conteúdo local com o nacional. Possui a maior diversidade de programas e demonstra ter planejado a disposição desses conteúdos de acordo com a horizontalização da grade nacional exibida durante a

[178] Sobre DOCTV Latinoamerica ver http://doctvlatinoamerica.org/content/main/es
[179] Excetua-se a sexta-feira, cuja programação nacional se estende até as 2h.

semana. Isto é, com o encadeamento de programas do mesmo formato por faixa de horário. Ao meio-dia veicula, embora não seja obrigatório, o *Repórter Brasil* 1ª edição, na sequência entra com a programação local: *Jornal da TVE 1ª Edição*, seguido pelo *Estação Cultural* e o infantil *Pandorga*. Às 13h30min encerra a primeira faixa local e entra nacionalmente com outros infantis.

A segunda faixa local vai das 18h30min às 21h e mostra a mesma sintonia com a grade nacional. Quando encerra às 18h30min o *Estúdio Móvel*, entra com programa também voltado para o público jovem – *Radar*, seguido por *Cidadania* (entrevista) e depois *Jornal TVE - 2ª Edição*, seguido por *Estação Cultura* (agenda cultural) e *Nação* (história e cultura da população negra). Encerra a faixa local com a entrada do *Repórter Brasil - 2ª Edição*.

5.3 Gestão: Financiamento e participação

À televisão educativa ficou vedada a inserção de publicidade pelo Decreto-Lei nº 236/1967, regra flexibilizada por três atos governamentais nas décadas de 1980 e 1990. Primeiro, com a aprovação da Lei nº 7.505/1986, conhecida como Lei Sarney, que possibilitou às atividades culturais receber incentivo mediante patrocínio[180]. Embora o texto não fizesse menção à radiodifusão educativa, abriu brechas para que as TVs Educativas se beneficiassem com patrocínio cultural. Substituída mais tarde pela Lei Rouanet nº 8.313/1991, que reeditou os princípios da Lei Sarney e incluiu as emissoras de rádios e televisão educativas, culturais e não comerciais no recebimento de incentivos[181].

Com Lei Organizações Sociais nº 9.637/1998, o Estado permite a essas organizações captar recursos por meio da veiculação de publicidade institucional de entidades de direito público ou privado. Podem ser inseridos como apoio cultural, patrocínio, eventos e projetos, no entanto continua vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configuram comercialização de produtos ou serviços nos intervalos dos programas[182].

---

[180] Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7505.htm

[181] Lei Rouanet nº 8.313/1991 dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7505.htm

[182] Lei nº 9.637/1998: dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm

O que difere a publicidade do apoio institucional é a ausência de anúncio de preços ou da intenção de vender produtos e/ou serviços. Esclarece Gabriel Priolli (2007) que, através do apoio institucional, as empresas "estão fazendo uma ação de responsabilidade social, de amplo interesse público, e que o seu retorno é de imagem, é a simpatia que merecem pelo esforço, portanto um retorno institucional"[183]. Entretanto, reconhece o autor que essa prática não tem tradição no mercado brasileiro, muitos empresários veem ainda como antieconômico investir em filmes institucionais para serem veiculados em emissoras não comerciais, pois "se tiverem custos de produção, além dos custos de veiculação, a equação ficará pesada e desmotivará o apoio cultural que desejam dar às emissoras públicas" (Id. Ibid.).

A veiculação de apoio institucional, conforme visto no Capítulo anterior, é considerado pelos gestores de emissoras como alternativa para complementar o orçamento. Posição também compartilhada pelo presidente da EBC, Nelson Breve, que vê como insustentável a manutenção das emissoras somente com recursos públicos. A lei que criou a EBC abre a possibilidade para a diversificação de recursos, permitindo a inserção de até 15% de apoio institucional nos intervalos da programação. Sobre a composição do orçamento Breve afirma:

> O orçamento [público] está esgotado e é insuficiente. O campo público tem que mudar a cabeça e partir para a captação de recursos próprios, seja pela prestação de serviços ou pela publicidade institucional. É preciso também diversificar as fontes de financiamento e ter criatividade. Não podemos esquecer que gerar receita é responsabilidade de quem gere a comunicação pública. Temos a obrigação também de apresentar resultados e prestar contas (BREVE *apud* WEISSHEIMER, 2013)[184].

Um governo democrático e comprometido com a transformação social deveria incluir como prioridade o fortalecimento da televisão pública e, portanto, dispor de recursos suficientes para investimento nesta área. No Brasil, diante da pretensa escassez dos recursos, mostra-se mais importante o compartilhamento desta responsabilidade entre governo e gestores das emissoras para a diversificação de fontes de recursos. Entretanto, incorre-se no risco da redução de recursos públicos mediante a entrada de recursos privados. Ou seja, Estado e/ou Unidades da Federação concessionários podem justificar a redução do orçamento

---

[183] *Os midiocratas contra a publicidade*. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/os_midiocratas_contra_a_publicidade

[184] *Comunicação pública busca novo modelo de financiamento* Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Comunicacao-publica-busca-novo-modelo-de-financiamento/4/27844

com a entrada de dinheiro privado. E o financiamento via mercado, em vez de ser um complemento, pode se transformar na principal fonte de recursos para manutenção financeira da emissora pública, o que pode ser problemático tendo em vista que ganha certa autonomia no Estado mas cai na dependência do mercado.

Neste aspecto é ilustrativo o caso da TV Cultura de São Paulo. Em 2003, a dotação governamental correspondia a 81,53% do orçamento da emissora. Desde então, a participação de recursos públicos vem sendo reduzida. Em 2012, o governo paulista repassou R$104,1 milhões e R$96,2 milhões foram de recursos próprios provenientes de receitas e convênios. Com a entrada cada vez maior na emissora de recursos privados está havendo redução do repasse governamental e, consequentemente, aumentando sua dependência do mercado. Essa situação pode não ser uma regra, mas serve de exemplo para pensarmos que a diversificação de fontes nem sempre representa acréscimo de recursos, ainda mais quando as emissoras estão sob o comando de governos não comprometidos com a radiodifusão pública e, portanto, não reconhecem sua relevância para a construção de uma sociedade democrática.[185]

A diversificação das fontes de recursos é apontada como o melhor caminho para a gestão das TVs públicas (UNESCO, 2006), posição também defendida pelo presidente da EBC Nelson Breve. Segundo ele, tal medida contribui para evitar sobressaltos na gestão das emissoras ocorridas com mudanças de governos. Ao mencionar que a troca de governantes pode resultar em alterações das prioridades e na consequente redução dos investimentos, Breve parece fazer referência a uma realidade próxima: o próprio orçamento da EBC. Mesmo com poucos recursos nos primeiros anos da sua existência, a situação financeira foi melhor durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva se comparado ao mandato da sua sucessora, a também petista Dilma Rousseff. O histórico do orçamentário da EBC mostra que, mesmo quando governantes possuem igual filiação partidária, a troca de gestão pode representar mudança nos rumos da radiodifusão pública.

Na análise dos valores anuais repassados pelo governo federal à EBC, percebe-se um incremento do orçamento entre 2008 e 2011, período em que o presidente ainda era Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2009, a EBC recebeu R$360 milhões ou 18% a mais se comparado ao ano anterior (ver tabela abaixo). O mesmo ocorreu em 2010, contudo o incremento foi de

---

[185] Sobre o orçamento da TV Cultura ver *Demonstrativo de Resultados* http://midia.cmais.com.br/assets/file/original/49b2f9cf9eeeca8945f04a644b9e96148156ad7e.pdf e *Cai participação de dinheiro estatal no orçamento da TV Cultura* http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/956077-cai-participacao-de-dinheiro-estatal-no-orcamento-da-tv-cultura.shtml

10% a mais e chegou a R$396 milhões. O orçamento de R$461 milhões destinados a EBC em 2011, primeiro ano da gestão da presidente Dilma Rousseff, foi o maior em valor absoluto, no entanto, observa-se uma diminuição no investimento feito pelo governo federal na empresa pública de comunicação entre 2011 e 2012, quando se registrou uma redução de R$50 milhões. O mesmo ocorreu em 2013, embora em menor proporção, quando o encolhimento orçamentário foi de R$5 milhões[186]. Se comparado um governo ao outro, constata-se o crescimento dos recursos durante a administração Lula e o inverso durante a gestão Dilma Rousseff, período no qual a dedução chegou a R$60 milhões (ver tabela abaixo).

Quadro 11: Recursos EBC de 2008 a 2013

Ano	Tesouro Milhões de R$	Próprios Milhões de R$	Total Milhões de R$
2008	305,4	28,2	333,6
2009	360	33,9	393,9
2010	395,5	42,8	438,3
2011	461,3	57	518,3
2012	411,6	66,8	478,4
2013*	401,2	132,3	533,5

Fonte: EBC - *Previsão

A diminuição orçamentária não fica explícita no Plano de Trabalho 2013 da EBC, observa-se uma tentativa de ocultar essa informação. De acordo com o referido plano:

> O orçamento previsto para a EBC em 2013 é de R$ 533,5 milhões, *14,4% maior que o autorizado em 2012* [...]. Desse total, R$ 26 milhões estão provisionados para contingências e só serão liberados em casos de extrema necessidade e emergência. Dos R$ 507,5 milhões a serem disponibilizados ao longo do ano, R$ 106,3 milhões (21%) dependem da captação de receitas próprias por meio do apoio da publicidade institucional e da prestação de serviços (PLANO DE TRABALHO EBC, 2013). (grifo meu)

[186] O histórico do orçamento está no Plano de Trabalho EBC. Disponível em: http://www.conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/files/2_Plano_de_Trabalho_EBC_2013.pdf

Quando a EBC divulga que o orçamento é de R$533,5 milhões sugere que este valor estará disponível para custeio e investimento, mas R$106,3 milhões precisariam ser captados no mercado e outros R$26 milhões poderiam ser utilizados somente em caso de urgência. Desta forma, os números revelam que de fato não houve aumento no orçamento destinado pelo governo federal, mas diminuição em relação ao ano de 2012. Na divulgação dos valores pela EBC há uma tentativa de ocultar a redução ao se prever o incremento de 50% no valor para ser captado como recurso próprio em comparação a 2012, ano em que a EBC conseguiu captar somente R$66,8 milhões com a prestação de serviços e inserção de apoio institucional.

Os dados sobre a captação de recursos mostram que a EBC depende praticamente do orçamento federal. Entre 2010 e 2012, a venda de apoio institucional e/ou da prestação de serviços representou entre 10 e 16% do recurso repassado pelo tesouro nacional. Neste aspecto é importante observar que a soma dos recursos são insuficientes para investimentos, tendo em vista o comprometimento do orçamento com despesas fixas. De acordo com o Plano de Trabalho EBC 2013, "R$ 211,3 milhões (41,6% do total) estão destinados ao pagamento de pessoal e benefícios, R$ 238,2 milhões (46,9%) ao custeio e R$ 58 milhões (11,4%) aos investimentos" (EBC, 2013).

Observa-se que os R$401,2 milhões assegurados pelos cofres públicos não seriam suficientes sequer para cobrir as despesas com a folha de pagamento e despesas de custeio, que totalizam R$449,5 milhões. Com o comprometimento total do orçamento destinado pelo tesouro nacional, o investimento em produção e na coprodução fica na dependência da captação de apoio institucional no mercado ou da prestação de serviços às empresas públicas.

Diante da dificuldade de se terem recursos para criar novos produtos, é importante mensurar a escassez do orçamento da EBC utilizando como parâmetro o exercício financeiro de 2012 (exercício fechado). Nesse ano o governo repassou R$411,6 milhões à EBC, valor equivalente ao faturamento de um único programa da Rede Globo de Televisão, o Big Brother Brasil (BBB 12), que angariou R$400 milhões. No mesmo ano a TV Globo faturou R$12,7 bilhões. Se comparados os recursos da emissora pública brasileira às TVs públicas argentina e chilena, evidencia-se que o Brasil - país com maior população e mais rico - investe proporcionalmente menos que os países citados. O Canal 7 e Rádio Nacional argentinos tiveram orçamento de R$382 milhões, dos quais R$290,9 milhões transferidos pelo governo e o restante via publicidade. A Televisión Nacional de Chile (TVN) recebeu R$289,4

milhões[187], porém não explicita no *site* a origem dos recursos. Considerando que essa é autofinanciada, pode-se supor que a maior parte do orçamento deve ser de publicidade e da prestação de serviços.

O limitado orçamento reflete no baixo investimento na produção de novos produtos audiovisuais, especialmente em ficção. Como se observa no histórico divulgado pela EBC sobre as despesas com produção (quadro 12), os recursos foram maiores nos primeiros três anos da empresa entre 2008 e 2010, passando neste período de R$750 mil para R$27,9 milhões. Contudo, entre 2010 e 2012, o investimento que já não era significativo foi reduzido em R$5 milhões[188]. O demonstrativo financeiro até julho de 2013 apontava a tendência ainda pior para o ano, tendo a empresa aplicado menos de R$800 mil na produção de programas.

Quadro 12: Despesa com produção de programas

Grupo de Despesa	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (até julho)
Produção de Programas	750.000	5.967.530	27.904.270	26.962.636	22.934.662	790.159

Fonte: EBC

A situação financeira da EBC poderá melhorar se o governo federal vencer ação judicial movida pelas empresas de telecomunicações e garantir que parte dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) seja repassada ao Fundo de Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública. Isso pode representar um incremento de cerca de R$300 milhões por ano ao orçamento da EBC. O Fistel é uma taxa anual cobrada das empresas de telecomunicações, que contestam o repasse de uma parte ao Fundo de Fomento da Radiodifusão Pública alegando inconstitucionalidade. Desde que a ação foi movida pelas teles, em 2009, cerca de R$1,5 bilhão está depositado em juízo[189]. Na primeira instância, a justiça deu ganho de causa à Empresa Brasil de Comunicação. Se confirmada a

[187] Segundo Becerra *et al* (2013), a TVN teve faturamento de $ 155 milhões de dólares em 2012. Os valores referentes aos meios públicos argentinos foram de 880 milhões de pesos argentinos, dos quais 670 milhões vindos do tesouro nacional. Disponível em: http://www.clarin.com/medios/destina-millones-Canal-Radio-Nacional_0_704929659.html. Para realizar a conversão para a moeda brasileira, utilizei o câmbio do dia 2 de janeiro de 2012.

[188] O investimento da Rede Globo com a telenovela *Avenida Brasil*, exibida em 2012, foi de R$80,5 milhões, praticamente a soma dos valores investidos pela EBC na produção de programas entre 2010 e 2012. Disponível em: http://veja.abril.com.br/noticia/celebridades/avenida-brasil-faturou-1-bilhao-de-reais-em-anuncios

[189] O Fistel é pago anualmente pelas empresas de telecomunicações, desse valor 5% deveriam ser repassados ao Fundo de Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, dos quais 75% caberiam à EBC.

decisão judicial e a EBC tiver acesso aos recursos desse fundo, é importante que o governo federal mude sua política em relação à comunicação pública e não reduza o orçamento das emissoras públicas como vem ocorrendo nos últimos três anos. Cabe ressaltar que, se o Fistel apenas substituir o dinheiro repassado pelo governo federal, não haverá alterações significativas na situação financeira da EBC.

O êxito da rede nacional de comunicação pública depende, além dos recursos da emissora líder para realização de programas, que suas afiliadas tenham condições de contribuir com conteúdos para o compartilhamento na faixa nacional. Entretanto, os recursos disponíveis são poucos, principalmente das emissoras localizadas no interior e vinculadas à iniciativa privada. Conforme sublinhou Priolli (2007), no Brasil, as empresas pouco investem no apoio institucional e nas pequenas localidades a situação é ainda mais grave. De modo geral, esse tipo de anúncio é feito por empresas de médio ou grande porte que pretendem melhorar sua imagem. Nas cidades menores, com cobertura reduzida, o anunciante em potencial das TVs Educativas são os pequenos comerciantes interessados diretamente na comercialização dos seus produtos e serviços. O debate sobre o financiamento não pode ignorar este aspecto, tendo em vista que grande parte dessas emissoras está localizada em pequenas cidades.

Considerando como relevante para a sociedade brasileira a existência da televisão pública interiorizada para promover a diversidade cultural e informativa, é preciso encarar o debate sobre o financiamento. É necessário romper com o pacto de anuência que parece existir entre concessionários e o Estado brasileiro. Este oficialmente não permite a inserção de publicidade, mas pactua com os concessionários a sua veiculação. Pior ainda quando esse mesmo Estado admite a terceirização de espaços na grade, conforme mencionado no Capítulo anterior, prática que nem sempre o concessionário informa para a audiência que se refere a um espaço comercial.

Mesmo utilizando-se da terceirização para captar recursos, as emissoras mantidas pela iniciativa privada possuem orçamento ínfimo. A TV Beltrão fatura por mês cerca de R$24 mil, chegando anualmente a R$288 mil (ver quadro 13). Segundo seu diretor, Valmor Merísio (2013), para investir em produção seria necessária uma renda mensal de R$80 mil. Embora não tenha conseguido informações sobre o faturamento da ARTV, suponho que devido às características da região, sul catarinense, o total arrecadado pode ser um pouco maior – mas não deve muito maior que o da emissora paranaense.

Quadro 13: Orçamento/Faturamento EBC e afiliadas 2012

Emissora	Faturamento Orçamento	Fonte de recursos	Funcionários
TV Brasil	R$478,4 milhões	Público/apoio institucional	208
TV Beltrão	R$288 mil	Terceirização/apoio institucional	08
UFSC TV	Sem rubrica	Público/universidade	10
ARTV	Sem informação	Terceirização/apoio institucional	20
TVE-RS	R$19,3 milhões	Público/apoio institucional	275

Fonte: Dados da autora

A UFSC TV apresenta uma situação bastante complicada por não dispor de um orçamento próprio. A universidade paga os salários dos 10 servidores da emissora e atende às suas demandas. Isso significa que a cada necessidade de recursos para manutenção de equipamentos ou para criação de programas, o gestor precisa recorrer à reitoria para liberação do dinheiro. Esse modelo de repasse mantido entre a universidade e a emissora é prejudicial ao andamento da televisão pública, porque pode criar uma relação de subserviência entre o diretor da televisão e a reitoria. O poder de decisão fica concentrado no gestor da universidade que pode atender ou não às solicitações feitas pelo diretor do canal. Outro aspecto negativo é que sem a previsão de recursos torna-se impossível planejar as ações da emissora, ou seja, qualquer projeto para ser executado fica na dependência da liberação das verbas pela reitoria.

Embora a UFSC TV seja recente como canal aberto, a universidade a mantém há 15 anos com este modelo de repasse de dinheiro[190], mas há a possibilidade de alteração, conforme informa o diretor da emissora Fernando Crocomo (2013). Segundo ele, a instituição estava estudando a possibilidade de, a partir de 2014, estabelecer um orçamento específico para a emissora. Também admite a inserção de apoio cultural para complementar os recursos da emissora.

[190] A UFSC TV começou como emissora universitária no sistema a cabo em 1998.

A TVE-RS possui uma situação financeira mais sólida. São repassados R$19,3 milhões pelo governo estadual para a rádio e a televisão, contudo cerca de 90% deste orçamento ficam comprometidos com o pagamento da folha de pagamento, restando poucos recursos para investimentos. Por outro lado, a política de *marketing* cultural ainda é incipiente, conforme afirmou o presidente Pedro Osório (2011), e a possibilidade de ser significativo é pequena. "Os apoios ocupam espaço que não vinha sendo ocupado, normatizamos os apoios e patrocínio e fazemos trocas com figurinos, móveis e prestação de serviços, como o de fonoaudiologia para a equipe". Depois de três anos à frente da administração da emissora, segundo Osório (2013), a média de recursos oriundos de captação de apoio institucional foi de R$900 mil entre 2011 e 2013.

Outro aspecto observado nas afiliadas é o número reduzido de pessoas empregadas em três das emissoras analisadas. São oito trabalhadores na TV Beltrão; 20 na ARTV e 10 na UFSC TV. No caso das duas primeiras a grade local é complementada com produtos terceirizados que garantem também a entrada de recursos, e a emissora da universidade dribla a falta de conteúdo local com a inserção de trabalhos feitos pelos alunos de graduação. A TVE-RS e a TV Brasil estão mais próximas em relação ao número de trabalhadores com, respectivamente, 275 para rádio e televisão da Fundação Cultural Piratini e 208 profissionais atuando exclusivamente na TV Brasil[191].

5.4 A participação social na rede pública

A participação social é um dos aspectos mais relevantes para a democratização da televisão pública, mas conforme observaram Becerra *et al* (2013) são raras as emissoras na América Latina que possuem uma gestão participativa na prática. Tais conclusões também se aplicam ao cenário brasileiro, pois a participação ainda é incipiente até na emissora pública líder, a TV Brasil, e praticamente inexistente nas suas quatro afiliadas na Região Sul. Deve-se frisar que a TVE-RS é a única emissora pública da região que possui uma instância deliberativa.

[191] A EBC possui no total 2.269 empregados. O número de 208 da TV Brasil envolve repórteres, editores, cinegrafistas que trabalham em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo e Maranhão.

Mas a ausência de atuação de cidadãos nas emissoras educativas não é por acaso. Não houve por parte da direção da EBC/TV Brasil ou mesmo do poder executivo federal, quando da criação dessa emissora, introdução de normas que garantissem uma gestão mais democrática[192] em toda a rede de afiliadas. Posteriormente, a normatização feita por meio da política de rede também não estabeleceu como pré-requisito a implantação de algum mecanismo de participação social (conselhos de audiência, curador, entre outros). Existe somente a sugestão para que as suas afiliadas adotem um modelo de gestão participativo. Isso significa que para integrar a rede não é necessário possuir ou apresentar um projeto que contenha algum mecanismo de participação social.

Além dessa fragilidade na política de rede, enfatizei no terceiro Capítulo outra contradição, que se refere ao paradigma de relacionamento estabelecido entre a TV Brasil e suas afiliadas. A emissora federal criou uma hierarquia (excludente) entre as integrantes da rede em que somente as geradoras estaduais estão aptas a integrar o Comitê de Rede. Este é o espaço em que se discutem e se aprovam as políticas que nortearão a rede pública. Não participam desse fórum os demais concessionários. Entendo que este é um modelo de relacionamento ou convivência excludente que, de certa forma, não estimula a adoção de um modelo de gerenciamento compartilhado nas outras emissoras educativas.

A participação social requer necessariamente a presença ativa de cidadãos e/ou de representantes de setores sociais em órgãos de direção, assessoramento e, assim sendo, é imprescindível pormenorizar esses mecanismos porque pode haver diferentes níveis de abertura à participação. A simples formalização ou existência de algum órgão ou *locus* indicado pelas emissoras à participação não significa necessariamente que elas possuem uma gestão participativa. Por isso é indispensável analisar alguns aspectos com fins de verificar se a participação social é concreta ou apenas protocolar, tais como: a) a dimensão da participação; b) quem pode participar; c) o formato de indicação; e d) o âmbito de participação.

Quanto à *dimensão da participação*, ela refere-se às áreas da emissora sobre as quais os representantes da sociedade podem opinar e intervir. Na TV Brasil, por exemplo, cabe ao Conselho Curador - órgão consultivo e deliberativo - acompanhar e orientar a linha editorial dos veículos de comunicação da EBC. É sua função observar a aplicação dos princípios e objetivos instituídos na Lei nº 11.652/2008, no que diz respeito à programação, especialmente

[192] Artigo VIII da Norma nº 603/2009.

a parte que se refere às diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas. O Conselho poderá, quando houver deliberação da maioria absoluta de seus membros, emitir voto de desconfiança à diretoria ou a um dos seus integrantes caso a programação esteja em desacordo com as diretrizes estabelecidas. Se houver repetição, está previsto o afastamento de quem o recebeu. Observa-se, assim, que a atuação do Conselho Curador fica praticamente restrita à programação, outros aspectos relevantes para a administração da empresa não são discutidos por este conselho, como finanças, investimentos tecnológicos e formação de rede.

Penso que quando a possibilidade do compartilhamento das decisões fica restrita a um dos setores da emissora, como ocorre na TV Brasil, há uma tendência da participação social ser débil, distanciando-se da autogestão, nível mais alto de participação. Segundo Costa (1986), na autogestão das empresas de comunicação, o público intervém plenamente nos planos e políticas de comunicação que serão adotadas pela emissora. Da mesma forma que Costa, entendo que é necessária a ampliação da atuação cidadã na gestão das emissoras com fins de contribuir na formulação do planejamento, na definição das metas e nos planos de comunicação pública nacional e local. Isso significa que a participação não deveria estar restrita apenas a um âmbito, mas ser tão pulverizada quanto a sua cobertura.

Neste sentido, o integrante do Conselho Curador da EBC, professor Murilo César Ramos, defende maior transparência nos atos do Conselho de Administração e a presença de pelo menos um representante da sociedade civil nesse espaço de decisão. O referido conselho é formado por cinco membros indicados e/ou nomeados pelo Presidente da República ou por Ministros de Estado[193]. Sustenta Ramos que:

> O Conselho de Administração tem que estar aberto, por exemplo, para que algum representante do Conselho Curador dele participe. O Conselho Curador está voltado para as questões de conteúdo, de programação, de zelar para que a EBC cumpra suas finalidades legais. Mas, para isso é fundamental que esteja presente também no Conselho de Administração, onde as questões orçamentárias e tecnológicas são resolvidas. (RAMOS *apud* LOPES, 2013, p. 9)

[193] O Conselho de Administração é composto por um membro indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que exercerá a presidência do colegiado; pelo Diretor-Presidente da EBC; por um membro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; por um membro indicado pelo Ministro de Estado das Comunicações; e por um membro indicado pelos acionistas minoritários, e, não havendo estes, um membro indicado pelo Ministro de Estado da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

A programação não é uma ilha dentro da emissora. Ela afeta e é afetada por outras questões, por isso parece incoerente limitar a participação social apenas à programação. Como pontuou Ramos, é preciso pensar a televisão pública de forma mais ampla, incorporando ao debate outras áreas imprescindíveis para a produção e a distribuição do conteúdo, o que envolve impreterivelmente as áreas financeira e tecnológica[194].

Comparando o Conselho Deliberativo da TV Brasil com o da Fundação Cultural Piratini (FCP), fundação mantenedora da afiliada TVE-RS, observam-se na afiliada possibilidades mais amplas de atuação. O Conselho Deliberativo da FCP, além de estabelecer as diretrizes da programação e zelar para que essas sejam cumpridas, intervém, ou melhor, também participa das discussões e decisões de outras áreas de gestão da emissora. Por exemplo, os acordos e convênios firmados pela TVE-RS com instituições públicas ou privadas referentes à programação e à produção precisam ser aprovados pelo seu Conselho Deliberativo. Os membros desse conselho ainda participam de decisões da área financeira, assim como aprovam o seu orçamento, fiscalizam a sua execução e as contas anuais da emissora. Enquanto na EBC a participação social fica restrita ao conteúdo, na emissora gaúcha o conselho é um órgão que auxilia em diversos aspectos da gestão. Contudo, em ambos, cabe aos executivos federal e estadual indicar e nomear os respectivos presidentes e diretores das emissoras – embora no Rio Grande do Sul o conselho possa apreciar os nomes indicados, mas isso não significa que tenha poderes para vetar os nomes designados pelo governador.

No que diz respeito ao perfil dos cidadãos que podem participar da gestão das TVs públicas, deve-se destacar que não raramente as emissoras delimitam *quem pode participar*. Indicam os pré-requisitos dos participantes, estabelecendo o perfil daqueles que são considerados aptos a representar a sociedade dentro desses espaços decisórios. Na EBC, por exemplo, o candidato a conselheiro precisa ser indicado por uma entidade sem fins lucrativos. A experiência profissional também é considerada como critério relevante para a escolha, pois se exige o currículo *vitae* do candidato. Portanto, não é qualquer cidadão que pode atuar nesse

[194] Para ilustrar a incongruência das restrições do Conselho Curador aos assuntos referentes à programação, cabe resgatar a discussão sobre a instalação do operador digital da rede pública - proposta para criação de infraestrutura comum em todo o país que atenda às emissoras públicas, a própria EBC, os canais do Legislativo e do Judiciário. Ou seja, pela regra fixada, o Conselho Curador não poderia opinar sobre o modelo a ser adotado. De acordo com o conselheiro Murilo César Ramos, "a posição da presidente da EBC na época [Tereza Cruvinel] era que, por se tratar de um assunto da administração, não cabia ao Conselho Curador fazer essa discussão, e ela foi feita. O Conselho Curador tirou a posição formal para que não fosse feita a parceria público-privada. [...] O Conselho Curador teve que fazer um esforço muito grande, uma disputa, para poder discutir o assunto (RAMOS *apud* LOPES, 2013, p. 9).

espaço. No edital de Consulta Pública da EBC, os candidatos a membros do conselho curador precisam ser indicados por alguma entidade social e de certa forma possuir alguma afinidade com a área.

Na prática os habilitados geralmente são integrantes das elites políticas e/ou intelectuais. Suas escolhas são justificadas em face do suposto conhecimento saber técnico. Entretanto se o projeto é construir uma televisão pública mais participativa, com vínculos sociais fortes, que contribua para o fortalecimento da democracia, é urgente, conforme sustentam Blumler e Hoffmann-Riem (1992), que o tema deixe de ser monopólio de políticos e intelectuais. Portanto, se faz necessário incluir uma parcela maior de cidadãos, a mais diversa possível, que inclua inclusive cidadãos comuns, e que o mérito da participação esteja ancorado tão somente na sua condição humana e não somente nos seus vínculos políticos e/ou de experiência profissional. Isto é, esteja ancorado pelo fato de ser um telespectador comum, com sua visão de mundo ou seu ponto de vista condicionado pela sua origem de classe social e cultural. Com isso quero defender que as instâncias participativas deveriam ser mais abertas e contemplar e serem formadas também pelo cidadão comum.

Na EBC são 22 os membros do Conselho Curador, entre os quais quatro Ministros de Estado; um representante indicado pelo Senado Federal, e outro pela Câmara dos Deputados. Os funcionários da EBC elegem seu representante no conselho para dois anos de mandato, sem reeleição. A sociedade civil possui o maior número de assentos, são 15 representantes com mandato de quatro anos e a possibilidade de uma recondução. Na sua formação, procura-se ter, no mínimo, um representante por região do país para expressar, na sua composição, a diversidade do país. O último edital publicado em janeiro de 2014 para escolha de cinco novos membros do Conselho Curador[195] reservou duas vagas para negros, uma para indígena, uma para pessoa portadora de necessidade especial e um para jovem entre 15 e 29 anos.

Ao determinar no edital o perfil desejado (étnico-racial, geracional e portadores de necessidade especial) para os novos conselheiros, o Conselho Curador estabelece meios para garantir que a diversidade seja de fato implementada entre os seus integrantes. Medida meritória que pode introduzir diferentes percepções da sociedade e enriquecer a programação da televisão pública. Articulando a questão de *quem pode participar* com o *formato da indicação*, cabe relembrar que o candidato a conselheiro precisa ser indicado por uma

[195] Edital de Consulta Pública 01/2014, disponível em: http://conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/edital_consulta_publica-2014.pdf

entidade sem fins lucrativos, com atuação, ainda que parcialmente, na área da comunicação[196]. O *formato da indicação* dos conselheiros teve uma pequena melhora desde a implantação da EBC[197]; no entanto, a decisão final continua sendo do executivo federal. Depois do prazo de 40 dias para que as entidades façam as indicações dos candidatos, o próprio Conselho Curador organiza uma lista tríplice para cada uma das vagas disponíveis. A lista é submetida ao Presidente da República para a homologação dos nomes. Embora exista a participação das entidades na indicação, o modelo é bastante restrito e poderia ser aprimorado, por exemplo, com a existência de alguma mediação com a sociedade no processo de escolha. Em outras consultas públicas realizadas pelo governo federal existe maior valorização das deliberações populares porque possibilita que qualquer cidadão faça o cadastro no site governo eletrônico[198] para opinar e acompanhar o andamento da consulta.

Na TVE-RS, o Conselho Deliberativo é composto por 25 membros. Seis deles são escolhidos pelos integrantes do próprio Conselho para mandatos de três anos, havendo possibilidade de uma reeleição. Segundo o regimento interno, podem ser eleitos cidadãos de "ilibada reputação e notória dedicação à causa comunitária", notadamente nas áreas de Educação e Cultura. As outras 19 vagas pertencem a entidades natas[199]. São instituições que possuem assento fixo no Conselho e indicam seus representantes. A inclusão das instituições foi feita em 1995, quando "houve a ampliação do conselho incluindo entidades

---

[196] No edital são mencionadas as seguintes áreas: "à promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos ou da democracia; à educação ou à pesquisa; à promoção da cultura ou das artes; à defesa do patrimônio histórico ou artístico; à defesa, preservação ou conservação do meio ambiente; à representação sindical; classista e profissional" (EBC, 2013).

[197] No início da EBC, os 15 representantes da sociedade civil eram indicados pelo Presidente da República.

[198] A Secretaria de Direitos Humanos (SDH) é um órgão do governo federal que utiliza com frequência a consulta pública na preparação dos relatórios sobre tortura e outros temas relacionados aos direitos humanos. Ver Programa de Governo Eletrônico Brasileiro disponível em: https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/index.do

[199] São entidades natas do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini: 1) a Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Estado; 2) Secretaria de Estado da Educação e do Desporto; 3) Secretaria de Estado da Cultura; 4)Fórum Estadual de Reitores; 5) Associação Rio-Grandense de Imprensa – ARI - Rio Grande do Sul; 6) Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado do Rio Grande do Sul; 7) Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão do Rio Grande do Sul; 8) Associação Profissional dos Técnicos Cinematográficos do Rio Grande do Sul – APTCIRS; 9) Sindicato dos Músicos do Rio Grande do Sul; 10) Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS; 11) Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Rio Grande do Sul - SINEPE(RS); 12)Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul - SINPRO/RS; 13) Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul - CPERS/SINDICATO; 14) Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul - FIERGS; 15)Federação da Agricultura d Rio Grande do Sul - FARSUL; 16) Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul - FEDERASUL; 17) Associação Rio-Grandense de Propaganda - ARP; 18) representante dos Funcionários da Fundação Cultural Piratini - Rádio e Televisão; 19) Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul - FETAG/RS.

representativas da sociedade civil, rompendo com a predominância do poder dos governos de plantão" (LOBATO, 2004, p. 188).

Embora essas entidades representem vários setores e instituições sociais, assim como as suas ações no Conselho Deliberativo da TVE-RS tenham dado um caráter mais democrático à gestão da emissora, hoje a fixidez imposta pelo regimento interno do conselho[200], especialmente pelo caráter de vaga vitalícia para as instituições, impede o acompanhamento do dinamismo da sociedade. Em quase duas décadas, desde que este novo formato foi adotado, a sociedade sofreu muitas transformações, surgiram novas demandas sociais e muitas dessas se manifestam em organizações sociais cuja representação no Conselho não existe.

Segundo Pedro Osório, ex-presidente do Conselho Deliberativo da TVE-RS e atual diretor executivo de rádio e TV, desde 1995 muitas entidades perderam o interesse em participar e, por outro lado, novas entidades deveriam integrá-lo. Afirma Osório que a necessidade de atualização da representatividade é partilhada tanto pelo próprio Conselho quanto pela Diretoria Executiva da Fundação. "Já estão sendo encaminhadas algumas mudanças, propostas pelas duas instâncias referidas, no Estatuto da entidade que está sendo reformulado" (OSÓRIO, 2013).

Quanto ao âmbito *de participação***,** é relevante analisar se nos órgãos consultivos e /ou deliberativos, especialmente daqueles instituídos nas emissoras com cobertura nacional ou estadual, oportunizam a audiência participar das discussões independentemente do local de residência. O modelo participativo que atuasse em âmbitos diversos (nacional, regional, estadual e local) potencialmente seria o mais democrático. Na TV Brasil, embora o Conselho Curador busque inserir um representante por região geográfica do país, cada estado e cidade possuem suas especificidades que precisam ser ouvidas e atendidas.

Diante da dificuldade para incluir maior número de cidadãos no Conselho Curador, sustento que as audiências públicas do Conselho Curador poderiam ser uma alternativa para articular o nacional com o local, e vice-versa. Contudo elas têm sido pouco frequentes e realizadas praticamente nas capitais, em detrimento das cidades do interior. Nos seis anos de existência da EBC foram realizadas apenas oito audiências em seis cidades, das quais cinco

[200] Regimento interno do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. Disponível em: http://www.fcp.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=166&id=337

foram em capitais de estado ou no Distrito Federal[201]. A maior abertura das emissoras públicas para ouvir a sociedade foi registrada em 2012, quando foram realizadas quatro audiências, número que refluiu em 2013, que teve uma única, acontecida no Rio de Janeiro. Já a afiliada gaúcha tem buscado ampliar a participação social em sua gestão por meio da realização de uma audiência pública anual para prestar contas e ouvir sugestões da sociedade. Essa tem sido a alternativa encontrada pela emissora para "fugir" do engessamento do seu Conselho Deliberativo.

Se, por um lado, a existência da televisão pública é relevante para a consolidação da democracia, ao analisarmos os mecanismos de participação, evidencia-se a imprescindibilidade de maior abertura dessas instituições à participação popular. Significa que há necessidade da democratização dessas instituições, visto que ainda não demonstram muita predisposição ao compartilhamento das decisões. Da mesma forma se faz necessário àquelas que mantêm alguma participação social o constante aperfeiçoamento do seu modelo participativo, visando a contemplar minimamente o dinamismo da sociedade em termos de demanda de representação.

[201] Duas audiências públicas aconteceram no Rio de Janeiro e duas em Brasília. As demais foram realizadas em Porto Alegre, Marabá, Recife e Belo Horizonte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicio a conclusão desta tese em dezembro de 2013, mês em que a Empresa Brasil de Comunicação (EBC)/TV Brasil completa seis anos de existência. A pesquisa e as análises realizadas para a produção deste trabalho indicam a necessidade de alterações urgentes para correção dos equívocos cometidos desde a elaboração do projeto de criação da TV Brasil. Erros que ainda emperram seu funcionamento e fragilizam a consolidação da rede nacional de televisão pública.

Entendo que um dos problemas na concepção da emissora foi o fato de esta ter sido uma medida pontual do governo federal, sem uma ampla discussão com a sociedade de um novo marco regulatório para as comunicações. Presumo que o país perdeu uma oportunidade de ter revisto o marco regulatório do setor quando lançou a TV Brasil e iniciou a transmissão digital no mesmo dia, 7 de dezembro de 2007. A emissora acabou sendo um ato isolado, embora dependesse da estrutura das TVs Educativas para formar a rede. Sem agregar afiliadas, falha por não conseguir disponibilizar o sinal gratuito em todo o território nacional. Como a programação não chega à grande maioria das localidades, criou-se uma emissora pública desprovida de potencial para ter audiência. Excluindo a possibilidade de a população ter acesso à programação, fere-se uma concepção básica do serviço público, inclusive da comunicação: a universalidade de acesso.

Cabe relembrar que o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) esperou cinco anos para apresentar à sociedade a proposta de comunicação pública e, apesar do tempo decorrido, deixou a estrutura física da rede para ser construída posteriormente. Situação da qual se pode inferir que o governo não tinha de fato um planejamento minimamente adequado para implantar a televisão pública, tanto que não estava previsto nos programas de governo de 2002 e 2006 do candidato Lula à Presidência da República.

Talvez o governo Lula tenha feito motivado pelas dificuldades enfrentadas nas eleições presidenciais de 2006 - quando o governo e os principais líderes petistas estavam sendo acusados de corrupção – caso que ficou conhecido como “mensalão”. As denúncias foram exploradas pelos meios de comunicação, ocupando espaços consideráveis nas principais emissoras de televisão do país. No entanto, se a proposta era gerar contrainformação com a nova rede, essa deveria ter recebido maiores investimentos, ter nascido em condições mínimas de disputar audiência – o que não foi feito.

Por outro lado, como a administração petista até aquele momento nada tinha feito em termos de política de comunicação, frustrou a expectativa dos movimentos sociais (CABRAL, 2008). Deste modo, a criação da EBC poderia ter amenizado as críticas recebidas pelo governo neste setor. Contudo, se a intenção era contemplar as reivindicações sociais, então por que o governo excluiu dos debates os representantes de instituições que vinham participando do diagnóstico do campo público de comunicação e formulando propostas para sua reformulação? Havia um movimento organizado nos I e II Fóruns Nacionais de Televisão Pública, realizados em 2006 e 2007, pelo Ministério da Cultura, cujo potencial e discussões pouco foram aproveitados. O projeto EBC foi refratário à sociedade, construído dentro do e pelo governo federal, desconsiderando a contribuição dos movimentos sociais engajados na luta pela democratização da comunicação brasileira.

A criação da EBC pode ter sido motivada em parte pelo contexto latino-americano, pois parte dos países vizinhos tinha iniciado um movimento de recuperação de antigas estruturas de televisão pública e revendo leis, na sua maioria feitas durante os períodos ditatoriais e/ou neoliberais, marcadas pelas ideologias hegemônicas dessas épocas. A conjuntura era de mudanças, inclusive com a indicação vinda a partir das discussões travadas no âmbito do Mercosul (2007) para que os países membros implantassem meios de comunicação públicos, reconhecendo a relevância deles para consolidação da democracia e integração não apenas econômica, mas social e cultural entre os países da região.

Embora a conjuntura fosse favorável à implantação da EBC, ela nasceu frágil e podendo ser assistida na estreia apenas pelos moradores do Distrito Federal, Rio de Janeiro e Maranhão – onde emissoras estatais foram incorporadas para formar a nova rede, além da região metropolitana de São Paulo. Além da enorme deficiência na cobertura, a TV Brasil não trouxe inovações no conteúdo que pudessem identificar a nova rede ou diferenciá-la das emissoras que estavam sendo incorporadas. Surgia um novo nome, mas isso não refletiu em reais transformações na comunicação pública televisiva no Brasil. Manteve-se na grade grande parte significativa dos conteúdos veiculados pela TVE-RJ e programas licenciados da TV Cultura de São Paulo. Colocou-se no ar uma emissora sem inovações e sem divulgação institucional, pois o governo não fez nenhuma campanha de lançamento da empresa pública de comunicação. Embora necessária, diante das condições da estreia da TV Brasil, talvez a ausência de publicidade tenha sido a melhor estratégia.

Os problemas apontados em relação à EBC/TV Brasil ampliam-se quando analisados da perspectiva de rede, focando na articulação entre a emissora federal e as TVs Educativas, objeto desta tese. O uso de concessões da radiodifusão por diferentes grupos locais não é um fato novo. Vários trabalhos (Costa e Brenner 1997, Santos 2005, Lopes 2010, Stevanin 2011) já apontavam para a apropriação indevida das concessões educativas por grupos privados. Mesmo diante deste quadro conhecido, a equipe que elaborou a proposta considerou como viável construir a rede de televisão pública baseada na afiliação dessas emissoras em vez de investir em uma infraestrutura própria. Outra opção teria sido mesclar afiliação e instalação de retransmissores para chegar mais próximo da universalização da cobertura, afinal aonde o serviço não chega por falta de afiliadas, acredito que seja dever do Estado proporcionar aos cidadãos o acesso aos conteúdos da televisão pública.

Se as TVs Educativas tivessem uma atuação mais adequada no sentido de valorizar o cotidiano das pessoas da região, a associação da TV Brasil com essas emissoras poderia ser de fato positiva. Representaria economia de recursos públicos federais com o uso da estrutura das TVs locais, assim como se ganharia em termos de diversidade com a inserção de programação regional. Isso significa dizer que o conteúdo nacional deva chegar, mas não se deve tratar como questão secundária a veiculação de programas que tratem das especificidades de cada cidade ou região. Entretanto, a situação encontrada é bastante diferente. Sendo assim, como acreditar que um concessionário educativo que utiliza inadequadamente a concessão para fazer proselitismo político, religioso ou a administra como um negócio privado teria algum interesse em afiliar-se à televisão mantida pelo governo federal?

A resposta a esta questão tem sido o baixo índice de afiliação, apenas 25% das TV Educativas estão associadas em rede à TV Brasil. A construção da rede esbarra em uma realidade complexa, conforme evidenciou pesquisa de campo realizada na Região Sul. Entre as 28 emissoras em funcionamento na região, mais de 80% das concessões estão nas mãos de particulares, entre eles: políticos, empresários, universidade privadas e religiosos. A região concentra a segunda maior quantidade de TVs Educativas entre as regiões brasileiras, contudo possui o menor índice de afiliação, 14,3% do total – o que corresponde a quatro emissoras.

Entre os principais aspectos levantados sobre a atuação das TVs Educativas é relevante destacar a baixa produção de conteúdo local, em média são retransmitidas 21 horas diariamente de conteúdo gerado pela cabeça-de-rede. Da produção feita no local, 20%

referem-se a programas religiosos e comerciais, além da expressiva quantidade de programas terceirizados e do formato variedades (policiais e colunismo social). Soma-se ainda a pouca existência de conteúdos que possam contribuir para diversidade cultural e informativa que busquem contemplar a heterogeneidade social.

Essas TVs Educativas na Região Sul reproduzem a conhecida verticalização de conteúdo que costuma imperar nas redes televisivas comerciais, retransmitindo a programação de seis cabeças-de-rede: TV Cultura-SP (13 afiliadas), Canal Futura (5 afiliadas), TV Brasil (4 afiliadas), Rede Século 21 (2 afiliadas), SESC TV (uma afiliada) e Rede Mercosul (uma afiliada). Outras duas emissoras não possuem cabeça-de-rede. Excetuando-se a TV Cultura-SP que possui a maior penetração na Região, e a TV Brasil, terceira no número de afiliadas, observa-se que a estrutura das educativas está sendo útil para ampliação de fundações privadas em detrimento da rede pública federal.

Além dos problemas mencionados, ficaram evidenciados três obstáculos que têm dificultado a construção da rede pública, são eles:

1) Regularidade - a afiliação não poderá ocorrer se a emissora tiver algum tipo de débito com a União. Isso implica estar adimplente com as obrigações fiscais, como o pagamento da previdência social. A regra é válida para empresas e/ou instituições firmarem qualquer tipo de contrato, convênio ou cooperação com a União. A simples existência desta norma já põe em xeque o projeto de ampliação da cobertura da TV Brasil condicionado a afiliação das TVs Educativas, afinal não há como garantir que as emissoras estejam em dia com suas obrigações. Como esse problema foge do controle dos gestores da emissora federal, é algo que cabe ao concessionário resolvê-lo.

2) Afiliação voluntária – embora a concessão seja educativa (não comercial), as fundações concessionárias, assim como qualquer outra emissora, possuem autonomia para escolher a cabeça-de-rede com a qual irão trabalhar associadas. Cabe relembrar que as outorgas educativas são distribuídas sem licitação e gratuitamente às fundações sem fins lucrativos. Além desse privilégio, os concessionários ainda podem receber incentivos ou deduções dos tributos quando obtêm o título de utilidade pública municipal, estadual ou nacional. Desta forma, o Estado é útil para conceder benefícios, mas quando é para estabelecer relacionamento, por meio da afiliação, o deixa de ser.

A maior contradição reside no fato de essas emissoras, que deveriam ser parceiras da TV Brasil, levando o sinal a maior número de brasileiros, estarem contribuindo com a expansão de grupos privados de comunicação. Servem para ilustrar os casos da SESC TV, mantida pelo empresariado do comércio; Rede Mercosul, televisão comercial de propriedade de Luis Mussi, político vinculado ao PMDB; Rede Século 21, televisão católica. Com a presença mais significativa vem o Canal Futura, pertencente à Fundação Roberto Marinho das Organizações Globo, que tem como mantenedores organizações comerciais e grandes conglomerados financeiros e industriais.

3) Divergência político-ideológica - a maioria dos gestores das TVs Educativas não explicita que a diferença política com o governo petista desmotiva a afiliação, contudo as atitudes indicam a preferência em não vincular suas emissoras à imagem do governo federal. Algumas delas eram afiliadas à antiga TVE-RJ[202], mas com a sua junção para formar a nova rede, houve desfiliação de quatro emissoras catarinenses e uma paranaense. Outro aspecto que indica a divergência é que há concessionários que preferem pagar à TV Cultura de São Paulo pelo uso do conteúdo a receber a programação gratuita da TV Brasil.

É preocupante que a imagem da TV Brasil esteja tão vinculada ao governo petista, indicando que um dos grandes desafios da emissora é trabalhar sua imagem como televisão pública e não como canal televisivo de determinado governo ou partido político. Para tanto, episódios como o ocorrido em 21 de outubro de 2013 prejudicam demasiadamente o projeto de televisão pública. Nesse dia a TV Brasil deixou de retransmitir o programa *Roda Viva* com a participação da ex-senadora e pré-candidata à Presidência da República pelo então PSB, Marina Silva. O programa produzido pela TV Cultura de SP não foi veiculado sob a alegação de problema técnico[203]. Fato semelhante foi registrado em 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. À época o entrevistado pelo mesmo programa era o líder do Movimento sem Terra (MST), João Pedro Stedile. O programa foi vetado, não sendo transmitido em rede pela TVE-RJ (BUCCI, 2003). Casos como os mencionados prejudicam a consolidação da televisão pública e são danosos ao processo democrático por impedirem o direito do contraditório se manifestar em um espaço denominado público.

---

[202] Embora a TVE-RJ fosse mantida pelo governo federal, tinha um histórico como televisão pública ao lado da TV Cultura de São Paulo, talvez por esta razão não fosse tão facilmente vinculada ao governo Lula.
[203] Sobre o fato ver *Marina fora do ar: a culpa é do novato*. O Estado de S. Paulo - 23/10/2013.

Por outro lado, considerando que uma parte expressiva das TVs Educativas é utilizada como extensão dos interesses privados dos grupos concessionários, a afiliação à rede pública federal representa para as emissoras um possível controle sobre suas práticas. A afiliação poderia inviabilizar a inserção de programas comerciais, terceirização e das inserções de programas religiosos. Isto é, a associação ao Estado, configurado na TV Brasil, potencialmente traria esses "riscos" às emissoras. Tais "ameaças" significam simplesmente o cumprimento da legislação. Assim, o risco à sustentabilidade financeira e da promoção dos negócios (políticos, religiosos ou comerciais) parecem como os motivos de fundo pelos quais as TVs Educativas não se filiam à rede pública e, por isso, pode estar sendo mais vantajoso pagar para receber conteúdos da TV Cultura de SP a firmarem parceria com a EBC.

O temor, no entanto, de a TV Brasil exigir das afiliadas o cumprimento das normas estabelecidas não passa de uma preocupação dos concessionários. Na prática, não existe controle, conforme verificado na pesquisa. A situação para ampliar a rede tornou-se tão crítica diante da dificuldade de encontrar emissoras que voluntariamente desejassem compor a rede, que muitos aspectos foram e são desprezados. Na Região Sul essa situação é observada em duas das quatro afiliadas. A TV Beltrão (Francisco Beltrão/PR) e ARTV (Araranguá/ SC) se tornaram afiliadas quando nos respectivos Estados não existia retransmissão da TV Brasil pelo canal aberto. Isso ocorreu quando a TVE–PR desfiliou-se depois da eleição de 2010, optando por retransmitir a TV Cultura de São Paulo, e a TV Cultura-SC, que encerrou suas atividades por problemas financeiros.

Sem nenhuma afiliada nos dois estados, a TV Brasil resolveu firmar parcerias com esses concessionários, que atuam de forma bastante questionável, e, assim, pode chegar, mesmo que parcialmente, às residências dos catarinenses e paranaenses. As afiliadas mencionadas terceirizam parte da grade, veiculam conteúdos religiosos, e na TV Beltrão ainda se verifica a inserção diária de programas comerciais. Esses casos demonstram o caminho tortuoso que a TV Brasil tem feito para ampliar a cobertura, estratégia prejudicial à imagem da televisão pública. Afinal ao associar-se a esse perfil de emissora, o Estado brasileiro acaba sendo omisso e conivente com a apropriação inadequada das concessões públicas. Pior ainda é que mesmo fechando os olhos para as irregularidades cometidas pelas afiliadas, tal medida não resolveu o problema da universalidade da cobertura na região. A TV Brasil chega à região por meio de duas emissoras administradas por particulares, as já mencionadas, TV Beltrão e ARTV, e duas mantidas por entes públicos (UFSC TV e TVE-

RS). No Rio Grande do Sul o sinal chega a cerca de 60% da população, enquanto em Santa Catarina a 22% e o Paraná apresenta o quadro mais crítico, pois o sinal alcança somente a 2% dos moradores.

No processo questionável de formação de rede, um aspecto positivo merece ser mencionado. A política de rede instituída pela TV Brasil favorece a regionalização da programação, possibilitando a afiliada gerar até 13h30min de conteúdo local. No entanto, constata-se o predomínio da grade nacional. Em média, as quatro emissoras afiliadas inserem diariamente pouco menos de 3h30min de programas próprios. Da mesma forma não consegue atender a uma das inovações propostas na política da rede, a veiculação nacional de uma faixa diária de 4h de programas produzidos pelas afiliadas, possibilitando o compartilhamento de programas, o que seria salutar para a construção de uma rede pública que pretende refletir a diversidade social e cultural do país. Não há conteúdos suficientes para preencher o tempo previsto, sendo inserida apenas 1 hora. As emissoras da região Sul ainda não forneceram programas para esse compartilhamento; está previsto para 2014 que o programa infantil *Pandorga*, produzido pela TVE-RS, seja incluído nessa proposta.

Como já vimos com Giddens (1989), a consciência discursiva nem sempre reflete a consciência prática. Não basta ter, no papel, Os fatos mencionados indicam que possuir uma política de rede inovadora no sentido de prever a regionalização da programação e a socialização de conteúdos não têm sido suficientes para imprimir mudanças. Ainda mais porque não seja uma novidade no cenário brasileiro a escassez de recursos das emissoras locais para gerar programação. Diante desta situação, mais do que indicar a horizontalização é preciso definir mecanismos para operacionalizá-la. Ainda surge como complicador a situação da TV Brasil, que ao longo dos últimos três anos teve redução de R$60 milhões no seu orçamento. E menos recursos inviabilizam o investimento nas coproduções com as afiliadas, uma das alternativas para estimular a produção regional.

A própria TV Brasil tem carência de recursos para investir em novos produtos e depende excessivamente de licenciamentos, o que corresponde 30,7% dos programas veiculados. Se somadas as coproduções e as parcerias chega-se a 66,3% da grade, por isso fracassa na função de ser a promotora da cultura nacional, estimular a produção regional e independente. Entre os licenciamentos destacam-se os infantis e juvenis de origem europeia e estadunidense, o que é uma contradição, tendo em vista que a aproximação com América Latina e África percebida na programação da TV Brasil não se estende nos conteúdos

voltados a esse público, o que precisa ser revisto. Outro aspecto a ser aprimorado é a inserção de produção independente que deveria ocupar no mínimo 5% da grade, mas ainda não atinge o índice estabelecido pela Lei nº 11.652/2008.

No que concerne à programação nacional gerada pela própria emissora, verifica-se um esforço em ampliar os programas que abordam a diversidade, cidadania e aproximação com países vizinhos. Entretanto, muitos desses programas não estão incluídos na faixa obrigatória de retransmissão pelas integrantes de rede, entre os quais destaco: *Aglomerado* (TV Brasil em parceria com a Cufa – Central Única das Favelas); *Tal como somos*, da Televisión América Latina; e documentários latino-americanos produzidos pela DOCTV Latinoamerica (rede de cooperação de 16 países da região). Outros três que discutem a atuação dos meios de comunicação também ficam de fora da grade nacional, são eles: *Ver TV* – parceria da TV Câmara com TV Brasil, *O público na TV* – produzido pela Ouvidoria da EBC/TV Brasil sobre a atuação da televisão pública; *Observatório da Imprensa* – debate a atuação da mídia. Esses são conteúdos que estão dentro da concepção de televisão pública, porém, equivocadamente, deixam de ser veiculados nacionalmente por muitas das emissoras que compõem a rede.

Na articulação da programação nacional com a local, constata-se, conforme já mencionado, o predomínio dos conteúdos disponibilizados pela TV Brasil. Nas afiliadas, os maiores problemas foram encontrados na ARTV e TV Beltrão, pois, além da menor inserção de conteúdo local, quando ele é veiculado, sua produção é terceirizada, loteando sua grade para diversas denominações religiosas. Na UFSC TV não há variedade de formatos, a maior parte da grade é ocupada com a produção feita pelos alunos.

A TVE-RS aparece indiscutivelmente como a emissora mais concernente com os princípios que deveriam nortear a programação da televisão pública. Os conteúdos de sua programação buscam atender à diversidade geracional, cultural e étnico-racial daquele estado. É a única afiliada que produz conteúdo voltado ao público infantil, terceira idade e população negra, entre outros. Outra característica relevante é a articulação que essa emissora faz da programação local com a grade nacional, o que não se percebe nas demais afiliadas sulistas. Apesar desses pontos positivos, a programação local ainda é pequena, 3h30min por dia, assim como bastante restrita à região metropolitana de Porto Alegre.

Os limites da programação estão fortemente relacionados à falta de orçamento das emissoras educativas. Embora os gestores defendam a necessidade de diversificar as fontes de financiamento, as emissoras vinculadas a instituições públicas ainda dependem quase que

exclusivamente dos recursos públicos. Em 2012, por exemplo, a EBC conseguiu captar R$66,8 milhões com apoio institucional e/ou prestação de serviços, frente aos R$411,6 milhões recebidos do orçamento. Na TVE-RS a situação foi diferente. Teve captação de R$900 mil e o governo estadual repassou R$19,3 milhões. Situação mais desfavorável é o que se observa na UFSC TV, que não possui orçamento próprio, depende do repasse da reitoria para atender às demandas que forem surgindo – situação crítica que dificulta o planejamento da emissora.

Nas emissoras mantidas por particulares, a ausência de controle fiscalizatório faz com que a venda de espaço na grade seja a principal fonte de recursos, veiculando programas de comercialização dos mais diversos produtos. A certeza do descontrole da situação pelo Estado é tanta que mesmo as afiliadas indicam nos respectivos *sites* quais são os programas terceirizados. Diante do que foi apresentado, parece urgente que a sociedade brasileira debata um modelo de financiamento para as TVs Educativas. O apoio institucional como formato de captação de recursos é pouco atrativo para a maioria das empresas, por isso alguma alternativa deve ser encontrada para viabilizar a sustentabilidade dessas emissoras.

Se feita uma análise restrita às normas de outorgas, os concessionários deveriam ter condições de manter as emissoras com recursos próprios. O representante legal da fundação que requereu a concessão assume compromisso com o Estado de que possui condições financeiras para sustentá-la. Entretanto, que interesse teria um grupo sem vínculo associativo, educativo e/cultural em dispor de recursos próprios para manter uma emissora? Ao ser esta uma das únicas exigências feitas até recentemente pelo Estado, consentia-se que elites locais se apropriassem dessas concessões públicas, indubitavelmente para obter algum tipo de vantagem.

A pesquisa feita para essa tese levantou a existência de mecanismos de participação social na estrutura de gestão das emissoras e constatou ser esta uma das deficiências. Mesmo que de forma incipiente, são as emissoras mantidas por entes públicos as que possuem alguma preocupação em compartilhar a gestão. Entre as quatro afiliadas na região, somente a TVE-RS possui abertura à participação através do Conselho Deliberativo, e a TV Brasil um Conselho Curador. Nas duas emissoras há necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação, sobretudo para possibilitar que os telespectadores e pessoas distantes das capitais possam participar dos processos decisórios.

Na emissora gaúcha, 19 entidades têm assentos fixos no conselho desde 1995 e outros seis membros são eleitos pelo próprio conselho. Na TV Brasil, entidades sociais indicam 15 representantes da sociedade civil, contudo a decisão final cabe ao Executivo federal. Com isso quero apontar que o processo de escolha precisa ser democratizado, tornar-se mais popular e menos elitizado. Outro problema é a restrição do âmbito de participação. Na TV Brasil o compartilhamento das decisões fica delimitado à programação. As áreas que afetam diretamente a produção de conteúdos como, por exemplo, a tecnológica e financeira não são abertas à intervenção da sociedade civil.

A partir do que foi apurado nesta pesquisa, sustento a impossibilidade de se formar uma rede pública de televisão que tenha como base as TVs Educativas, conforme previsto equivocadamente no projeto da EBC. Essas emissoras até podem vir a integrar a rede, mas não sem a indispensável discussão para estabelecer o papel delas a partir de um novo marco regulatório. É preciso definir também a função das cabeças-de-rede e afiliadas na organização em rede, fixar limites de tempo para retransmissão do conteúdo gerado pela emissora líder e, assim, evitar que se mantenha a prática histórica da verticalização nas TVs comerciais e nas públicas.

Diante do quadro apresentado depois de transcorridos seis anos de existência da EBC/TV Brasil, vislumbra-se uma tentativa de formar a rede nacional a partir das geradoras localizadas nas capitais. Para tanto, os gestores da emissora federal buscam fechar acordo de afiliação com a EPR (emissora vinculada ao governo do Paraná) para ter uma afiliada em cada uma das capitais da Região Sul. Argumento que encontra amparo na própria política de rede que exclui as emissoras do interior do direito de participação do comitê de rede, da mesma forma como oferece contrapartida financeira somente às geradoras estaduais para envio de matérias ao telejornalismo. Uma rede pública formada somente com as emissoras das capitais não supre a necessidade de representação da diversidade do país, é muito pouco diante das especificidades de cada estado.

Ao mostrar o panorama da construção da rede pública de televisão a partir da pesquisa sobre estrutura, programação, financiamento e participação, esta tese contribui porque aborda conjuntamente essas questões que estão estreitamente articuladas na prática televisiva. Busquei construir uma análise que permitisse perceber as conexões existentes entre os cenários nacional e local, permitindo uma visão ampla sobre o projeto de rede pública e a práxis depois de meia década de existência da TV Brasil. Busco mostrar como se chegou a

esse modelo de televisão pública, o processo de distribuição das concessões pelo governo federal favorecendo elites locais, que as utilizam em defesa de interesses particulares em detrimento da sociedade. Em síntese, criou-se uma engrenagem viciada em particularismos sobre a qual se tenta, sem sucesso, edificar a rede pública de televisão.

As críticas reiteradas ao longo desta tese não reduzem a relevância da televisão pública na sociedade brasileira, mas demonstram o contrário: que ela é tão necessária para mostrar a diversidade do nosso país, reduzir as desigualdades de representação (geográfica, cultural, étnica e social) e fortalecer a cidadania que deve ser construída de forma consistente. Não é aceitável uma televisão pública ser criada para ficar à margem das redes comerciais. É preciso ter ousadia e enfrentar os muitos entraves, como aqueles advindos da pressão dos grupos de comunicação hegemônicos, empenhados em não permitir a construção de uma rede pública de comunicação realmente forte e capaz de disputar os sentidos e significados sociais. É sumamente necessário que a TV Brasil ofereça uma programação generalista, pensada para abarcar a pluralidade que nos é constitutiva enquanto nação, para criar laços e abrir canais de diálogo e trocas com as mais distantes comunidades, e, sobretudo, para que nós, brasileiros, de todos os cantos e com nossas diferenças possamos nos ver e reconhecer na televisão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADC. Uma radiodifusión pública para la democracia. In: MORENO, Rosa María (ed). **De lo estatal a lo público. Medios: ¿de quién y para qué?** Lima: ACS, 2006. (p. 55-88)

ANATEL. **SRD – Sistema de Radiodifusão**. Disponível em: http://sistemas.anatel.gov.br/srd/. Acesso em: 12 jul. 2012.

ARGENTINA. **Decreto 1526/2009**. Estabelece as previsões necessárias para o funcionamento da RTSA. Disponível em: http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159060/norma.htm Acesso em 10 ago.2012.

BECERRA, Martín, MASTRINI, Guillermo. **Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios em la América Latina del siglo XXI**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

BECERRA, Martín *et al*. **El renacimiento de la televisión pública en América Latina**. Buenos Aires: Tecnos, 2013.

BELTRÁN, Luis Ramiro. ***Políticas nacionales de comunicación en América Latina: Los primeros pasos.*** Nueva Sociedad, nº 25 julio-agosto, 1976 (p. 4-34).

BIANCO, Nelia R del; ESCH, Carlos Eduardo; MOREIRA, Sonia V. **Observatório da radiodifusão pública na América Latina: balanço de um ano de atuação.** Revista Eptic Online Vol.15 n.2, mai-ago (p. 58-73).

BLUMLER, Jay (ed). **Televisión y interes publico**. Bosch, 1993.

BLUMLER, Jay; HOFFMAN-RIEM, Wolfgang. Nuevas funciones para la television pública. In: BLUMLER, Jay (ed). **Televisión y interes publico**. Bosch, 1993 (p. 257-276).

BLUMLER, Jay; HOFFMAN-RIEM, Wolfgang. Hacia uma nueva responsabilidade pública em la televisión. In: BLUMLER, Jay (ed). **Televisión y interes publico.** Bosch, 1993 (p. 277-290).

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOLAÑO, César. **Mercado brasileiro de televisão.** Aracaju, Educ, 2004

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira, BRITTOS, Valério Cruz (ed.) **A televisão brasileira na era digital. Exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes**. São Paulo: Paulus, 2007.

BORGES, Rosana. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes, Goiânia set. 2011.

BOURDIEU, Pierre. Os três estados do capital cultural. In: NOGUEIRA, Maria A. CATANI, Afrânio (Orgs.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOWE, Richard.; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology.** London: Routledge, 1992.

BRAMBILLA, Marcos**. MPF pede cassação de quatro concessões de TVs educativas**. Disponível em: ttp://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=2444 Acesso em: 10 abr.2012.

BRASIL. **Código Brasileiro de Telecomunicações**. Brasil, 1962.

_____. **Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967**. Complementa e modifica a Lei nº 4.117, de 28 de agosto de 1962. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0236.htm. Acesso em: 9 jun.2010

_____**.** BRASIL. **Lei** nº **7.705, de 2 de julho de 1986** . Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7505.htm Acesso em: 7 jul. 2013.

_____. **Constituição Federal.** Brasília: Ed. Senado, 1988.

_____. **Portaria nº 93, de 19 de Julho de 1989**. Estabelece o Regulamento dos Serviços Especiais de Repetição e de Retransmissão de Televisão. Disponível em: http://www.mc.gov.br/o-ministerio/273-lex/portarias/24705-portaria-n-93-de-19-de-julho-de-1989. Acesso em: 05 out.2011

_____. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 02 abr. 2012

_____. **Decreto-Lei nº 2.593, de 15 de maio de 1998.** Regulamenta os serviços de transmissão e retransmissão de imagens. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2593.htm. Acesso em: 8 mar.2011.

_____. **Decreto nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005**. Regulamenta o Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, encilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5371.htm. Acesso em: 13 set.2011.

_____. **Medida Provisória nº 398, de 10 de outubro de 2007**. Institui os princípios da radiodifusão pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/398.htm. Acesso em: 05 out.2011.

_____. **Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008**. Institui os princípios da radiodifusão pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11652.htm. Acesso em: 05 out.2011.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 ago.2013

_____. **Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011.** Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Acesso em: 9 mar.2012.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1997**. Dispõe sobre a qualificação das entidades como organizações sociais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 08 ago.2013.

BRITTOS, Valério Cruz. **Os 50 anos da TV brasileira e a fase da multiplicidade da oferta**. Revista do Obercom, Lisboa, n. 1, maio 2000. (p. 47-59). Disponível *online* em: http://www.obercom.pt/content/aNumeros/34.np3. Acesso em: novembro de 2008.

BUCCI, Eugênio. **Sobre a independência das emissoras públicas no Brasil**. Revista Eptic online, v. 15, n. 2 (2013), Aracaju: UFS (p.121-136).

BUCCI, Eugênio; CHIARETTI, Marco; FIORINI, I**ndicadores de Qualidade nas Emissoras Públicas - Uma Avaliação Contemporânea** Série Debates CI (Unesco), v. 10, 2012.
BUCCI, Eugênio. **É possível fazer televisão pública no Brasil?** Novos Estudos Cebrap. V.88, p.5-18, nov.2010.

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

_____. A TV Pública não faz, não deveria dizer que faz e, pensando bem, deveria declarar abertamente que não faz entretenimento. In: **1º Fórum Nacional de Televisão Pública** , Brasília, 2006 (p. 10-16).

BUSTAMANTE, Enrique. **La television económica. Financiación, estrategias y mercados**. Barcelona: Gedisa, 2004.

CABRAL, Adilson; CABRAL, Eula. **O Estado como artífice do público no governo Lula: análise do sistema público de comunicação no Brasil**. Disponível em:http://www2.faac.unesp.br/pesquisa/lecotec/eventos/ulepicc2008/anais/2008_Ulepicc_0143-0160.pdf. Acesso em: 4/10/2011.

CANCLINI, Néstor Gárcia. **Cinco dudas sobre la televisión cultural**. Conferência inaugural do Encuentro Internacional de Cultura y Medios, México, junho de 2008. Disponível online em: http://www.atei.es/recursos/doc/canclini.pdf. Acesso em: 20 nov. 2008

CARNEIRO, Vânia Lúcia. **Programas Educativos na TV.** Revista Comunicação & Educação, São Paulo, 51: 29 a 34, maio/ago. 1999.

CARVALHO, Patrícia Maurício. **TV digital aberta: conflitos na implantação de uma nova mídia no Brasil**. Tese (Doutorado em Comunicação), UFRJ, 2011.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 1990.

CHAVEZ, Alicia Quezada; OLIVARES, Rina Paredes. Hacia medios públicos em el Perú: uma ruta histórica compleja. In: MORENO, María Alfaro (org.). **De lo estatal a lo público. Medios: ¿de quién y para qué?** Lima: A.C.S Calandria y Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, 2006 (pp.99-180).

CHILE. **Lei nº 19.132, de 8 de abril de 1992**. Cria a Empresa Televisión Nacional de Chile. Disponível em: http://www.tvn.cl/corporativo/documentos/Ley19132.pdf. Acesso em: 20 set.2012.

COELHO, Marco Antonio. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes. Brasília, ago. 2012.

COELHO, Pedro. **A função social das televisões de proximidade**. Por um modelo de comunicação alternativo. Disponível em: http://www.ec.ubi.pt/ec/01/pdfs/coelho-pedro-funcao-social-das-televisoes.pdf. Acesso em: 10 set.2012.

CORREIO BRAZILIENSE. **TV pública "não será chapa-branca"**. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=365283. Acesso em: 05 mai.2011.

COSTA, Pere-Oriol. **La crisis em la televisión pública**. Buenos Aires: Paidós, 1986.

COSTA, Sylvio; BRENER, Jaime. **Coronelismo eletrônico: o governo de Fernando Henrique Cardoso e o novo capítulo de uma velha história**. Comunicação & Política. v IV, n.2, NS, p.29-53, maio-agosto 1997.

CROCOMO, Fernando. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes. Florianópolis. Out. 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra corrente. Ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

CRUVINEL, Tereza. **4 anos de um ideal democrático: EBC – Empresa Brasil de Comunicação.** Brasília, 2011.

DANTAS, Marcos. **Comunicação Pública em debate** da aula inaugural da ECO. Disponível em: http://www.ufrj.br/mostraNoticia.php?noticia=8220_Comunicacao-Publica-em-debate-da-aula-inaugural-da-ECO-.html. Acesso em: 10 fev. 2011.

DANTAS, Marcos. **Para construir a mídia hegemônica**. Disponível em: http://www.agenciacartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4104. Acesso em: 15 jan. 2009.

DELL'ÁGLIO, Célia Regina Balzer. **Entrevista** concedida (por telefone) a Ivonete da Silva Lopes. Ago. 2012.

DEMO, Pedro. **Argumento de autoridade x autoridade do argumento: interfaces da cidadania e da epistemologia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.

_____. **Participação é conquista*:* noções de política social participativa**. São Paulo, Cortez, 1996.

_____. **Santo Estado, maldito mercado: de certas esquerdas que são direita**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 20, n. 2, maio/ago. 2005 (p. 451-476)

DINES, ALBERTO. **TV do Executivo. A novela falsa TV pública**. Disponível em: http://observatoriodaimprensa.com.br/news/view/a-novela-da-falsa-tv-publica. Acesso em: 05 ago.2011.

DINES, ALBERTO. **Folha, TV Cultura e as más notícias**. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/lt_i_gt_folha_lt_i_gt_tv_cultura_e_as_mas_noticias. Acesso em: 6 jun.2013.

DONOS DA MÍDIA. **Redes TV**. Disponível em: http://donosdamidia.com.br/redes/tv. Acesso em: 23 fev.2013.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas Implicações**. Disponível em: http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt8909.pdf. Acesso em: 13 jul.2013.

EBC. **Plano de Trabalho 2013.** Disponível em: http://www.conselhocurador.ebc.com.br/sites/_conselhocurador/files/files/2_Plano_de_Trabalho_EBC_2013.pdf. Acesso em 10 abr.2013.

_____. **Política de Rede.** Brasília, 2009.

FERRARI, Valdecir. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes. Fev.2013.

FLOR, Douglas. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes. Jul. 2012.

FOLHA DE S.PAULO. **Governo defende TV estatal para "mostrar suas ideias".** Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=360857. Acesso em 2 dez.2011.

FONSECA, José Henrique. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes. Ago. 2012.

FRADKIN, Alexandre. Histórico da TV Pública/Educativa no Brasil. In: CARMONA, Beth. **O desafio da TV Pública: uma reflexão sobre sustentabilidade e qualidade.** Rio de Janeiro. TVE RJ, 2008.

FRANCELINO, José Carlos. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes. 17 jul.2008.

FRISBY, David. **Georg Simmel**. México: Fundo de Cultura Econômica, 1993.

FUENZALIDA, Valério. Reformas em la TV Pública de América Latina. In: MORENO, Maria Rosa (ed). **De lo estatal a lo público. Medios de quieny pra qué?** Lima: A.C.S Calandria y Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, 2006 (p.19-54).

_____. Programação. Por uma televisão pública para a América Latina. In: RINCON, Omar (Org.) **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo: Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002. p. 155-200.

_____. La reforma da TVN em Chile: logros y problemas. In: UNESCO. **Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas/** C.R.: Oficina de la UNESCO para América Central, 2006 (p. 118-145).

_____. **Television pública: experiencias de Alemania y Latinoamerica**. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

GARNHAM, Nicholas**. Emancipation, the media and modernity**. Londres, Oxford, 2000.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GONÇALVES, Rubens. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes. Rio do Sul, jul.2008.

GÖRGEN, James. **Redes de televisão e prefeituras: uma dominação consentida**. Disponível em: http://donosdamidia.com.br/media/documentos/sc_pc-james.pdf. Acesso em: 10 mai.2011.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade**. São Paulo: Revan / Enap, 1998.

GUIRADO, Jorge. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes. Ago. 2012.

HALL, Stuart. **Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales.** Instituto de estudios sociales y culturales Pensar, 2010.

HALLIN, Daniel; PAPATHANASSOPOULOS, S. **Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative**. Media, Culture and Society. London: Sage, 2002, v. 24, n. 2 (p. 175-195).

HERNÁNDEZ, Daniel. El papel de los medios alternativos en la democratización de la comunicación y la sociedade. In: SEL, Susana (org.) **La comunicación mediatizada: hegemonías, alternatividades, soberanias.** Buenos Aires: Clacso, 2009.

HOSSOÉ, Hayleno Santos. **A política de reordenação do Sistema Público de TV Brasileiro e o processo de implementação da TV Brasil**. Tese [Doutorado Políticas Públicas, UFMA]. São Luis: UFMA, 2012.

IBGE. **Síntese por Estado**. Disponível em: Disponível em: http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc Acesso em: 20 nov. 2012.

INTERVOZES. **Intervozes reivindica participação social na TV Brasil**. Disponível em: http://www.intervozes.org.br/noticias/intervozes-reivindica-participacao-social-na-tv-brasil.Acesso em: 18 nov. 2010.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: EdUFBA, 2001.

_____ . **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. Salvador: EdUFBA, 2000.

KOCK, Carlos Henrique. *Entrevista concedida a Ivonete da Silva Lopes*. 2008.

KURTH, Estela Doris. **A contribuição das afiliadas na formação das redes nacionais de televisão no Brasil: o caso da RBS/Rede Globo em Santa Catarina**. Dissertação [Mestrado em História], UFSC, 2006.

LEAL FILHO, Laurindo. **A televisão pública brasileira, um vazio histórico**. In: Haussen, F.G; Brittos, V.C. (org.). Economia Política, Comunicação e Cultura. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009, v. 1, p. 57-72.

_____ . **A melhor TV do mundo. O modelo britânico de televisão**. São Paulo: Summus Editora, 1997.

LIMA, Jorge da Cunha .**Diagnóstico setorial ABEPEC**. In: 1 Fórum Nacional de Televisão Pública: Diagnóstico do Campo Público de Televisão caderno de debates, Brasília, 2006 (p. 10-16).

LIMA, Venício. **Controle social da mídia. Por que não discutir o assunto?** Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/imprimir/15955. Acesso em: 02 mar.2011.

LIMA, Venício. **As "brechas" legais do coronelismo eletrônico**. Revista Aurora (PUC-SP). Disponível online em: http://www.pucsp.br/revistaaurora/download/venicio_a_lima.pdf. Acesso em: abril de 2008.

LOBATO, Elvira. MATTOS, Laura. **TV paga é mais cara no Brasil do que nos vizinhos Argentina e Chile.** *Folha de São Paulo* .Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/mercado/781758-tv-paga-e-mais-cara-no-brasil-do-que-nos-vizinhos-argentina-e-chile.shtml. Acesso em: 12 ago. 2010.

LOBATO, Daniela Hoffmann. **TVE-RS: a televisão estatal entre a missão de serviço público e o mercado**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. São Leopoldo, Unisinos, 2004.

_____ . **O conceito de rede no âmbito das tevês públicas brasileiras**. Anais. 1º Encontro Uleppic Brasil: Niterói, 2006.

LOPES, Ivonete da Silva. **TVs Educativas catarinenses: relações entre política, mercado e sociedade civil.** Dissertação [Mestrado em Comunicação, UFF]. Niterói, UFF, 2010.

LOPEZ, Bernard. **Televisión de proximidade y culturas minoritarias: complejidades de una relación**. Anais; Comunicación y Cultura, 1998.

MAINARDES, Jeferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas nacionais.** Educ. Soc. Campinas, vol.27, n.94, p.47-69, jan/abr.2006.

MARINI, Ana Rita. **Franklin Martins no RS debate modelo da TV Brasil**.] (FNDC).disponível em: http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=200209.Acesso em: 30 jun. 2011.

_____. **Entidades querem discutir TV Estatal em lugar adequado**. Disponível em: http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=141673. Acesso em: 16/ jun. 2011.

MARTHE, Marcelo. **Com a faca e o queijo na mão**. Revista Veja. 21 mar. 2007.

MARTÍN-BARBERO, Jèsus. Globalização comunicacional e transformação cultural. In: MORAES, Dênis (org.). **Por outra comunicação. Mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro: Record, 2005 (p. 57-78).

MARTÍN-BARBERO, Jèsus. **Ofício de cartógrafo**. **Travessias latino-americanas da comunicação na cultura**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Chaves de debate: televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a invenção. In: Rincón, Omar (org.) **Televisão pública: do consumidor ao cidadão. Quito/Equador.** Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2002.

MARTÍN-BARBERO, Jesús**. De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política**. Revista Nueva Sociedad, nº 175 (Septiembre/Octubre 2001). Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/2992_1.pdf. Acesso em: 05 abr. 2011.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Os exercícios do ver: hegemonia audiovisual e ficção televisiva**. São Paulo. Senac, 2001 (p.23-95).

MARTINS, Franklin. **Aula inaugural** IACS/UFF. Niterói, 15/03/2011.

MARTINS, Joana. **O desafio da TV pública na programação da TV Brasil**. (Gradução Produção Cultural). Niterói: UFF, 2013.

MARX, Karl. **O dezoito Brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Moraes, 1987.

MASTRINI, Guillermo.¿Televisión estatal o gubernamental? N.12, Junio 2000. Le Monde Diplomatique.

MATIAS, Priscila. **Entrevista** concedida (por telefone) a Ivonete da Silva Lopes. Joinville/Montenegro. Jul. 2012.

MCQUAIL, Denis. **La acción de los medios de comunicación y el interés público**. Londres: Sage, 1992.

MELO, José de. Entrevista concedida a Ivonete da Silva Lopes. Set/2012.

MELODY, William H. Communication policy in the global information economy: whiter the public interest? In: FERGUSON, Merjorie (ed). **Public communication: the new imperaties: future directions for media research**. Londres: Sage, 1990.

MERÍSIO, Valmor. **Entrevista** concedida (por telefone) a Ivonete da Silva Lopes. Ago. 2012 e Nov. 2013.

MERMELSTEIN, André; LAUTERJUNG, Fernando. **Emissora conquista espaço na rede pública.** Disponível em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4586 Acesso em: 14 jan. 2012.

MERCOSUL. **Carta-compromisso de Buenos Aires**. Disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/SM/SeminarioCom/Carta-Compromisso%20de%20Buenos%20Aires_FINAL_PT.pdf. Acesso em: 20 ago.2011.

MIGUEL, Luis Felipe. **Alternativas na pauta. In: Mídia e Política públicas de comunicação**. (Andi). Disponível online em: http://www.andi.org.br/_pdfs/midia_ppc.pdf. Acesso em: 15 ago. 2011.

MILIS, Orlando. Entrevista concedida a Ivonete da Silva Lopes. Ago. 2012.

MILL, Stuart. **O governo representativo**. São Paulo: Escala, 2008.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Caderno de Debates I Fórum Nacional de Televisão Pública.** Disponível em: http://www.cultura.gov.br/upload/livro_TVs_24-11_1164825028.pdf. Acesso em 25 mar.2010.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Portaria nº 93, de 1989**. Estabelece o Regulamento dos Serviços Especiais de Repetição e de Retransmissão de Televisão. Disponível em:

http://www.mc.gov.br/o-ministerio/273-lex/portarias/24705-portaria-n-93-de-19-de-julho-de-1989. Acesso: 8 mar. 2011.

_____ . **Portaria nº 355, de 12 jul. de 2012.** Dispõe sobre o procedimento para outorga de radiodifusão sonora e de sons e imagens, com fins exclusivamente educativos. http://www.mc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25701:portaria-n-355-de-12-de-julho-de-2012&catid=273:portarias Acesso em: 27 jan. 2013.

MIOLA, Edna. **Sistema deliberativo e tensões entre interesses públicos e privados: a criação da Empresa Brasil de Comunicação em debate no Congresso e na imprensa.** Tese [Doutorado em Comunicação, UFMG]. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

MONTERO, Ana Carine. Antena Pública: **As possibilidades educativas da TV Cultura SC**. [Mestrado em Educação]. Florianópolis: UFSC, 2004.

MORAES, Dênis de. **Vozes abertas da América Latina: Estado, políticas públicas e democratização da comunicação**. Rio de Janeiro: Mauad X, Faperj, 2011.

_____. **A batalha da mídia**. Governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensaios. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2009.

_____. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes. 17/07/ (2011b).

NOBLAT, Ricardo. **A TV do Lula**. O Globo. Disponível em: nível em: http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2007/03/17/a-tv-de-lula-51435.asp . Acesso em 03 jul. 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

NOSSITER, TJ. British Television: a mixed economy. In: BLUMLER, Jay; NOSSITER, TJ. (org.). **Broadcasting finance in transition: a comparative handbook**. New York: Oxford Press, 1991 (p. 95-143).

OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. **Sarkozy quer proibir publicidade em TV estatal**. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/sarkozy_quer_proibir_publicidade_em_tv_estatal Acesso em: 20 jun.2013.

OLIVEIRA, Kelly; MILANI, Aloisio. **Conselho da TV pública terá membros indicados pelo presidente da República**. Disponível em: http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-08-16/conselho-da-tv-publica-tera-membros-indicados-pelo-presidente-da-republica. Acesso em 22 ago. 2010.

OTONDO, Tereza. **Televisão pública. Para quem e para quê?** São Paulo: Anablume, 2012.

ORTEGA, Patrica. **Televisión pública em América Latina. Los valores del mercado y das política de estado**. Disponível em: 201http://www.infoamerica.org/icr/n03_04/ortega.pdf. Acesso: 10 set. 2012.

OSÓRIO, Pedro. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes, Porto Alegre, nov.2011 e dez.2013.

PASQUALI, Antonio. **El orden reina. Escritos sobre comunicaciones**. Caracas: Monte Avila, 1991.

_____. **Reinventar los servicios públicos.** Nueva Sociedad Nro. 140 Noviembre - Diciembre 1995 (p. 70-89).

_____. La Radiotelevisión publica en Venezuela. In: **UNESCO.** R**adiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas.** San José: Unesco, 2006 (p.73-95).

PIERANTI, Octavio Pena. **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa**. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2007.

PRIOLLI, Gabriel. **TV Pública é o canal**. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos/qtv201199.htm Acesso em: 3 mar.2012.

_____. **Os midiocratas contra a publicidade.** Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/os_midiocratas_contra_a_publicidade Acesso em: 13 abr. 2012

RAMOS, Murilo César. **EBC: os avanços e os desafios depois de meia década**. [entrevista concedida a Ivonete da Silva Lopes]. Revista Eptic online Vol.15 n.2 mai-ago 2013 (p.6-11).

REY, Germán. Panorama: O cenário móvel da televisão pública. Alguns elementos do contexto. IN: RINCÓN, Omar. (org.) **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. São Paulo: Friedrich Ebert, 2002. (p. 81-128)

Rincón, Omar (org.) **Televisão pública: do consumidor ao cidadão**. Quito/Equador. Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2002.

Rincón, Omar. **Guste o no, la televisión es el gran relato popular** [entrevista concedida a Emanuel Respigui – Jornal página 12. Disponível em: http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/espectaculos/2-11750-2008-10-24.html Acesso em: 10 ago.2013.

ROSENTHAL, Michael. **Ideology, determinism and relative autonomy.** A Review of Contemporary Media, 1978.

SANTOS, Suzy dos. **O dono do mundo: O Estado como proprietário de televisão no Brasil.** In: Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Rio de Janeiro: Intercom, 5 a 9 de setembro de 2005.

_____. **Uma convergência divergente: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro.** Tese [Doutorado em Comunicação]. Salvador, UFBA, 2004.

SANTOS, Sales Augusto dos. "Universidades Públicas, Sistema de Cotas para os Estudantes Negros e Disputas Acadêmico-Políticas no Brasil Contemporâneo". **Política & Trabalho. Revista de Ciências Sociais**. nº 33, Out. 2010 (p. 49-73).

SARLO, Beatriz. **Cenas da vida pós-moderna. Intelectuais, arte e videocultura na Argentina**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.

SAXER, Ulrich. La televisión em uma pequena sociedade multicultural: el caso de Suiza. Hacia una nueva responsabilidad pública en la televisión. In: BLUMLER, Jay G. (Ed.) **Televisión e interes público**. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1993.

SEGURA, Raquel. **La TDT em la Comunidad de Madrid: motor del cambio de localidades las televisiones**. Tese. [Doutorado em Ciências da Informação]. Madrid: Universidad Complutense, 2010.

SEL, Susana (org.). **La comunicación mediatizada: hegemonías, alternatividades, soberanías.** Buenos Aires: Clacso, 2009.

SIMMEL, Georg. A natureza sociológica do conflito. In: MORAES FILHO, Evaristo (org.). **Georg Simmel: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

SODRÉ, Muniz. **O monopólio da fala; função e linguagem da televisão no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1987.

STEVANIM, Luiz Felipe Ferreira. **Uma política do ver: Negociações de sentido e práticas em torno do público**. Dissertação [Mestrado em Comunicação]. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

SINTRAFESC. **Manifesto pela diversidade e unidade do campo público de televisão**. Disponível em: http://www.sintrafesc.org.br/pag/view_noticia.php?id=10384. Acesso em: 15 jan. 2012.

SANTOS, Boaventua Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pró-contratualismo. In: OLIVERIA, F.; PAOLI, M.C (orgs.). **Os sentidos da democracia: política do dissenso e hegemonia global.** Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

TAL. **Sobre a Tal**. Disponível em: http://tal.tv/sobre-a-tal/. Acesso em 4 ago.2013.

TELESÍNTESE . Novo presidente da EBC quer diálogo com teles sobre Fistel. Disponível em: http://www.telesintese.com.br/index.php/plantao/17688-novo-presidente-da-ebc-quer-dialogo-com-teles-sobre-fistel. Acesso em: 24 nov. 2011.

TOSTA, Wilson. **TV Brasil atinge menos de 1% do país**. *O Estado de S. Paulo*. Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,tv-brasil-atinge-menos-de-1-do-pais,285969,0.htm. Acesso em 13 ago. 2011.

TV BRASIL. **Programação**. Disponível em: http://tvbrasil.ebc.com.br/.

_____. **Outro Olhar**. Retrospectiva 2011. Disponível em: http://tvbrasil.ebc.com.br/reporterbrasil/video/23176/. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. **Como sintonizar**. Disponível em: http://tvbrasil.org.br/comosintonizar/. Acesso em: 10 jun.2013.

_____. **FICTV mais cultura**. Disponível em: http://www.tvbrasil.org.br/fictv/sobre/. Acesso em 11 nov. 2012.

_____. **TV Brasil desiste da Série C por razões orçamentárias.** Disponível em: http://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/sala-de-imprensa/2011/05/tv-brasil-desiste-da-serie-c-por-razoes-orcamentarias. Acesso em: 15 ago.2013.

TV Brasil. **Sobre a EBC**. Disponível em: http://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/a-empresa. Acesso em: 15 ago. 2013.

TV CULTURA. **Institucional**. Disponível em: http://www2.tvcultura.com.br/fpa/institucional/informacoestecnicas.aspx acesso 10 jun.2013.

TV CULTURA. **Receitas**. Disponível: http://www2.tvcultura.com.br/fpa/institucional/receitas.aspx. Acesso em 10 ago. 2013.

TVE-RS. **Fundação Cultural Piratini**. Disponível em: Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. Disponível em: http://www.fcp.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=166&id=337 Acesso em: 10 mai. 2013.

TV STZ**. Institucional.** Disponível em: http://www.stztv.org.br/institucional.php. Acesso em: 10 ago. 2011.

TV UFG. **Fundação Rádio e Televisão Educativa e Cultural** Disponível em : http://www.rtve.org.br/fundacaortvenovo/ Acesso em: 10 ago. 2011.

TVN. **Directorio y Director Ejecutivo.** Disponível em: http://www.tvn.cl/corporativo/directorio.html. Acesso em: 6 ago. 2013.

ULHÔA, Raquel; JAYME, Thiago Vitale. **Oposição no Congresso já se articula contra MP que cria TV pública**. *Valor online*. Disponível em: http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=2332 Acesso em: 18 jun. 2011.

UNESCO. **A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão**. Brasília: Unesco, 2011.

_____. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. Brasília: Unesco, 2011.

_____. **Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas.** San Jose: Unesco, 2006.

_____. Public Broadcasting. Why? How? Montreal: Unesco, 2001.

VALENTE, Jonas. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes em 17 set. 2011.

VALENTE, Jonas. Sistema público de comunicação no Brasil. In: Intervozes. **Sistema Sistemas públicos de comunicação no mundo. Experiências de 12 países e o caso brasileiro**. São Paulo: Paulus, 2009 (p.269-290).

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.

VIEIRA, Isabela. **Presidente da Abepec critica proposta de criação de TVs do Executivo**. http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-03-21/presidente-da-abepec-critica-proposta-de-criacao-de-rede-de-tvs-do-poder-executivo. Acesso em: 16 jun. 2011.

VÍTOLA, Paulo. **Entrevista** concedida a Ivonete da Silva Lopes. Curitiba, jul. 2011.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Comunicação pública busca novo modelo de financiamento** Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Comunicacao-publica-busca-novo-modelo-de-financiamento/4/27844 Acesso em: 28 jun.2013.

WILLIAMS, Raymond. **Marxismo y literatura**. Buenos Aires: La Cuarente, 2009.

WILLIAMS, Raymond. **Cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

WOLTON, Dominique. **Elogio do grande público**: uma teoria crítica da televisão. São Paulo: Ática, 1990.

ZIMMERMAN, Patrícia. **Irritado, Hélio Costa diz que governo quer criar TV pública e não estatal.** *Folha de S. Paulo*. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u90505.shtml. Acesso em: 30 mar.2011.