



**UnB**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE COMUNICAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

# **TV PÚBLICA NO BRASIL**

**A criação da TV Brasil e sua inserção no  
modo de regulação setorial da televisão brasileira**

Jonas Chagas Lúcio Valente

Brasília

2009



**UnB**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

## **TV PÚBLICA NO BRASIL**

**A criação da TV Brasil e sua inserção no  
modo de regulação setorial da televisão brasileira**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para a obtenção título de Mestre ao Programa  
de Pós-Graduação em Comunicação da  
Universidade de Brasília, linha Políticas de  
Comunicação.

Orientador:

Professor Dr. César R. S. Bolaño

Jonas Chagas Lúcio Valente

Brasília

2009



**UnB**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

## **TV PÚBLICA NO BRASIL**

**A criação da TV Brasil e sua inserção no  
modo de regulação setorial da televisão brasileira**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, linha Políticas de Comunicação.

Aprovado em 9 de julho de 2009 pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dr. César R. S. Bolaño (Orientador)

Universidade Federal de Sergipe / Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Murilo César Ramos

Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Valério Cruz Brittos

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Valente, Jonas

TV Pública no Brasil: subtítulo / por nome e sobrenome -- data.

210 f. (número de folhas do trabalho). : il. ; 30cm.

Dissertação (mestrado) --

Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Comunicação, 9 de julho de 2009.

“Orientação: Prof. Dr. César R. S. Bolaño,

1. Televisão. 2. TV Pública. I. TV Brasil.

Classificação conforme CDU

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. César R. S. Bolaño, que nas horas tranquilas e difíceis foi referência e participe fundamental da pesquisa e de seu resultado final. À Profa. Dra. Nélia Del Bianco pela paciência nos primeiros passos da pesquisa. A meus pais, Kátia Chagas Lúcio e Flávio Luiz Schieck Valente, modelos de inspiração e transpiração na busca pela inserção autônoma, curiosa e crítica no mundo. À Tobias Léo Chagas Lúcio Valente, que, mesmo distante, irrigou com boas energias o tortuoso processo expresso neste documento. À Fernando, Leonardo e Renata Torres, nova família.

Agradeço ao Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social e aos seus membros. Sem a reflexão e a luta cotidiana por uma comunicação mais democrática, estas páginas provavelmente não teriam o suor e as inquietações que apresentam. Este coletivo é, certamente, co-autor deste trabalho, uma vez que várias das reflexões aqui presentes se iniciaram e foram processadas no interior de suas reuniões.

Aos amigos Flávia Azevedo, Fernanda Reynaud, Maycon Stahelin, Rogério Tomaz, Gésio Passos, Mayrá Lima, Flávio Gonçalves, Bia Barbosa, João Brant, Felipe Danziato, Pablo Viana, Lincon Macário, Daniel Yamanaka e Vicente Bezerra, que me incentivaram e agüentaram as intermináveis conversas sobre as dúvidas e certezas encontradas durante a pesquisa.

À equipe do Laboratório de Políticas de Comunicação da UnB, em especial ao professor Murilo César Ramos, pelo rico ambiente de debate acerca da relação entre Estado e Comunicação no Brasil e em outros países do mundo.

Ao professor Laurindo Leal Filho, pelas ricas conversas e reflexões acerca do escorregadio objeto que é a TV Pública em nosso País. À Tereza Cruvinel e Malu Baldoni, pela solicitude e abertura às informações da Empresa Brasil de Comunicação.

## RESUMO

O presente trabalho investiga a TV Pública no Brasil, estabelecendo como objeto específico de análise a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e, dentro dela, a TV Brasil. Definimos esta modalidade de emissoras de televisão como Aparelhos Midiáticos Públicos, caracterizados por uma “dupla personalidade”: são aparelhos do Estado capitalista mas, ao mesmo tempo, atuam em concorrência na Indústria Cultural. No Brasil, o desenvolvimento destas emissoras foi marcado por uma condição de “complementaridade marginal”. Ao longo desta evolução, o governo federal oscilou entre duas tendências: a de coordenar as ações das emissoras educativas estaduais e a de manter um aparato próprio centralizado. A criação da EBC e de seu principal veículo, a TV Brasil, marcam a retomada de um projeto de TV Pública que responde à tendência de operação de um aparato centralizado experimentado anteriormente na figura da Radiobrás e absorve a lógica de rede patrocinada tendo como vértice a TVE do Rio de Janeiro. Esta experiência representa um novo momento na TV Pública brasileira, com um projeto de cunho nacionalizante e com intenções de constituir um espaço mais equilibrado, embora não assumidamente contra-hegemônico. Ela desafia a complementaridade marginal da TV Pública no Brasil, mas permanece limitada por esta condição no que tange às possibilidades de inserção na concorrência com as redes nacionais de televisão.

## LISTA DE FIGURAS

Tabela 1 – Vinculação administrativa das emissoras públicas estaduais.....	100
Tabela 2 – Arrecadação das emissoras educativas públicas estaduais.....	104
Tabela 3 – Estimativa de alcance do sinal da TV Brasil.....	167
Tabela 4 – Participação dos gêneros na grade da TV Brasil.....	184

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1. A TV PÚBLICA COMO APARELHO DE ESTADO NA INDÚSTRIA CULTURAL.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1. Gramsci e o Estado como Locus da Construção de Hegemonia.....</b>	<b>21</b>
<b>1.2. Poulantzas e a Materialidade Institucional do Estado.....</b>	<b>28</b>
<b>1.3. A Indústria Cultural.....</b>	<b>33</b>
1.3.1. A Televisão como Elemento-Chave da Indústria Cultural.....	39
1.3.2. O Estado e Suas Funções na Indústria Cultural.....	43
<b>1.4. Para uma Teoria da TV Pública.....</b>	<b>46</b>
<b>2. O MODELO DE REGULAMENTAÇÃO DA TV PÚBLICA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.....</b>	<b>52</b>
<b>2.1. Uma Periodização.....</b>	<b>55</b>
2.1.1. A 1ª Fase: Instrumento de Teleducação.....	55
2.1.2. A 2ª Fase: Inserção mais Qualificada na Concorrência Televisiva.....	69
2.1.2.1. A Constituinte e o Sistema Público: Um Corpo Estranho no Modelo....	72
2.1.3. A 3ª Fase: Crise e Reestruturação.....	76
2.1.3.1. A Eleição de Lula e a Reestruturação das Emissoras Federais.....	84
<b>2.2. O Modelo de Regulamentação da TV Pública no Momento na Criação na TV Brasil.....</b>	<b>90</b>
2.2.1. Ambiente Normativo e Políticas Públicas.....	92
2.2.2. Propriedade e Concorrência.....	98
2.2.3. Gestão e Controle.....	100
2.2.4. Modelos(s) de Financiamento.....	102
2.2.5. Modelo Dominante de Programação.....	106
2.2.6. Estratégia dos Atores.....	108
<b>2.3. A TV Pública no Modo de Regulação Setorial da Televisão Brasileira .....</b>	<b>111</b>
<b>3. A TV BRASIL E UM NOVO MOMENTO NA TV PÚBLICA BRASILEIRA.....</b>	<b>119</b>
<b>3.1. A Gênese .....</b>	<b>119</b>
3.3.1. A Formatação da TV Brasil.....	123
<b>3.2. TV Brasil: Gestão e Controle.....</b>	<b>142</b>
<b>3.3. TV Brasil: Modelo de Financiamento .....</b>	<b>153</b>
<b>3.4. A TV Brasil: Distribuição e Oferta de Conteúdos .....</b>	<b>163</b>
3.4.1 Os Desafios aos AMPs e à TV Brasil no Cenário Digital.....	171
<b>3.5. A TV Brasil: Modelo de Programação.....</b>	<b>178</b>
<b>4. CONCLUSÕES.....</b>	<b>191</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>199</b>



## INTRODUÇÃO

A definição do que é TV pública no Brasil é algo ainda pouco consolidado tanto entre as emissoras e os gestores públicos quanto na literatura acadêmica. A acepção mais recorrente é aquela que identifica esta modalidade como a que mantém uma autonomia mínima de mercados e governos. Exemplo relevante é a conceituação dada pela Carta de Brasília, documento Final do 1º Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado entre 8 e 11 de maio de 2007 em Brasília: “A TV Pública deve ser independente e autônoma em relação a governos e ao mercado, devendo seu financiamento ter origem em fontes múltiplas, com a participação significativa de orçamentos públicos e de fundos não-contingenciáveis”<sup>1</sup>.

A partir da realização deste evento, foi adotada no Brasil a expressão “Campo Público” para designar as emissoras não-comerciais em operação no nosso país, nomeadamente aquelas ligadas à Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC), à Associação Brasileira de Rádios e TVs Legislativas (ASTRAL), à Associação Brasileira de TV Universitária (ABTU) e à Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM). Esta opção não é sem propósito e evidencia que não há clareza ainda sobre quais emissoras poderiam ser chamadas de públicas neste campo. Ao invés de uma identidade em torno desse conceito, o traço unificador das televisões vinculadas ao Campo Público é a ausência de finalidade comercial.

No entanto, discutir a TV Pública no Brasil em nível acadêmico demanda ir além das conceituações oriundas dos dirigentes dessas emissoras ou de documentos com finalidades reivindicatórias. Para executar tal empreitada, o campo da comunicação dispõe de diversos referenciais relevantes para a análise de objetos em uma pesquisa de mestrado. A opção feita neste trabalho foi pela adoção da Economia Política da Comunicação (EPC) como referencial orientador do desenvolvimento da investigação. Esta abordagem caracteriza-se pelo uso do instrumental da Economia Política Crítica, principalmente a marxista, como referencial teórico e metodológico para a explicação dos fenômenos comunicacionais, sobretudo sob o capitalismo.

---

<sup>1</sup> Carta de Brasília, 1º Fórum Nacional de TVs Públicas, Brasília, 8 a 11 de maio de 2007.

Segundo Vincent Mosco (1996)<sup>2</sup>, a EPC pode ser definida como “o estudo das relações sociais, particularmente as relações de poder, que mutuamente constituem a produção, distribuição e consumo dos recursos” (p. 25, tradução nossa) relativos à cultura, informação e à comunicação. Tais análises presumem uma estreita vinculação com o conjunto das relações sociais “organizadas em torno do poder ou a habilidade de controlar outras pessoas, processos e coisas, mesmo em face à resistência” (Ibidem, tradução nossa).

Segundo Garnham (1990), esses processos investigados pela Economia Política da Comunicação organizam-se a partir da disputa em torno do controle de recursos escassos. “O entendimento que temos do mundo, e nossa habilidade de mudá-lo, será determinada pelos caminhos através dos quais o acesso e o controle destes recursos são estruturados” (p. 6, tradução nossa). No esforço de compreensão destes conflitos, os pesquisadores se colocam como questão central entender “como a formação social determina quem pode dizer o quê para quem dentro do processo de produção cultural” (Ibidem. p. 10, tradução nossa). A EPC, portanto, marca uma inflexão da tradição da Escola de Frankfurt e do estruturalismo pós-marxista<sup>3</sup> em direção a uma análise da comunicação e da cultura enquanto setores produtivos e agentes da reprodução do sistema capitalista.

A perspectiva da pesquisa, sua base teórica e histórica, busca mudar a atenção da concepção da mídia como aparelhos ideológicos de estado, e vê-los como entidades econômicas com um papel econômico direto de criadores de valor excedente por meio da produção e troca de mercadorias e, num papel indireto, por meio da propaganda, na criação de valor excedente dentro de outros setores da produção de mercadorias (GARNHAM, 1990, p.30).

Ao adotar essa perspectiva, os estudiosos desse campo dedicam-se prioritariamente não à análise de conteúdo das mensagens e de seus efeitos na sociedade, embora não desprezem essa dimensão, mas à explicação acerca de como se estrutura a organização da produção, distribuição e acesso aos recursos envolvidos nas atividades culturais e informativas. Os meios de comunicação são analisados não apenas como lócus de produção e difusão de ideologia, mas também, como agentes produtores de bens culturais e informativos em concorrência pela realização de suas mercadorias. O diferencial essencial dessa perspectiva em relação à tradição da Escola de Frankfurt é a centralidade da dimensão material da cultura e dos processos comunicacionais.

---

<sup>2</sup> No livro *Political Economy of Communications: rethinking and renewal*, uma das mais ricas sistematizações sobre o trajeto histórico e o estado da arte do campo.

<sup>3</sup> Tendência que, de acordo com Garnham (Ibidem), privilegiou o estudo sobre os textos e focou suas análises sobre questões de representação e de ideologia (p. 1).

Uma das tarefas principais de uma economia política da comunicação que pretende construir um encontro crítico com a análise marxista tradicional é demonstrar como a comunicação e a cultura são práticas materiais, como o trabalho e a linguagem são mutuamente constitutivas e como comunicação e informação são instâncias dialéticas da mesma atividade social (MOSCO, 1996, p. 45).

O autor identifica quatro características centrais que marcam os estudos da EPC. A primeira é a sua contextualização nos marcos da noção de “totalidade social”. Os trabalhos ligados a essa perspectiva adotam um entendimento dialético dos fenômenos como partes de um todo estruturado a partir das relações sociais e das contradições que fundam e reproduzem o capitalismo, especialmente aquelas entre as forças produtivas e as relações de produção. Tal compreensão é trabalhada de acordo com o método do materialismo histórico dialético, segundo o qual os fenômenos concretos da sociedade (como eventos singulares) são processados pelo pensamento por meio das representações e do seu posicionamento na totalidade das múltiplas determinações das relações sociais (ascendendo à abstração do universal) para serem sintetizados como partes concretas do todo social<sup>4</sup>. Com base nesse entendimento, pode-se afirmar que a noção de totalidade é essencial à proteção contra o impulso positivista de isolamento dos objetos, o que pode levar ao risco de obscurecer sua relação dialética com o conjunto dos processos sociais. Para executar este método, os pesquisadores do campo buscam referências em disciplinas como as ciências sociais, história, economia e a ciência política.

A segunda característica é a “dimensão histórica”, relacionada à delimitação dos objetos dentro do desenvolvimento das relações sociais. Neste sentido, a abordagem desvencilha-se de uma visão funcionalista e a-histórica, que contribui para a naturalização da situação momentânea dos objetos, para entendê-los como elementos resultantes de processos anteriores específicos e imersos em uma evolução das relações sociais. Tal noção privilegia os processos e relações em detrimento do estudo dos meios e de suas funções observados de maneira estanque. Nesta perspectiva, seria inadequado falar de meios de comunicação em abstrato, mas seria válido estudar sua manifestação histórica nas distintas fases da humanidade, em especial nas diferentes fases do capitalismo.

A terceira característica, a “filosofia moral”, diz respeito à adoção de uma postura ativa, e não contemplativa, em relação à produção de conhecimento e à análise da realidade, a partir da qual a compreensão do mundo é balizada pela e tem valor instrumental para a mudança de seu quadro atual em graus mais ou menos radicais. Este traço distintivo pode ser

---

<sup>4</sup> Para Marx, a síntese realizada da apreensão da realidade a partir da abstração promovida pela consciência resulta em um “concreto pensado” (Marx, 1978, pp. 116-117).

evidenciado no espírito marcadamente crítico de seus pesquisadores, seja na luta contra a concentração de propriedade nos Estados Unidos, na defesa do sistema público contra a abertura ao setor comercial na Europa Ocidental ou na luta contra os monopólios nacionais e internacionais na periferia do capitalismo, como no caso da América Latina. Também pode ser percebido no teor prescritivo dos estudos, que incluem entre suas conclusões propostas de intervenções concretas programáticas em relação aos objetos analisados.

A última característica, a práxis, é compreendida por Mosco (Op. Cit.) como a unidade entre análise e ação dos pensadores da Economia Política da Comunicação, o que pode ser visto no envolvimento de vários estudiosos na disputa pelos rumos do sistema de mídia nos seus países. Para citar apenas dois exemplos, nos EUA, Robert McChesney é um dos maiores incentivadores do movimento *Media Reform*, e, no Reino Unido, Nicholas Garnham foi um ativo proponente durante os debates para a elaboração da legislação destinada a regular a convergência na União Européia. No Brasil, Murilo Ramos, César Bolaño, Valério Brittos, Edgar Rebouças, Marcos Dantas e outros são também acadêmicos fortemente envolvidos com movimentos e entidades que lutam cotidianamente pela democratização das comunicações no País.

Wasko (2006) faz um esforço de sistematização do campo, identificando como objetos mais recorrentes (1) a concentração de mercado, referente às fusões e criação de grandes conglomerados de mídia, (2) a integração horizontal de diversos veículos (como jornais, revistas ou emissoras de TV e rádio) a um determinado grupo econômico, (3) a integração vertical pela qual um grupo relaciona as atividades relativas às várias fases da cadeia de valor, como produção de conteúdo, programação, provimento de serviços e comando da infraestrutura de distribuição. A autora faz um esforço de circunscrição do escopo de estudos desenvolvidos e em andamento pelos pesquisadores ligados à Economia Política da Comunicação, citando ainda a análise geral dos *media* e da concentração de mercado, de indústrias e corporações, estudos sobre internacionalização e globalização do setor, investigações sobre as relações entre mídia e Estado (regulação) e o levantamento de movimentos de resistência.

Com base nesta e em outras sistematizações sobre o estado da arte do campo, como as realizadas por Garnham (1990), Mosco (1996) e McChesney (2002), apresentamos aqui uma esquematização do que consideramos serem os fenômenos e processos centrais analisados pela EPC: (1) a Indústria Cultural em sua dimensão integrada ou em suas manifestações

específicas; (2) os sistemas de mídia internacionais, nacionais e regionais; (3) modelos institucionais, processos de regulação e políticas públicas relativos à área das comunicações; (4) a propriedade dos meios de comunicação e movimentos de integração e concentração; (5) as diferentes modalidades de cada uma das mídias (privadas, comerciais, públicas, comunitárias etc.); (6) mercados específicos de comunicação ou de mídias individuais; e (7) a organização da produção e circulação de bens culturais em sistemas, mercados e meios de comunicação. Nos últimos 20 anos, os programas da Economia Política da Comunicação vêm se voltando à análise destes diferentes aspectos à luz do processo de mudanças no setor das comunicações e deste em relação à informática e às telecomunicações, no que veio a ser comumente chamado de “convergência midiática”.

A partir do referencial brevemente apresentado, trabalhamos com uma metodologia que visou dar conta da complexidade de nosso objeto, a TV Brasil, como modalidade pública de televisão, e de sua relação dialética entre uma explicação teórica ampla e a especificidade de sua manifestação histórica e geográfica nesta etapa do capitalismo. No nível teórico, isto significou fazer uma discussão sobre o sentido do predicado “público” como caracterizador de uma forma específica de serviço de televisão. Seguindo os marcos da EPC, buscamos identificar a materialidade de nosso objeto. Com base nessa premissa, nos defrontamos com a necessidade de privilegiar a análise sobre a natureza institucional desta modalidade de televisão, ao invés do entendimento, de viés idealista, dessa como categoria de emissoras caracterizada por seu projeto ético ou princípios programáticos.

Para isso, utilizamos o referencial da Teoria do Estado Capitalista, debatemos com as contribuições de Antônio Gramsci<sup>5</sup> e avançamos para a teoria relacional de Poulantzas (1978<sup>6</sup>, 1980<sup>7</sup>). Segundo Poulantzas, o Estado deve ser entendido como um aparato capitalista centralmente determinado pelas relações de produção que estruturam esse sistema. A natureza que vincula esse ente ao citado sistema social demanda que o instrumental explicativo trate do objeto em sua especificidade histórica. Para o autor, portanto, não faria sentido falar em uma teoria do Estado, mas em uma “teoria geral do Estado capitalista”.

O problema que orienta o marco teórico do autor é o questionamento sobre “por que são as instituições políticas preenchidas precisamente por esse Estado muito particular que é o

---

<sup>5</sup> Apesar de termos utilizado um conjunto de obras, boa parte da discussão feita sobre o Estado baseou-se na obra Maquiavel, a política e o Estado moderno, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

<sup>6</sup> POULANTZAS, Nicos. L’Etat, le pouvoir, le socialisme. Paris: Presses Universitaires de France, 1978.

<sup>7</sup> POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

Estado representativo nacional-popular, moderno, e não por um outro?” (POULANTZAS, 1980, p. 58). Para respondê-la, o autor coloca o papel das relações de produção na conformação e na reprodução do Estado e de suas diversas manifestações em posição central, embora não deixe de identificar a condição relativamente autônoma da esfera política. “Essas funções [econômicas] não são principais e não permitem explicar, de maneira exaustiva, as instituições políticas” (Ibidem).

Poulantzas caracteriza o Estado como “a condensação material da luta entre classes e frações de classe”, constituída em uma “ossatura material própria” expressa nos diversos aparelhos que o compõem e possibilitam sua relação relativamente autônoma com as relações de dominação estabelecidas entre as classes sociais, da qual decorre uma gama de discursos e ações diferenciados. “O Estado não produz um discurso unificado, e sim, vários, encarnados diferentemente nos diversos aparelhos de acordo com a classe a que se destinam discursos dirigidos às diversas classes” (Ibidem. p. 37).

A formação desses discursos é debatida a partir do conceito de “consenso” formulado por Gramsci, segundo o qual os acordos operados no plano da disputa pela direção cultural da sociedade não são simples imposições, mas envolvem compromissos instáveis, e permanentemente questionados e renovados, internos às classes dominantes e destas com as classes dominadas para que se estabeleça uma relação de dominação não apenas baseada na coerção operada no uso da força. Partindo destes pressupostos, a TV pública passa a ser entendida, nesta fase do percurso teórico, como um aparelho do Estado no qual as classes, em suas relações de subordinação, produzem “consensos” manifestados tanto na disputa pelo controle do aparelho quanto nos discursos produzidos e difundidos por este.

Para definir a TV pública como aparelho de Estado, consideramos necessário entender as especificidades deste tipo de ente. Partimos do referencial teórico da Indústria Cultural e de seus comentadores mais recentes identificados com a abordagem da Economia Política da Comunicação, em especial a de Bolaño (2000). Ele foi a seiva teórica de toda a análise sobre a conformação dos meios de produção de bens culturais e informativos no capitalismo e de como esta se relaciona com o conjunto da reprodução do sistema.

A partir desta contribuição, desenvolvemos a análise acerca dos diversos papéis cumpridos pelo Estado na Indústria Cultural. Quando cria e mantém meios de comunicação próprios, entre eles a TV Pública, este ente exerce a função a qual denominamos

“explorador”. Após apresentarmos os referenciais, nos propusemos articulá-los em um esquema teórico, visando construir um instrumento explicativo acerca do conceito de TV Pública, definindo-a como um aparelho de Estado em concorrência na Indústria Cultural<sup>8</sup>. Concluímos apresentando uma denominação para esta modalidade, a de “Aparelho Midiático Público” (AMP).

No nível analítico, seguindo os marcos metodológicos da Economia Política da Comunicação, analisamos nosso objeto em sua historicidade e concreticidade. Quanto à primeira dimensão, apresentamos uma periodização da TV pública brasileira que buscou identificar a evolução do objeto a partir de seu movimento intrínseco e, em menor grau, de sua relação com o modo de regulação setorial<sup>9</sup> da televisão brasileira. Analisando essa última, verificamos como traço permanente a reprodução da condição de “complementaridade marginal” dessa modalidade de mídia em relação à posição proeminente assumida pelas redes comerciais de televisão nacionais.

Como resultado da montagem desse quadro histórico, apresentamos uma análise da situação atual da TV pública no País, abrangendo todos os serviços e emissoras entendidos como integrantes dessa modalidade. Encaramos como TVs públicas aquelas emissoras “vinculadas, mantidas, exploradas e controladas pelo Estado”. O conceito compreende, segundo nossa elaboração, as emissoras operadas pelos Poderes da União, as educativas ligadas aos governos estaduais - incluídas aí as três universitárias que desempenham papéis de principais educativas em suas localidades (TVU-UFPE, TVU-UFRN e TVU-UFMT) - e as legislativas estaduais e municipais.

Excluimos dessa lista os canais universitários ofertados por TV a cabo pelo fato destes manterem uma característica especial de reunião de instituições públicas e particulares na sua operação, à exceção de quando a exploração for exclusiva das primeiras. E desconsideramos as comunitárias por entendermos que, a despeito das regras de promoção da participação e de acesso à programação e a algumas instâncias, as associações que as mantêm são privadas, cujo acesso é restrito aos membros associados.

Por último, buscamos analisar o objeto específico desta investigação, a TV Brasil, da sua criação ao final do seu primeiro ano de atividades. Com a gênese da emissora mantida pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC), tem-se pela primeira vez o conceito de

---

<sup>8</sup> Esta dupla condição constitui o que chamamos de “dupla personalidade da TV pública”.

<sup>9</sup> Entendido aqui no sentido empregado por Bolaño (2003), como tratado adiante.

“radiodifusão pública” institucionalizado no arcabouço normativo brasileiro, na Lei 11.652 de 2008, e um projeto de televisão pública de alcance nacional com o intuito de se constituir como centro de uma rede para substituir a existente Rede Pública de Televisão (RPTV). Sustentamos esta afirmação por compreendermos que as iniciativas até então desenvolvidas pelas emissoras educativas, em especial a RPTV, significaram mais uma tentativa de articular intercâmbios de conteúdos para qualificar as grades de programação do que um projeto de criação uma rede pública competitiva de caráter nacional.

Em seu site institucional, a nova emissora afirma a identidade de pública, relacionando-a ao controle social da população: a TV Brasil, “como televisão pública que funciona como serviço público subordinado ao controle da sociedade civil”<sup>10</sup>, tem como objetivos “contribuir para a formação crítica do cidadão, oferecendo produtos artísticos, educacionais, culturais, informativos e científicos, buscando refletir também a pluralidade e a diversidade da sociedade brasileira” (Ibidem).

A gestão e o controle da EBC são efetuados pela Assembléia Geral, Diretoria-Executiva, Conselho de Administração, Conselho Fiscal e pelo Conselho Curador. A função deste último é zelar pelo cumprimento dos objetivos e princípios da EBC na exploração de seus serviços, entre eles a TV Brasil. A programação da nova TV pública nasceu como uma atualização da antiga TV Nacional, emissora mantida pela empresa antecessora da EBC, a Radiobrás. Um exame mais minucioso da nova emissora será feito no capítulo 3.

Tomando os marcos referenciais apresentados, realizamos um recorte na análise do objeto nos colocando a seguinte pergunta: *como se estruturou a TV Brasil e de que maneiras suas ações iniciais a posicionam no modo de regulação setorial da televisão brasileira?* Além da análise sobre a gênese, esta pesquisa busca compreender como os diversos elementos constitutivos desta nova rede foram organizados, visando assegurar seu posicionamento na concorrência da televisão brasileira no referido período.

A análise da TV Brasil será feita a partir da “dupla personalidade” que a caracteriza. A sua condição de instrumento de produção e circulação de produtos culturais é analisada sob a ótica de sua natureza institucional, pois essa define os limites da inserção na concorrência da Indústria Cultural e as condições de acesso e disputa entre as forças que almejam gerir e dirigir o projeto político e editorial da emissora. Não focamos a discussão sobre a TV Pública,

---

<sup>10</sup> EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Site oficial. Disponível em ” <<http://www.tvbrasil.org.br>>



a TV Brasil mais especificamente, sob a ótica de seu projeto ético, estético e político, ou de seus princípios, ou do programa enunciado por seus dirigentes, mas sim identificando os traços distintivos que a caracterizam e a diferenciam das outras emissoras de televisão em ação na Indústria Cultural.

A primeira “personalidade” é sua natureza de aparelho de Estado que desempenha primordialmente uma função de reprodução ideológica. Para entendê-la, estudamos a disputa pela direção das emissoras manifestada nas estruturas e processos de gestão e controle, compreendidas como o arranjo institucional que organiza a participação e a incidência relativas a um Aparelho Midiático de Estado, suas estratégias e aos conteúdos veiculados. Segundo Dagnino (2002), a avaliação sobre a participação deve levar em conta se há ou não uma “partilha efetiva de poder”. Em seus trabalhos, a autora analisa a implantação de espaços de participação da sociedade civil no seio do Estado, especialmente na figura das formas institucionais dos conselhos<sup>11</sup>. Essas instâncias, espaços públicos mais consolidados como supostamente participativos no aparelho estatal brasileiro, possuem limites claros e não podem ser vistos como lócus de transformações radicais.

Assim, por um lado, a avaliação desses espaços públicos de participação deve tomá-los não como resultantes do potencial democratizante de uma única – e homogênea – variável, a participação da sociedade civil, mas como resultado de relações complexas de forças heterogêneas, que envolvem atores os mais diversos, numa disputa entre projetos políticos diferenciados à qual a sociedade civil, como vimos, não está infensa. Em vez de ser tomada como a nova panaceia universal, essa participação poderá ser mais bem entendida se examinada não só nas relações internas e na diversidade que a sociedade civil - ainda – tende a esconder, como também nas relações que essa participação mantém com a multiplicidade de dimensões e atores que compõem o cenário onde ela se dá (DAGNINO, 2002, p. 164).

Os limites à participação e à incidência das forças populares e, conseqüentemente, à partilha efetiva do poder estão vinculados a três elementos centrais nas instâncias de controle: (1) o desenho institucional, (2) a presença quantitativa e qualitativa das forças populares, e (3) a capacidade real de incidência na ação do aparelho que as decisões da instância de controle possui.

---

<sup>11</sup> A autora visualiza, tomando o caso brasileiro, duas grandes concepções no bojo da atuação nestes espaços. A primeira se manifesta “na resistência dos Executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas, atribuindo à participação, na melhor das hipóteses, um caráter consultivo ou, na pior delas, um papel meramente nominal” (Ibidem. p. 146). De outro lado, surgem setores da sociedade civil que insistem “em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas. (...) Assim, o poder deliberativo previsto para os conselhos gestores com freqüência se transformam na prática em uma função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes” (Ibidem).

Lüchmann (2009) apresenta um modelo referente às instâncias de participação de define o desenho institucional como “um conjunto de regras que determina quem participa, como se estrutura o processo deliberativo, onde, ou quais os espaços e lugares que ocupam – seja no interior da estrutura de governo, seja no contexto social de maneira geral” (p. 9). A presença das forças populares está, em nosso ver, relacionada à composição das instâncias e à capacidade de auto-indicação de seus membros. A composição minoritária para a sociedade civil diminui sensivelmente a capacidade de incidência nestes espaços, e a indicação por meio de aparelhos estatais específicos, como o Executivo e o Legislativo, coloca o controle da montagem da instância nas mãos das forças hegemônicas nos aparelhos objetos do suposto instrumento de controle. Por último, a influência real das decisões do espaço determina diretamente a qualidade do controle. Se a instância é consultiva, a partilha efetiva do poder torna-se quase retórica ou cênica.

O modelo de programação, entendido como resultado dos “consensos” de cunho ideológico formados a partir das disputas pelo controle e pela gestão do aparelho, também será avaliado<sup>12</sup>. Discutindo a programação dos canais públicos, Fuenzalida (2002) afirma que a programação relaciona três vértices de um triângulo. O primeiro vértice está relacionado à missão e à finalidade da emissora. “(...) a missão prioritária de serviço público, atribuída a um canal público de TV, constitui o critério que vai alicerçar a base do seu processo de programação” (Op. Cit. p. 158).

O segundo vértice é aquele que compreende a oferta de conteúdos aos públicos destinatários. “É um monólogo do emissor, mas não um processo de comunicação, que supõe como elemento intrínseco o destinatário-audiência. O processo de programação deve tentar unir, por conseguinte, o vértice da missão com o vértice da audiência” (Ibidem). O terceiro vértice envolve a programação como elemento de obtenção de recursos e sustentabilidade do canal.

Desta forma, o processo de programação específica em um determinado canal público também é, afinal, uma estratégia competitiva, com decisões particulares provenientes da missão de serviços público atribuída ao canal, e também das condições próprias dos canais em competição em cada país, e adaptadas aos interesses de cada audiência em particular (Ibidem).

---

<sup>12</sup> Reconhecemos também que os discursos dos Aparelhos Midiáticos Públicos são resultado da contradição inerente à expropriação do trabalho cultural de seus produtores de informação pelos dirigentes destas emissoras. Mas não nos propomos a entrar na análise sob esta perspectiva. Para um melhor desenvolvimento desta questão, ver os autores da Escola da Comunicação e da Cultura, cujo representante no Brasil é Herscovici (1995) e a crítica feita por Bolaño (2000).

Confrontando o modelo de Fuenzalida com o esquema teórico produzido neste trabalho, defendemos que o modelo de programação deve considerar como se concretiza, na grade de programação, o desempenho da função “propaganda”<sup>13</sup> a partir das orientações gerais resultantes das disputas em torno da gestão e do controle da emissora e dos limites impostos pelo modelo de financiamento.

Para analisar o posicionamento da TV Brasil na concorrência da Indústria Cultural, discutimos em primeiro lugar o “modelo de financiamento”, que designa o conjunto de mecanismos, ações e fontes pelos quais uma emissora de televisão arrecada receitas para a sustentação de suas atividades de produção e difusão de conteúdos. Ele é investigado a partir das fontes de recursos e do fluxo destas ao longo de um determinado período. Os dois problemas centrais associados à categoria são a sustentabilidade, como a capacidade da TV conseguir manter e realizar as ações para a consecução de seus objetivos, e a autonomia, como a condição soberana de administração dos recursos arrecadados sem que estes estejam diretamente condicionados a compensações políticas.

Em outras palavras, o modelo de financiamento condiciona três aspectos centrais de um AMP: (1) os limites e possibilidades de consecução de seus objetivos, (2) o perfil de sua programação e seus conteúdos, e (3) a autonomia política e editorial na gestão de seus recursos, na realização de seus produtos e veiculação de seus produtos. “As fontes de financiamento, claro, afetam o grau sobre o qual os radiodifusores dependem do Estado, do mercado e de suas forças comerciais, ou outros provedores de receitas” (PICARD, p. 4). A modelagem das fontes de receitas também deve considerar as particularidades da economia das comunicações, especialmente aquela das atividades de radiodifusão<sup>14</sup>. Partindo dessas

<sup>13</sup> Conceito desenvolvido por Bolaño (2000). Uma descrição mais detalhada será feita adiante.

<sup>14</sup> No caso da radiodifusão, os modelos de negócios assentaram-se em cima da natureza deste setor produtivo e das características estruturantes do modo de regulação setorial. Em relação à primeira, é fundamental demarcar o fato do consumo dos produtos por um indivíduo não gerar desgaste. Ou seja, o mesmo produto pode ser usufruído por um grande número de indivíduos. Isto traz duas decorrências: não há como equalizar estipular o valor de troca do produto pelo valor de uso individual; e o custo de produção torna-se o mais importante, em detrimento do custo marginal de reprodução. O limite da fruição e desta reprodução é dado pela extensão da oferta na cobertura do sinal, determinada pelo parque transmissor e retransmissor de uma emissora em especial. Agrega-se a este quadro a incerteza quanto à demanda pela dimensão aleatória que os bens culturais possuem junto à população. Em outras palavras, não há nenhuma garantia que haverá demanda por um determinado programa desenvolvido por uma TV. Por esta razão, os produtos mais rentáveis, condição dada a posteriori de sua inserção do mercado, passam a ter de custear todo o investimento feito no conjunto da carteira de conteúdos realizada por um capital individual. “It is normal in cultural good industries for a small number of hits to pay for the investment in a large number of flops. But since the hits cannot be predicted in advance it is essential for a producer to be able to spread the risk by offering a wide spread of products on the market. This favours large-scale producers with ready access to a wide distribution network. It also favours those who can devote large sums to marketing – a classic barrier to market entry” (Garnham, 1994, p. 14). Assim, as características dos produtos da radiodifusão (sua reprodução a custo zero e sua aleatoriedade quanto à demanda), associadas à importância que a distribuição assumiu na constituição do meio televisão, resultam em uma economia de escala

premissas, analisaremos, portanto, a composição das fontes de receita e o desempenho financeiro da TV Brasil no seu primeiro ano de funcionamento.

Na conclusão, após um exame da TV Brasil em todas essas dimensões, fazemos uma análise de sua inserção na concorrência da televisão brasileira, cenário entendido aqui como um “modo de regulação setorial”<sup>15</sup>. O termo é empregado por Bolaño (2003) como adaptação do conceito de “modo de regulação” adotado pela Escola da Regulação<sup>16</sup> com vistas a esclarecer a “dinâmica das diferentes indústrias culturais e as relações que se estabelecem entre os diferentes agentes envolvidos” em cada caso específico de estruturação de uma Indústria Cultural” (Ibidem, p. 86).

Partindo dessa interpretação, incorporamos o conceito para designar os padrões de reprodução no interior de um setor específico, no caso, o da televisão brasileira. O “modo de regulação setorial” seria, desta forma, a *síntese entre as formas e processos institucionais, incluindo aí as políticas e o ambiente regulatório, a estrutura de propriedade e de mercado e a atuação dos agentes do setor em questão dentro deste ambiente, envolvendo não somente os capitais individuais como todo aquele conjunto de entes que operam no interior da área*

---

com fortes barreiras à entrada (Bolaño, 2004) que tende, pelos altos custos de produção e transmissão à concentração em oligopólios regionais, nacionais e, mais recentemente, globais. Segundo o autor (2000), estas barreiras à entrada assumem o papel de principal elemento da estruturação da concorrência no MRS da IC(s). “É, portanto, ele [as barreiras à entrada] que condensa as determinações estruturais sobre as quais devem inscrever-se as estratégias das firmas” (Op. Cit, pp 218-219).

<sup>15</sup> Tal recorte é motivado pela avaliação que o êxito do projeto de um Aparelho Midiático Público não pode ser analisado isoladamente, mas apenas segundo as limitações decorrentes deste ambiente, seja em sua face normativa, seja em sua face econômica.

<sup>16</sup> Os pesquisadores identificados com esta escola se destacaram por buscar uma abordagem que superasse o individualismo metodológico dos neoclássicos e a rigidez a-histórica do estruturalismo marxista, sobretudo aquele inspirado por Althusser. Com um enfoque multidisciplinar e heterodoxo, os regulacionistas pretendiam entender a relação dialética entre as lógicas e regras gerais que geravam uma estabilidade na reprodução do sistema capitalista durante um certo período e as variações das manifestações específicas de cada processo de acumulação em uma determinada região. Interessava também a eles compreender a dinâmica que alternava estes períodos de estabilidade com crises periódicas e reestruturadoras da conformação dos processos de acumulação. Segundo Boyer (1986), “a finalidade da noção de regulação é a de operar a passagem entre um conjunto de racionalidades limitadas, relativas a decisões múltiplas e descentralizadas, e a coerência dinâmica do conjunto do sistema” (apud. Nascimento, 1993). Para isso, os regulacionistas utilizavam-se de três instrumentais conceituais fundantes. O primeiro, e mais abstrato, é a idéia de “modo de produção”, entendido como o conjunto das relações de produção estabilizado por meio das formas de acumulação em um determinado período. O segundo é a noção de “regime de acumulação”, tratado como o conjunto de padrões que regem a evolução do sistema entre uma crise e outra. No terceiro nível de análise estão as “formas institucionais” assumidas pelas relações sociais em uma dada área ou época. Segundo Boyer (2002), o projeto da teoria da regulação é “descrever estas formas institucionais e seus arranjos, bem como analisar suas transformações permanentes” (p. 39). A escola estabelece uma hierarquia entre estas formas institucionais, delineando um “modo de regulação”.

“Um modo de regulação estabelece um conjunto de padrões de comportamento individuais e coletivos que devem, simultaneamente, reproduzir as relações sociais por meio da conjunção das formas institucionais que são historicamente determinadas e sustentadas pelo regime de acumulação” (Ibidem, p. 41).

*identificada para manter ou alterar os padrões de reprodução e as demais invariantes estruturais desta.*

Adotamos este conceito para realizar uma caracterização do cenário das TV Públicas no País, o qual é decomposto em categorias especificamente adequadas ao estudo mais aprofundado desta modalidade de televisão. Tal seleção visa compor um quadro de categorias que considerasse, conforme as diretrizes metodológicas da EPC, o ambiente, a estrutura da concorrência e a movimentação dos agentes. São elas: (1) o ambiente normativo, entendido como a cristalização institucional das regras e limites que condicionam a ação dos atores na produção e circulação de bens informativos e culturais; (2) a estrutura de propriedade e a dinâmica da concorrência, como os padrões institucionalizados de organização dos agentes em disputa no mercado na atuação em busca de audiência, influência ideológica e política e receitas para a sustentação de suas atividades; (3) a gestão e o controle, (4) a estratégia dos atores, tomada como o momento da agência dos diversos grupos e veículos para melhor se posicionar no ambiente institucionalmente e economicamente estabilizado ou para alterar as próprias bases dele; (5) o modelo dominante de programação e (6) o modelo de financiamento<sup>17</sup>.

Após compor este quadro, o posicionamos no modo de regulação setorial da televisão brasileira, entendido como uma organização em transição. Sua leitura é feita a partir de uma síntese entre seus traços estruturais e as tendências decorrentes da reorganização em curso. Essa alteração é impulsionada, sobretudo, por quatro fenômenos: a convergência tecnológica, a digitalização dos sinais de televisão, a reorganização na concorrência televisiva e a gênese da TV Brasil.

Do ponto de vista temporal, nossa delimitação vai do início do Fórum Nacional de TVs Públicas, em novembro de 2006, até a conclusão do presente trabalho<sup>18</sup>. Nossas fontes primárias serão os documentos oficiais, entrevistas ou textos de fontes respeitadas no setor, bem como declarações de autoridades concedidas no bojo da criação da TV Brasil. As quais envolvem:

A) Os cadernos de subsídio do Fórum de TVs públicas;

B) A carta final do encontro e de sua segunda edição, realizada em maio de 2009;

---

<sup>17</sup> Conforme definição apresentada anteriormente.

<sup>18</sup> A coleta de informações terminou no mês de maio de 2009.

C) Os documentos públicos do grupo executivo criado para formatar a nova televisão do governo federal;

D) A Medida Provisória 398 e as várias versões de sua redação até a sanção pelo Presidente da República;

E) O estatuto da Empresa Brasil de Comunicação;

F) As declarações dos dirigentes da empresa sobre sua natureza, papel e organização;

G) A grade de programação;

H) Documentos de organizações e entidades da sociedade civil sobre o objeto;

I) Dados sobre as fontes e aplicação dos recursos da emissora;

J) Levantamentos sobre a audiência;

K) Artigos de especialistas e acadêmicos.

## **1. A TV PÚBLICA COMO APARELHO DE ESTADO NA INDÚSTRIA CULTURAL**

A TV pública deve ser entendida em relação à sua materialidade histórica e no espaço em que ela atua para realizar suas atividades. O referencial que nos permite melhor elucidar essa questão é a teoria marxista sobre o Estado. Dentre as várias contribuições no interior deste campo, destacamos a riqueza de duas: a de Antônio Gramsci e a de Nicos Poulantzas.

### **1.1. Gramsci e o Estado como Locus da Construção de Hegemonia**

Partindo do referencial de Marx e Lênin, Gramsci incorpora a compreensão do Estado como espaço de construção e manutenção de dominação de uma classe burguesa sobre os trabalhadores. No entanto, ao olhar seu contexto no primeiro quarto de século XX, o autor vai se indagar sobre o porquê dos êxitos da revolução nos países do oriente, mais especificamente da Rússia soviética, e não do ocidente. Este questionamento vai levá-lo a uma contribuição original no seio da teoria marxista sobre o Estado.

Investigando o fracasso das tentativas de revolução na Europa Ocidental, o autor chega à conclusão de que a principal razão estaria no fato de a classe dominante não ter constituído sua condição apenas pelo exercício da coerção via o aparelho estatal, mas também, em outras esferas da vida, em especial nos espaços privados. Isso garantiu à burguesia “reservas organizativas” que permitiram a resistência às instabilidades decorrentes das crises econômicas e às ações políticas dos grupos antagônicos à tomada ou desestruturação do aparelho estatal. Assim, para Gramsci, no ocidente, o exercício da hegemonia da classe dominante, a transformação de seus interesses particulares em gerais da sociedade, não se dá mais somente pela coerção via o poder de polícia exercido pelo Estado. A direção passa a ser construída e exercida também intelectual e moralmente. O autor argumenta que esse fenômeno ocorre em um espaço privilegiado: a sociedade civil, um dos espaços em que a luta política e ideológica se desenvolve<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Essa elaboração nos parece ser mais adequada para designar o espaço no qual ocorre o debate público do que o conceito de Habermas (1961, 2003) de “esfera pública”, utilizado como princípio valorativo democrático para os meios de comunicações públicos por autores como Dahlgreen (1995), Raboy (1996), Garnham (1990) e

Há dois níveis superestruturais, diz Gramsci (1991), (1) “o que se pode chamar de sociedade civil (isto é, o conjunto dos organismos chamados comumente de ‘privados’)”, e (2) “o da ‘sociedade política ou Estado’, que correspondem à função ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando que se expressa no Estado ‘jurídico’” (pp. 10-11). Os operadores da direção intelectual, os organismos na citação do autor, foram denominados “aparelhos privados de hegemonia”. Assim, este exercício, nas sociedades capitalistas avançadas, passa a ser feito em instituições com autonomia não só funcional mas “material” em relação ao Estado (COUTINHO, 1999, p. 129). Diferente do uso comum que se passou a dar para o termo, na teoria gramsciana a sociedade civil não é oposta ao Estado, mas à seu sentido estrito que o autor vai chamar de “sociedade política”. Essa corresponde “à (função de) ‘dominação direta’ ou de comando que se exprime no Estado ou governo jurídico” (GRAMSCI, 1991, p. 9).

Dentro desta lógica, o Estado não seria confundido com os aparelhos de coerção ou governo jurídico, mas compreenderia todo o espaço e processo de construção da direção da

---

Syvertsen (2003). Segundo Habermas, a esfera pública é *a reunião de privados em um público que, a partir do uso da razão, discutem temas de interesse comum formando uma opinião sobre estes*. As condições para o funcionamento da esfera pública seriam a publicidade, entendida como a divulgação pública das informações necessárias ao debate dos temas no seu interior, e o debate racional, como o meio de assegurar que a opinião pública resultante da discussão fosse a expressão não do conflito de interesses particulares, mas da síntese de argumentos visando a constituição de uma posição identificada com o interesse geral. Nos dizeres do autor, a esfera pública é “a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. O meio desta discussão política não tem, de modo peculiar e histórico, um modo anterior: a racionalização pública” (Ibidem, p. 42). Embora Habermas pontue que a esfera pública é uma categoria burguesa, ao longo de sua obra aparecem referências à importância de se tomar os princípios esta experiência histórica como formato organizacional de um espaço democrático, como na já apresentada citação na qual o autor afirma que a esfera pública permanece, sempre, como “princípio organizacional de nosso ordenamento político” (Ibidem, p. 9). A defesa da esfera pública como modelo reflete-se na valorização dos dois princípios que teriam sido destruídos com a mudança estrutural deste espaço: a publicidade e o debate racional. Sobre este último, é importante apresentar algumas reflexões, pois é a partir dele que teóricos da comunicação pública delimitam esta modalidade em oposição aos meios de comunicação comercial. É sim crível que, em um espaço de articulação intra-classe, houvesse condições da construção de consensos uma vez que não havia a presença de grupos antagonicos. No entanto, afirmar que a racionalidade ali era utilizada como princípio da discussão coletiva, superando os interesses particulares rumo ao universal, é negar exatamente o caráter de classe, e, portanto, particular, da esfera pública descrita por Habermas. Se não ocorria uma defesa dos interesses gerais da sociedade, tampouco se pode dizer que havia a busca do “bem comum” daquele espaço (ou interesses particulares da classe burguesa), uma vez que a atuação dos capitais individuais é tão real que demandou a criação de um organismo com o poder de garantir o interesse geral da classe: o Estado. Se assumimos que o debate racional e visando o “bem comum” não ocorre entre os capitais individuais, tampouco podemos afirmar que este processo seria possível da classe burguesa para com seu grupo antagonico: a classe trabalhadora. Uma vez que os pressupostos para a plena inserção na esfera pública são a propriedade e a formação cultural, deduzimos que algo próximo de um debate racional no conjunto da sociedade visando superar os interesses particulares só seria possível no momento em que estas condições fossem garantidas a todos. Como diz o autor em uma passagem: “Uma dimensão pública é, então, assegurada quando as condições econômicas e sociais oferecem as mesmas chances a todos para preencherem os critérios de acesso” (Ibidem, p. 106). O que não é possível nos marcos do capitalismo.



classe dominante na superestrutura. Para diversos autores (COUTINHO, 1999, Buciglucksmann, 1980, Portelli, 1999), esse movimento conceitual constituiu uma “teoria ampliada do Estado” na qual, em uma representação esquemática produzida pelo próprio autor, o Estado seria igual a “sociedade política + sociedade civil” (GRAMSCI, 1978, p. 149).

Exposta inicialmente a reflexão sobre o Estado como superestrutura e de como esta é constituída por duas instâncias, a passagem a um exame mais minucioso sobre este ente e suas funções demanda abordar um ponto fundamental: a relação entre esta superestrutura e a estrutura econômica. A longa discussão sobre as esferas e processos de determinação da totalidade social não nos parece uma falsa polêmica, pois, embora não seja apropriado atribuir a nenhuma das duas esferas tal condição, a compreensão das relações entre elas nos parece fundamental sob a ótica da economia política e para o entendimento do Estado, não apenas como espaço da ideologia, mas como regulador e agente na concorrência.

A discussão sobre a relação entre estas duas esferas na teoria gramsciana foi alvo de longas polêmicas, em especial as provocadas por Bobbio em sua obra “Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil” (1999<sup>20</sup>) e seus respondedores, especialmente Texier (1985) e Gruppi (1978). O que nos interessa aqui não é expor os argumentos daqueles que vêm no autor uma novidade ao atribuir à superestrutura uma primazia sobre a base e nem dos guardiões ortodoxos do momento determinante da base. Para nós, esta polêmica pode ser resolvida com a interpretação de Portelli (1999) acerca dessas relações.

Segundo Portelli (Ibidem.), não se trata de afirmar qual momento é mais determinante, mas de compreender que há um vínculo orgânico entre eles. Assim, a estrutura e a superestrutura constituiriam uma relação dialética de vetores que podem, a depender de como esta vinculação se manifesta historicamente, operar como influência ou até condicionante, mas sempre em uma lógica de determinação mútua. Portanto, o avanço de um movimento na superestrutura nunca consegue gerar uma mudança para além das possibilidades materiais que estão dadas em uma dada sociedade mas também a organização e evolução do “elemento econômico” não se dá sem as ações no plano da consciência.

O autor (Ibidem.) advoga que Gramsci construiu essa elaboração teórica partindo da noção apresentada por Marx em seu “Prefácio à Crítica da Economia Política”, segundo a qual “os homens adquirem consciência dos conflitos que se verificam no mundo econômico

---

<sup>20</sup> BOBBIO, Norberto. Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

no terreno das ideologias” (GRAMSCI, 1978, p. 34). Nos dizeres de Gramsci, “as forças materiais são o conteúdo e as ideologias a forma” (Ibidem, p. 56). Assim, se é conhecido o privilégio dado à política por Gramsci em seus estudos, nos filiamos àqueles que vêem estas elaborações sempre tomando a relação entre base e superestrutura, econômico e ideológico, de maneira dialética e orgânica.

Em diversas passagens de sua obra, na visão aqui defendida, o autor reforça esta compreensão. “Eis por que uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica. E mais, o programa de reforma econômica é exatamente o todo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral” (GRAMSCI, 1978, p. 9). No entanto, ao aprofundar a discussão sobre a superestrutura Gramsci combate o economicismo mostrando como as condições materiais dadas requerem uma ação política consciente e efetiva. Realizando a discussão sobre como agir em momentos de crise nas relações de produção do capitalismo, debate fundamental no marxismo sobre a manifestação da relação entre base e superestrutura em momentos concretos, Gramsci afirma a importância da política:

Inicialmente, pode-se excluir que, de per si, as crises econômicas imediatas produzam acontecimentos fundamentais; apenas podem criar um terreno favorável à difusão de determinadas maneiras de pensar, de formular e resolver as questões que envolvem todo o curso ulterior da vida estatal (GRAMSCI, 1978, p. 52).

Para Portelli (1999), o Estado em Gramsci é caracterizado por três elementos principais: (1) reúne a superestrutura do bloco histórico, tanto intelectual e moral, quanto política; (2) seu equilíbrio interno entre esses dois elementos da superestrutura; (3) enfim e sobretudo, a unidade do Estado decorre de sua gestão por um grupo social que assegura a homogeneidade do bloco histórico: os “intelectuais”<sup>21</sup>. (Ibidem. p. 40).

É muito importante destacar, inclusive para os objetivos deste trabalho, que esta direção intelectual não significa uma noção vulgar de manipulação ou imposição de uma visão de mundo, embora ela também ocorra em diversos momentos. Na análise de Gramsci, essa supremacia se dá em meio a uma forte disputa de hegemonia na qual os interesses dominantes precisam construir “consensos” junto aos interesses dos grupos dominados. Por consenso não entendemos aqui um “comum acordo” entre as classes e forças antagônicas e conflitantes, muito menos uma opinião formada por meio da razão como em Habermas<sup>22</sup>, mas

<sup>21</sup> Para uma análise detalhada do autor sobre os intelectuais e seu papel na reprodução do sistema capitalista, ver GRAMSCI, Antonio. Os Intelectuais e a Organização da Cultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

<sup>22</sup> Segundo Habermas, o consenso seria o método de elaboração das sínteses resultantes do debate racional realizado na “esfera pública”, mas partindo do uso da razão e da argumentação, não de mediações produzidas

a síntese de embates entre os grupos sociais em determinadas situações de correlação de forças.

O Estado é concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo. Mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias nacionais. O grupo dominante coordena-se concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados, e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da Lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses do grupo subordinado; equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem até um determinado ponto, excluindo o interesse econômico-corporativo estreito (GRAMSCI, 1978, p. 50).

Assim, uma das funções do Estado é construir este "consenso" entre as classes dominantes e dominadas. Vamos nos deter sobre este aspecto ao final desta passagem, pois é ele que nos interessa e pode contribuir na circunscrição conceitual de nosso objeto, a comunicação pública na sua modalidade televisão. Enfatizamos que Gramsci (Ibidem) designa como funções do Estado não apenas a repressão e a produção do consenso no terreno da superestrutura, mas outras no próprio seio da reprodução material do sistema capitalista.

Neste sentido, uma função no plano "econômico" seria a "racionalização, aceleração e taylorização" da produção. O Estado contribui não apenas para coibir os "desvios" como em sua dimensão coercitiva, mas também para coesionar as diretrizes gerais da confecção de mercadorias e garantir sua execução. No intuito de proteger e promover a acumulação do Capital, o Estado se torna não apenas um organizador da produção mas também um elemento estrutural na financeirização do sistema, ao garantir segurança aos investimentos de poupadores e investidores.

Pode-se dizer que a massa dos poupadores deseja romper todas as ligações diretas com o conjunto do sistema capitalista privado, mas não nega a sua confiança no Estado: quer participar da atividade econômica, mas através do Estado, nem que este garanta um interesse módico mais seguro (Ibidem. p. 408).

Além de resolver as contradições internas à concorrência entre os capitais e entre as formas produtiva e financeira de acumulação, o Estado também tem como função lidar com as conseqüências da expropriação da população realizadas no capitalismo. "Efetivamente, não se trata apenas de conservar o aparelho produtivo existente num determinado momento; trata-se de reorganizá-lo para desenvolvê-lo paralelamente ao aumento da população e das necessidades coletivas" (Ibidem. p. 409). Aqui é possível ver um exemplo claro do vínculo orgânico entre base e superestrutura, pois, se considerarmos que a pauperização da população

tem relação direta com a manifestação da insatisfação na forma de questionamento ao sistema, a obtenção do consenso junto às classes dominadas também passa por resolver a pobreza resultante da contradição capital-trabalho.

Deste modo, na dimensão produtiva o Estado atua em duas frentes: (1) na resolução das contradições e conflitos oriundos da concorrência entre os capitais individuais, atuando como um “capital coletivo ideal”; e (2) na equalização das contradições entre a expropriação de trabalho não pago e concentração de renda gerada em favor das classes detentoras dos meios de produção e em detrimento dos trabalhadores. Em uma separação esquemática, a ação do Estado se dividiria em uma política econômica (incluindo aí das funções de Banco Central até a infra-estrutura) e outra social (abarcando toda forma de regulação da remuneração do trabalho e as garantias de direitos sociais como habitação, saúde, educação e assistência social, entre outros). Esta caracterização é importante, pois nos interessa uma análise ulterior do Estado-agente em um cenário de concorrência com capitais individuais, no qual estão os meios de comunicação públicos.

No entanto, a abordagem da Economia Política da Comunicação não se limita a enxergar a economia do setor, mas como a organização da produção, distribuição e acesso a seus recursos impactam na construção de significados a partir das mensagens veiculadas nos meios de comunicação. Por esta razão, assumimos como central a contribuição de Gramsci sobre o papel ideológico do Estado.

Como já afirmado, o Estado assume em Gramsci um conceito que abrange toda a superestrutura como palco da construção da direção da classe dominante. Assim, é no Estado que se dá a disputa ideológica forjadora dos “consensos” entre as classes. Outro ponto importante nesta contribuição é o entendimento da natureza conflituosa dos processos de produção destes “consensos”. É possível apontar de maneira preliminar que o Estado seria o lócus no qual as diversas ideologias operam e procuram espaço para sua disseminação de modo a promover deslocamentos na correlação de forças de cada situação em favor de seus interesses. Para isso, o Estado assumiria um papel “educador” da população, que se destinaria a criar novos tipos de civilização e a adequar a população às necessidades de reprodução do sistema. Como espaço de construção da ideologia dominante, o Estado é também um instrumento de produção e difusão destas visões.

O Estado, quando quer dar início a uma ação pouco popular, cria previamente a opinião pública adequada, isto é, organiza e centraliza certos elementos da sociedade

civil. História da "opinião pública": naturalmente, os elementos da opinião pública sempre existiram, mesmo nas satrapias asiáticas. Mas a opinião pública, tal como a entendemos hoje, surgiu às vésperas da queda do Estado absoluto, isto é, no período da luta da nova classe burguesa por hegemonia política e conquista de poder. A opinião pública é o conteúdo político da vontade política pública, que poderia ser discordante. Essa é a razão principal pela qual existe a luta pelo monopólio dos órgãos de opinião pública: jornais, partidos, parlamento, de modo que uma única força modele a opinião e desse modo a vontade política nacional, dispersando os desacordos numa poeira individual e desorganizada (GRAMSCI, apud. Portelli, 1999, p. 36).

A principal contribuição de Gramsci para este debate está em permitir localizar sob quais bases e que função geral cumprem na sociedade os instrumentos de produção e difusão de ideologia do Estado, entre os quais localizamos os veículos de mídia e as emissoras de televisão. No entanto, para desenvolver esta análise, a teoria gramsciana do Estado ainda não consegue resolver uma questão fundamental. O autor identifica corretamente a luta pelo monopólio dos aparelhos de produção da opinião pública, porém, em seu esquema explicativo sobre a superestrutura, ainda visualizamos um vácuo que precisa ser preenchido: a localização destes veículos entre a sociedade civil e a sociedade política. Pois, se é fato que estes entes são ligados diretamente ao "governo jurídico", no âmbito da sociedade política, não é menos evidente que eles se constituem em aparatos semelhantes aos "aparelhos privados de hegemonia", os quais estão localizados na sociedade civil.

Vemos aqui o caráter "ambivalente" dos veículos públicos de comunicação. Portelli (1999) nos ajuda neste debate ao identificar que a divisão em instâncias não pode ser tomada de maneira estanque, mas sob um olhar dinâmico e móvel. Segundo o autor, a distinção entre a sociedade civil e a sociedade política "não é, na verdade, organicamente completa: a classe dominante utiliza e combina uma e outra, no exercício de sua hegemonia. Essa combinação, aliás, tende a ser substituída por uma ambivalência crescente dos órgãos da superestrutura" (Ibidem, p. 41).

Portelli argumenta que Gramsci reconhece explicitamente a atenção prioritária dada ao chamado "Estado Liberal", sendo necessárias atualizações frente ao processo de estatização da sociedade civil ocorrido pela ascensão dos Estados intervencionistas a partir do primeiro quarto do século XX. É nesse momento que a luta pelo monopólio dos órgãos de opinião pública vai assumir uma face concreta no movimento de criação dos sistemas de radiodifusão na forma de comando exclusivo estatal.

A estatização aparece, em primeiro lugar, com o declínio dos órgãos clássicos de expressão da sociedade civil no seio do aparelho político, em proveito de um controle direto ao Estado: declínio dos partidos parlamentares tradicionais, vinculado ao do parlamento, monopólio do Estado sobre os órgãos de opinião pública e tentativa de estatização dos antigos etc. Essa estatização revela-se, igualmente, na absorção progressiva de cultura e educação, até então confiada a organismos privados – entre os quais a Igreja – em proveito de serviços públicos intelectuais (GRAMSCI, apud. Portelli, 1999, p. 38).

Assim, é preciso preencher a lacuna tomando a realidade do Estado intervencionista no período do capitalismo monopolista<sup>23</sup>.

## 1.2. Poulantzas e a Materialidade Institucional do Estado

Nicos Poulantzas é um dos autores que melhor desenvolve o modelo teórico de Gramsci<sup>24</sup>. Para avançar em relação a esse último, o autor faz uma revisão crítica sobre a teoria do Estado de Gramsci, argumentando que a separação entre base e superestrutura, com a conseqüente localização do Estado no segundo, em uma instância diferente do "elemento econômico", é insuficiente para explicar este ente no capitalismo. De acordo com a teoria ampliada de Gramsci, o Estado estaria no domínio do político, de onde operaria como legitimador e sustentador da economia de um espaço separado a partir da execução das funções de repressão, para coibir eventuais desvios no reino da acumulação, e produção de consensos, para garantir a aceitação da população de processos originados no elemento econômico.

---

<sup>23</sup> Segundo, Habermas, na passagem ao capitalismo monopolista há uma institucionalização da esfera pública na social-democracia de massas e sua respectiva transformação em "racionalização do exercício social e político do poder sob o controle mútuo de organizações rivais, presas à esfera pública em sua estrutura interna bem como no relacionamento com o Estado e delas entre si" (2003, p. 245). Focando o exemplo do parlamento, Habermas destaca como a esfera pública se mantém como espaço do Estado não mais como espaço intra-classe, mas como espaço de legitimação das ações da autoridade burguesa frente à opinião pública, agora entendida como a pequena burguesia e a camada trabalhadora que lutava por inclusão no sistema decisório político. Somente neste momento a esfera pública vira "nova encenação de uma esfera pública política" na qual a "cultura integracionista preparada e difundida pelos meios de comunicação de massa representa ela mesma uma ideologia política" (Ibidem. p. 251). A opinião pública vira aclamação, inverte-se em clima de opinião fabricado. Aqui, é possível perceber a inversão que a burguesia opera na esfera pública, que de espaço de resistência vira um local de legitimação de uma nova ordem de dominação, mais sofisticada que a anterior. "A hegemonia da esfera pública é, de acordo com a sua própria concepção, uma ordem em que a própria dominação se dissolve" (Ibidem. p. 102).

<sup>24</sup> Adotaremos a obra "O Estado, o Poder, o Socialismo" de Poulantzas (1978, 1981), pois ela a, em nossa visão, serve mais ao esforço de investigação deste trabalho, já que se afasta dos traços mais fortemente estruturalistas característicos de seus trabalhos anteriores.

Poulantzas (Ibidem.) avalia que essa visão incorre em dois grandes equívocos: o primeiro é a manutenção no plano teórico da separação entre base e superestrutura, quando esta seria um efeito na aparência do capitalismo e não a engrenagem de desenvolvimento da sociedade capitalista. O segundo é reduzir as funções do Estado à repressão e consenso, quando este, mesmo durante a fase liberal, sempre teve um conjunto maior de papéis na reprodução do sistema. O autor rejeita as visões que separam o econômico do político ou o Estado da economia. Nenhum destes domínios funcionaria de maneira autônoma a partir de leis imanentes, como tanto as visões economicistas como as politicistas podem indicar. O modo de produção, assim, seria a “unidade de conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas, que delimita as fronteiras desses espaços, delinea seus campos, define seus respectivos elementos: é primeiramente seu relacionamento e articulação que os forma” (POULANTZAS, 1980, p. 21)

Tomando esta premissa, o Estado é caracterizado não como um elemento externo de coerção e ajuste do sistema produtivo, mas como o próprio sistema organizado em um espaço que visa garantir e ordenar sua reprodução a partir da unificação da classe dominante ao longo das diversas fases do capitalismo. No entanto, este entendimento não deve sugerir uma visão instrumentalista do Estado, que o reduziria a uma simples ferramenta da classe dominante. É na crítica a esta concepção que Poulantzas chega ao ponto-síntese de sua formulação: inscrever a luta de classes no centro motor da constituição e desenvolvimento do Estado. Para o autor, a articulação orgânica entre economia e política na verdade é derivada da posição estruturante das relações de produção ao longo do curso histórico do sistema capitalista.

Diferente das visões economicistas, que vêem no Estado apenas um instrumento de viabilização do desenvolvimento das forças produtivas, o autor vê o Estado como espaço-processo em que a contradição capital-trabalho fundante destas relações no capitalismo se manifesta no embate entre as classes dominantes e dominadas.

Colocar o Estado capitalista em primeiro lugar quanto às relações de produção não significa constituir a partir disto o objeto teórico deste Estado. Objeto-tipo que no prosseguimento seria particularizado ou concretizado de uma maneira ou de outra segundo a luta de classes em uma ou outra formação social. Uma teoria do Estado capitalista só pode ser elaborada ao se relacionar este Estado com a história das lutas políticas no capitalismo (Ibidem. p. 30)

Assim como as relações de produção não podem ser vistas como um movimento mecânico e sem resistência de extração de mais valia da classe trabalhadora pela burguesia, o Estado não pode ser compreendido como espaço de suporte à simples imposição direta e não-

tensionada da classe dominante sobre seus dominados. Com base nesta reflexão, Poulantzas define o Estado como “a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (Ibidem. p. 147). O autor alerta que neste conceito o Estado não é apenas uma relação de forças, mas possui materialidade própria na forma de uma ‘ossatura institucional’ expressa em suas diversas instituições e aparelhos. A partir destas, o Estado organiza a classe dominante como síntese das disputas entre suas frações e destas com as classes dominadas. Ou nas palavras do próprio:

O Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. O aparelho de Estado, essa coisa de especial e por consequência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado: o poder do Estado (o da burguesia no caso do Estado capitalista) está inscrito nesta materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas (Ibidem. p. 17).

Portanto, a formulação teórica do Estado capitalista como relação condensada de classes não visa diminuir as relações de dominação política de uma classe sobre a outra, e nem as modalidades extremas que podem ser utilizadas como recurso para garantir tal situação. Mas consegue captar a dinâmica complexa das disputas não só entre as classes antagônicas como entre as diversas frações de classe. No caso das classes dominantes, o Estado realiza uma função principal de organização. Ele constitui a unidade política da classe a partir da garantia de seus interesses de longo prazo em detrimento daqueles vinculados apenas a uma fração de classe ou capital individual. Assim, o Estado detém uma autonomia em relação a estes grupos, visando garantir o interesse geral da burguesia em relação às frações de classe particulares<sup>25</sup>.

Esse papel fundamental de organização não concerne aliás a um único aparelho ou ramo do Estado (os partidos políticos), mas em diferentes graus e gêneros, ao conjunto de seus aparelhos, inclusive seus aparelhos repressivos por excelência (exército, polícia etc.) que, também eles, desempenham essa função. O Estado pode preencher essa função de organização e unificação da burguesia e do bloco de poder, nas medidas e que “detém uma autonomia relativa” em relação a tal ou qual fração e componente desse bloco, em relação a tais ou quais interesses particulares. Autonomia constitutiva do Estado capitalista: remete à materialidade desse Estado em sua separação relativa das relações de produção, e à especificidade das classes e da luta de classe sob o capitalismo que essa separação implica (Ibidem, pp. 145-146).

<sup>25</sup> Exemplos desta característica são as tensões entre os grandes proprietários de terra e a burguesia industrial e desta em relação ao capital financeiro. Como é possível perceber em diversos casos, entre eles o brasileiro, o Estado não opera como árbitro entre estes interesses, mas organiza-os visando o desenvolvimento do sistema nem que para isso seja necessária uma delicada trama de composições e concessões temporárias de modo a acomodar as posições ou mesmo gerar sínteses sob novas formas de acumulação.



Em relação às classes dominadas, o Estado também constitui e garante os compromissos provisórios entre estas e as várias frações de classes dominantes. Aqui Poulantzas não nega Gramsci ao analisar que a direção da classe hegemônica do bloco no poder precisa de consentimento dos grupos oprimidos para que o sistema consiga se desenvolver. A contribuição do autor está em notar que este “consenso” não é obtido apenas no plano ideológico, mas sim na materialidade das ações do Estado que ocorre no bojo das relações de produção como um todo. Assim, o atendimento a interesses materiais e o convencimento ideológico do projeto do bloco hegemônico funcionam não como dois domínios distintos, mas como lados orgânicos da moeda da reprodução das relações de produção.

Este conjunto de disputas se dá nos aparelhos que formam a ossatura material do Estado. Estes atuam para “desorganizar-dividir” as classes dominadas atacando sua unidade e “curto-circuitando” suas organizações específicas<sup>26</sup>. É nestes aparelhos que se dá a disputa por parte destas classes ausentes do bloco no poder e exploradas na contradição das relações de produção. A sucessão das lutas políticas no seio do Estado nestes aparelhos cria “focos de oposição” em processo ou consolidados após determinadas conquistas, criando o que Poulantzas chama de “anéis de repercussão das lutas populares no Estado” (Ibidem. p. 175).

O autor não faz um inventário de funções do Estado, mas é possível depreender de sua obra uma concordância em relação aos papéis destacados por Gramsci da repressão e produção de consenso e acréscimos que embora estivessem presentes em Gramsci não apareceram de maneira tão clara em sua obra. O eixo orientador de sua sistematização é a regulação das relações de produção ao longo das sucessivas etapas do capitalismo. Dela podemos chegar a um conjunto de funções já elencadas na avaliação sobre Gramsci: um papel de organização da disputa entre os capitais individuais e da relação de apropriação do trabalho da classe trabalhadora.

O objeto concreto de análise de Poulantzas (1980) é o Estado na fase monopolista do capitalismo. Ele renega a noção de que esta nova forma estatal teria substituído uma etapa liberal na qual a função seria apenas de proteção quando da existência de “desvios” na atuação da economia. Em razão disto, o Estado não teria assumido um papel de “intervenção” freqüente na economia, mas uma forma resultante da reorganização do sistema em sua fase

---

<sup>26</sup> Um exemplo brasileiro seria a atenção dispendida por vários aparelhos do Estado brasileiro para combater as ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

monopolista a partir da síntese entre as necessidades da acumulação e a ação organizada da classe trabalhadora.

Ora, é na modificação mesma dos espaços respectivos do Estado e da economia que se insere o atual papel do Estado na acumulação e reprodução do capital. É na exata medida uma série de domínios, por marginais que fossem anteriormente (qualificação da força de trabalho, urbanismo, transportes, saúde, meio-ambiente etc.) se integram diretamente, ao expandir e modificá-lo, no espaço-processo de reprodução e valorização do capital, que o papel do Estado nesses domínios ganha um novo sentido (Ibidem. p. 191).

Esta transformação seria decorrente da incapacidade do ordenamento existente na fase concorrencial dar conta das novas exigências do capitalismo. Assim como a expansão nacional e transnacional da acumulação não foi possível apenas capitaneada pelos capitais individuais em disputa<sup>27</sup>, a contradição capital-trabalho produziu uma ascensão do segundo elemento cujas demandas não tinham mais qualquer condição de ser resolvida no âmbito da relação privada entre capitalista e trabalhador.

A classe capitalista, com base nisto, cristalizou no Estado um promotor e operador ativo de uma nova fase de acumulação a partir dos anos 30, protegendo os principais capitais nacionais na disputa mundial por mercados e explorando ele próprio serviços no intuito tanto de viabilizar as condições necessárias à atuação das empresas quanto de possibilitar a sobrevivência da força de trabalho. Neste processo, por conta e como resultado dele, o Estado desenvolve e especializa diversos aparelhos que constituem esta nova "forma transformada".

“As funções do Estado se incorporam na materialidade institucional de seus aparelhos: a especificidade das funções implica na especialização dos aparelhos que as desempenham e dá lugar a formas particulares de divisão social do trabalho no próprio seio do Estado (Ibidem. p. 195). A definição em análise do Estado como “condensação material de uma relação de forças contribui” configura-se como referencial essencial para a construção de um conceito de televisão pública sob uma perspectiva marxista.

### 1.3. A Indústria Cultural

---

<sup>27</sup> Cujo melhor exemplo é a atuação dos Estados nacionais no processo de recuperação do regime de acumulação após a crise de 1929.

A discussão sobre a Indústria Cultural (IC) realizada pela Escola de Frankfurt e por comentadores posteriores é um instrumental importante para localizar as especificidades de nosso objeto. Cunhado por Adorno e Horkheimer<sup>28</sup>, o termo designa a incorporação nas atividades criativas, artísticas e culturais do modo de organização produtivo capitalista. Ou, conforme conceituação de Miguel e Brittos (2008):

Independentemente de seus efeitos, o essencial é posicionar-se a indústria cultural como aquele conjunto de setores representados pelas organizações que, seguindo a lógica de valorização, produzem, programam e distribuem produtos comunicacionais, sejam televisivos, radiofônicos, cinematográficos, impressos, musicais ou de outros suportes (crescentemente convergentes), sendo portadoras de aspectos característicos do mundo industrial moderno e nele exercendo papel específico, justamente a manutenção e a reprodução da ideologia dominante (Ibidem. p. 40)

Nesta manifestação da cultura sob o capitalismo, passaram a imperar a padronização dos bens culturais e o domínio da técnica em detrimento do espírito e da idéia. Este ascenso, no entanto, não resultou do desenvolvimento inexorável do avanço tecnológico, mas sim de sua apropriação pela funcionalidade desta forma assumida pela cultura aos objetivos de acumulação do sistema, em especial na valorização de mais uma prática de sociabilidade e no “controle de consciências” necessário à legitimação ideológica do sistema.

Comparando o telefone e o rádio, os autores diferenciam os dois meios, vendo no segundo o exemplo da IC pela condição passiva que reserva a seus ouvintes, condenados à simples possibilidade de escolha de programas “iguais uns aos outros”. A orientação da atividade artística e criativa pelos grilhões da lucratividade impõe a estas a rigidez da homogeneidade e da indiferenciação<sup>29</sup>. Na busca pelo gosto médio de uma sociedade de massas em consolidação, a homogeneização busca a eficiência máxima na realização da mercadoria e o controle da incerteza imanente à aleatoriedade natural do produto cultural, como nos mostra a escola francesa da comunicação e da cultura.

Outra característica da IC, segundo Adorno e Horkheimer, é a disseminação da diversão como gênero hegemônico e a fabricação de relações de consumo passivas e pré-arranjadas para este tipo de conteúdo que preenchem o tempo livre dos trabalhadores.

A diversão é o prolongamento do trabalho sob o capitalismo tardio. Ela é procurada por quem quer escapar ao processo de trabalho mecanizado, para se pôr de novo em

<sup>28</sup> No artigo “A Indústria Cultural: Iluminismo como Mistificação das Massas” na obra *Dialética do Esclarecimento*.

<sup>29</sup> A ênfase na funcionalidade da Indústria Cultural em relação à reprodução do capitalismo não exime, no entanto, de um entendimento acerca do papel do público consumidor de cultura, que será aprofundado a seguir quando abordarmos o papel de mediação desta esfera.

condições de enfrentá-lo. (...) O pretense conteúdo não passa de uma fachada desbotada; o que fica gravado é a seqüência automatizada de operações padronizadas. Ao processo de trabalho na fábrica e no escritório, só se pode escapar adaptando-se a ele durante o ócio. Eis aí a doença incurável de toda diversão. O prazer acaba por se congelar no aborrecimento, porquanto, para continuar a ser um prazer, não deve mais exigir esforço e, por isso, tem de se mover rigorosamente nos trilhos gastos das associações habituais. O espectador não deve ter necessidade de nenhum pensamento próprio, o produto prescreve toda reação: não por sua estrutura temática – que desmorona na medida em que exige o pensamento -, mas através de sinais (ADORNO; HORKHEIMER, 1985, p. 113).

Para Adorno e Horkheimer, a cultura, conformada antes como arte e apreensão abstrata e criativa do mundo, torna-se apenas a construção de símbolos alienada do olhar de seus produtores e com destino de se ver como inversão desta potencialidade, como meio de objetivação, ao invés de meio de expressão. A standardização a partir da técnica<sup>30</sup> não seria um movimento isolado, mas expressão da racionalidade capitalista que transformou, para utilizar a expressão-título, o “iluminismo” em “mistificação das massas”.

No entanto, ao invés de encararem este avanço da hegemonia intelectual do capitalismo como seu projeto cultural, - e, portanto, como algo contestável por uma alternativa política, cultural e moral anti-capitalista -, os autores descartam qualquer forma de contraposição e a própria esfera da política, indicando como solução ao aprisionamento causado pela racionalidade capitalista a fuga para a estética, entendida aí como abstração emancipatória. Esta visão, descrente das possibilidades de transformação social alimentada pelos limites evidentes da experiência soviética, não correspondem, ao nosso ver, no campo das soluções e alternativas a riqueza do diagnóstico feito pelos autores.

Seguindo a linha de Adorno e Horkheimer, Zallo (1988) também destaca a importância do debate acerca dos impactos da industrialização da cultura, uma vez que este campo desempenha papel “vertebrador” nas relações sociais ao construir e socializar idéias e entendimentos de mundo, confrontar projetos políticos e filosóficos, auxiliar ou contestar relações de poder e gerar e transmitir conhecimentos acumulados pela humanidade. “As mercadorias culturais formam parte da norma de consumo atual e serão um grande

---

<sup>30</sup> A Economia Política da Comunicação apresenta caminhos para a problemática da técnica que vão além do diagnóstico pessimista dos autores da Escola de Frankfurt. Esta abordagem, ao detectar a tecnologia como fruto do desenvolvimento do sistema capitalista, de suas necessidades de acumulação e da luta de classes inerente a elas, nos permite reverter a inexorabilidade dos usos e efeitos da técnica. Voltando a Marx, podemos entender a técnica e o conhecimento como forças produtiva, reproduzidas, sob o capitalismo, a partir das relações de produção. São estas últimas, então, as que detêm o primado sobre aquelas, e não o contrário. Isso faz com que o desenvolvimento técnico responda às necessidades e aos objetivos das forças dominantes nestas relações. “Uma necessidade que corresponde com as prioridades dos grupos dirigentes vai, obviamente, mais rapidamente atrair o investimento de recursos e as permissões oficiais, aprovações ou encorajamentos dos quais uma tecnologia em desenvolvimento, diferentemente dos dispositivos técnicos disponíveis, depende” (WILLIAMS, 1999, p. 12).

componente privilegiado da norma emergente por sua dupla função econômica e social”, (ZALLO, 1988, p. 25).

Se por um lado desempenha papel ativo, a cultura não pode ser vista como prática e esfera isolada, mas inscrita em uma totalidade global cujo eixo central são as relações de produção e troca. Este entendimento, se fundamental para evitar uma aproximação com visões de inspiração idealista em relação à cultura, tampouco implica na compreensão de que a cultura seja um mero resultado,

mas sim uma variável com sua própria inércia, em tanto parte indissolúvel da ação e atitudes dos agentes sociais e, por isso, não determinada imediatamente pelas mudanças sociais. Assim, é uma variável constitutiva do curso social. A cultura vai mais além das ideologias para ser a consequência, em um modo de produção dado, dos processos sociais de ação e produção cultural (Ibidem. p. 24).

Zallo argumenta, no entanto, que essa esfera deve ser percebida a partir do processo de segmentação operado em seu interior, que resultou no desenvolvimento de especificidades internas a cada um de seus ramos, como o audiovisual, a mídia impressa ou o cinema. Assumindo este pressuposto, defende um ajuste no termo, que deveria ser empregado em seu plural, como “Indústrias Culturais”. “Essa segmentação constituiria um ponto de partida para a análise dos processos de acumulação e das estratégias das indústrias e, nesse marco, para o estudo das funções em transformação do Estado no campo da comunicação e da cultural” (Ibidem. p. 10).

O autor divide a análise da Indústria Cultural nos seguintes ramos: (1) atividades pré-industriais (espetáculos culturais de massa), (2) edição descontínua (edição impressa, edição fonográfica, edição cinematográfica e sua variante videonográfica), (3) edição contínua (imprensa escrita), (4) difusão contínua (rádio, televisão sem suas variantes hertzianas, de cabo e satélite), e (5) segmentos culturais das novas edições e serviços informáticos e telemáticos de consumo.

Para Brittos e Miguel (Op. Cit), o termo de Adorno e Horkheimer designa uma “entidade abstrata”, cuja funcionalidade está relacionada ao sistema em geral, enquanto as indústrias culturais “representam os diversos negócios em movimento, podendo ser denominadas de diversas formas, como organizações midiáticas, empresas de comunicação e indústrias de mídia, entre outras” (BRITTOS; MIGUEL, 2008, p. 50). Essa visão é pertinente, uma vez que dá uma solução dialética à questão, relacionando a totalidade do conceito sem desconsiderar a particularidade que cada indústria assumiu historicamente.

A Indústria Cultural estaria no grau abstrato da conceituação da organização da produção, distribuição e consumo de bens e serviços culturais sob o capitalismo. Tomá-la de maneira totalizante é relevante uma vez que identifica padrões de estruturação dessa esfera. Independente do ramo ou atividade, permanecem como traço característico central a subsunção da cultura na lógica do capital, que subordina a criação e a produção de bens simbólicos à dinâmica da valorização, buscando padronizar seus processos produtivos e minimizar seu caráter aleatório. Já o termo “indústrias culturais” nos parece adequado para ser utilizado no nível analítico, já que particulariza os diversos ramos nos quais se concretizam as manifestações concretas e específicas da Indústria Cultural.

Para buscar a especificidade da atuação do Estado na Indústria Cultural, utilizamos a contribuição de Bolaño (2000). Segundo ele, no capitalismo a informação e a cultura reproduzem, a seu modo, a contradição igualdade-desigualdade que caracteriza a produção e apropriação da riqueza neste modo de produção. Na esfera da circulação simples de mercadorias, o sistema apresenta sob a aparência de igualdade a relação de troca de mercadorias quando esta esconde uma essência inerentemente desigual: a apropriação de mais-valia pelos detentores dos meios de produção expropria os trabalhadores da obtenção da riqueza produzida como fruto de seu trabalho.

Aqui transparece a desigualdade fundamental do sistema, mascarada pela igualdade formal aparente definida no nível da circulação mercantil. Também a comunicação deixa de ser a comunicação entre iguais e se transforma em comunicação de classe. A informação adquire, assim, sua forma especificamente capitalista, referida ao processo de trabalho: informação unidirecional, organizada de acordo com as necessidades de acumulação do capital, que é a base de toda a ciência da administração. (Ibidem. p. 42).

O caráter essencialmente classista da informação produzida sob a lógica do capital precisa aparecer não como dominação, mas sob a aparência de reflexo dos interesses gerais.

Há, portanto, uma contradição fundamental entre a essência de uma informação de classe e sua aparência como informação de massa, a mesma contradição que há entre o igual e o desigual, entre o contraditório e o não-contraditório que caracterizam a ideologia burguesa a LIBERDADE DA INFORMAÇÃO (Ibidem. p. 51).

Esta contradição estaria também, segundo o autor, na gênese da Indústria Cultural, como “nova forma de materialização das contradições da informação na situação histórica do capitalismo monopolista” (Ibidem. p. 19), em oposição à esfera pública burguesa do capitalismo concorrencial<sup>31</sup>. Uma segunda contradição vinculada às diferenças de enfoque

<sup>31</sup> Habermas (2003) chama este fenômeno de “mudança estrutural da esfera pública burguesa”. Segundo o autor, ele ocorreu a partir da consolidação do Estado burguês em sua fase intervencionista, na forma de Estado democrático de massas, resultante da necessidade de mediação dos conflitos entre os capitais e destes com os

entre o capital e o Estado capitalista no trato com a informação resulta na aparição dessa sob uma forma dupla e contraditória: publicidade e propaganda.

Se, do ponto de vista da coesão social, a informação adquire a forma de propaganda, sendo monopolizada pelo Estado e pelos setores capitalistas que controlam os meios de comunicação de massa, do ponto de vista da acumulação do capital ela adquire a forma publicidade, a serviço da concorrência capitalista (Ibidem. p. 53).

Essa dupla forma da informação capitalista aparece, em um nível de abstração mais baixo, como duas funções. Desta maneira, a Indústria Cultural deve realizar a informação como propaganda, para garantir a legitimação e os interesses gerais do sistema relativos à sua reprodução, e como publicidade, de modo a atender a necessidade de suporte à realização dos produtos dos capitais individuais no mercado massivo de bens de consumo. Embora essas funções se relacionem aos interesses do capital e do Estado, isto não significa que cada uma seja realizada por um ente especializado correspondente. Um meio de comunicação estatal pode realizar a função “propaganda”, como o faz em diversos países, como Itália, Espanha e, inclusive, Brasil, assim como veículos comandados por capitais individuais podem desempenhar a mesma função.

O exemplo mais evidente, no Brasil, é o poder que a Rede Globo possui no plano da disputa ideológica na sociedade civil. Contudo, é necessário pontuar que a função primordial do Estado, na Indústria Cultural, é a garantia da coesão social e da legitimação dos interesses gerais da classe dominante. “O Estado cria também informação para a massa e, nesse caso, ela

---

trabalhadores, que ascenderam do âmbito privado ao público. Fazendo referência a Marx, Habermas identifica o risco inerente à contradição da esfera pública: no momento em que sua constituição hegemônica deixa de ser burguesa e parte do “povo” adentra tal espaço, a noção da publicidade e de um princípio de debate racional volta-se contra a própria burguesia e denuncia os preceitos como farsa na qual se dilui a dominação. Esta presença explode de maneira violenta por conta da contradição que gera a expropriação do fruto do trabalho e dos meios de produção para os trabalhadores. A aparência do Estado de Direito revela a essência da impossibilidade da igualdade formal ser obtida no plano material. Na impossibilidade de resolução deste conflito na esfera privada, os trabalhadores ascendem à esfera pública, apontando o Estado como o ente capaz de minorar a insolúvel situação presente no reino da necessidade. “A esfera pública, que, agora, precisa mediatizar estas exigências, torna-se campo de concorrência de interesses nas formas mais brutalizadas da discussão violenta” (Ibidem, p. 158). Para Habermas, à medida que se amplia, a esfera pública perde a força de seus princípios, a publicidade e o debate racional. O jornalismo crítico vira manipulativo. O público pensador de cultura vira uma massa de consumidores de cultura. Para o autor, este fenômeno altera substancialmente a relação entre público e privado. Em primeiro lugar, como já citado, pela ascensão dos conflitos do espaço privado para o público. Os oprimidos vêem a possibilidade de encaminhar no terreno político a posição desigual no plano do econômico. Isso acrescenta funções ao Estado e promove uma reação de estatização da sociedade. Além das funções de polícia e da arrecadação de impostos, ele ganha o papel de estruturação e direção da sociedade, de assistência aos grupos populares e de garantir condições favoráveis para uma disputa que se dá em outro patamar no plano internacional. “Enfim, o Estado assume, além das funções administrativas habituais, inclusive a prestação de serviços que antes eram deixados à iniciativa privada: seja confiando tarefas públicas a pessoas privadas, seja coordenando atividades econômicas privadas através de planos de metas ou se tornando, ele mesmo, ativo enquanto produtor e distribuidor” (Op. Cit. p. 176). Com isso, Habermas quer mostrar que esta inflexão dialética tem sua antítese na também crescente concessão de tarefas e serviços a entes privados, gerando uma “privatização do direito público”.

é fundamentalmente propaganda” (BOLAÑO, 2000, p. 59). Desta maneira, o Estado, como capitalista coletivo ideal, tem a responsabilidade de garantir “os interesses gerais da propaganda contra os interesses individuais não só da publicidade, mas também dos grupos políticos e de propagandistas que se digladiam por interesses estratégicos imediatos, até mesmo dentro do próprio aparelho do Estado” (Ibidem. p. 54).

A operação destas duas funções, no entanto, não é possível sem que a Indústria Cultural também veicule mensagens que respondam às demandas informativas e simbólicas do público. Neste sentido, ao mesmo tempo em que cumpre as funções de propaganda e publicidade, esta esfera também desempenha uma função chamada pelo autor de “programa”, entendida como “uma necessidade que a Indústria Cultural tem de responder a exigências do próprio público” (Ibidem, p. 120) e “a partir da qual se pode discutir o tema da mediação nos termos de uma dialética entre sistema e mundo da vida na expressão de Habermas” (Ibidem).

Este tema é crucial no modelo teórico de Bolaño, pois constitui a natureza da Indústria Cultural, que emerge, a partir do capitalismo monopolista, como uma esfera de mediação entre os interesses do capital e do Estado e o público. Aqui público é também entendido como agente com demandas simbólicas junto aos aparelhos que compõem a esfera e não somente, como conjunto homogêneo e passivo.

Se a Indústria Cultural é um elemento de mediação entre o capital, o Estado e as outras instituições das ordens econômica e política, de um lado, e as massas de eleitores e consumidores do outro, essa mediação não se faz em termos de grandes estruturas, segundo as linhas da dinâmica pesada que se pode derivar dos modelos de base e superestrutura, mas antes segundo as relações conflituosas que se estabelecem entre os diferentes atores que, nos diferentes setores relacionados, participam daquela dinâmica ágil que responde, a cada instante, e de forma sempre problemática, às necessidades da acumulação do capital e da reprodução ideológica de um sistema caracterizado pela anarquia e pela contradição (Ibidem. pp. 215-216).

A realização da mediação pela Indústria Cultural depende do estabelecimento de um diálogo com as demandas simbólicas do público espectador. Para isso, precisa agregar em suas mensagens as matrizes simbólicas desenvolvidas por estes agentes, o que é feito por meio da apropriação do acúmulo estético e narrativo da cultura popular, que se transforma em matéria-prima dos seus produtos. Exemplo visível na televisão brasileira é a telenovela, oriunda da tradição dos folhetins.

Segundo Bolaño (2000), este movimento depende da expropriação da força-de-trabalho do trabalhador cultural. Ela é “especial” pois cria duas mercadorias: (1) um programa que possui valor de uso aos espectadores em razão da empatia estabelecida e do atendimento



às suas demandas simbólicas; e (2) um conteúdo que possui valor de troca junto aos anunciantes por oferecer medidas de audiência obtidas a partir da atenção dispendida pelo público para fruir aquele produto cultural<sup>32</sup>.

### 1.3.1. A Televisão como Elemento-Chave da Indústria Cultural

Há longa tradição de estudos e pesquisas sobre o peso da televisão não só sobre as demais mídias como em relação ao conjunto de instituições na sociedade. Em seminal estudo sobre o meio, Williams (1973,1999) inicia sua reflexão sobre a televisão a partir da constatação de que ela “mudou o nosso mundo”. Dahlgreen (1995) a considera “a maior instituição na esfera pública das sociedades modernas” (p. 6).

É importante insistir que o papel mais importante que a televisão desempenha, como mídia dominante na contemporaneidade, decorre do poder de longo prazo que ela tem na construção da realidade através da representação que faz – tanto na programação jornalística como na de entretenimento, sobretudo nas novelas – dos diferentes aspectos da vida humana: das etnias (branco/negro), dos gêneros (masculino/feminino), das gerações (novo/velho), da estética (feio/bonito) etc., e, em particular, da própria política e dos políticos. É sobretudo através da televisão que a política é construída simbolicamente e adquire significado (LIMA, 2005, p. 125).

Para Bolaño (2000), a televisão é o elemento central da Indústria Cultural no capitalismo monopolista, promovendo a reprodução da ação dos capitais individuais ao dar um caráter de massa à publicidade e fixando a ideologia do sistema. “A televisão apresenta ao público uma realidade fragmentada e rearticulada de acordo com uma lógica distinta, baseada nas suas próprias necessidades (econômicas e políticas) e nas do capital e do Estado” (Ibidem, p. 124)<sup>33</sup>. Mas isso só ocorre com o estabelecimento de uma interação entre as diferentes

---

<sup>32</sup> De fato, a mercadoria audiência é muito especial em relação às outras mercadorias, já que o processo de sua criação não pode ser concebido como a ação de um sujeito sobre um objeto simplesmente. Ela é especial mesmo em relação a mercadorias imateriais, como a informação, por exemplo. Num sentido, ela deve ser comparada antes com a força de trabalho: uma força, um poder, uma energia que existe nos sujeitos (ou, neste caso, na relação entre o sujeito e o produto cultural) e que pode ser apropriada pelo capital sob determinadas condições sociais e técnicas. (...) O capital só pode apropriar-se dessa energia expropriando o produtor cultural de todos os meios de acesso ao público, o que foi possível a partir do desenvolvimento das tecnologias da comunicação e de sua imposição como forma hegemônica de difusão dos produtos culturais. O que o capital faz é, em primeiro lugar, utilizar o poder simbólico do trabalho cultural para criar o efeito de empatia que transforma os sujeitos em audiência e, portanto, em objeto, e em seguida produzir os cortes, as classificações e as especificações que lhe vão permitir oferecer uma mercadoria diferenciada num mercado inter-capitalista (Bolaño, 2000, p. 230).

<sup>33</sup> Assim, ela se constitui como espaço central de mediação com o público, autonomizando-se e passando “a definir as condições de legitimidade das produções culturais e de todos os diferentes atores sociais que precisam passar por ela para comunicar-se com o público” (Ibidem).

partes que integram o processo, inclusive o público espectador, cujas demandas simbólicas precisam ser minimamente atendidas para que se reconheça naquelas mensagens. Sem este diálogo, ou atração, a realização das demais funções é colocada em risco.

Adotando a caracterização nas atividades específicas das indústrias culturais, Zallo (1988) localiza a televisão dentro do ramo de difusão contínua. Para o autor, essa mídia não assume posição de destaque na Indústria Cultural apenas por conseguir ser o meio que mais potentemente adentra a casa das pessoas e logra, em razão do perfil de suas mensagens e de seus discursos, executar as funções desta esfera. Ela assume tal centralidade por ter se constituído em um meio de “segundo grau”, que se apropria dos conteúdos produzidos por indústrias como a de edição (cinema e disco) e edição contínua (imprensa) em suas linguagens e nos seus formatos e gêneros.

Esta característica permite a subordinação das outras indústrias audiovisuais, que passam ao papel de indústrias ofertantes ao monopsonismo ou oligopsonismo radiotelevisivo, com um papel de indústria-guia, ordenadora e motor das outras indústrias culturais e meio preferentemente publicitário das grandes companhias anunciantes (Zallo, 1988, p. 132).

Para o autor, a TV destaca-se por dispor de três diferenciais em relação às outras indústrias culturais: “a possibilidade de planejar o processo produtivo; a possibilidade de planejar os programas; e – contando com um canal exibidor assegurado – o planejamento da programação a ser emitida para a maximização das audiências” (Ibidem. p. 146). O caráter de planejamento permite à televisão reduzir custos e maximizar sua economia de escala, seja na distribuição de seu conteúdo, seja na constituição da grade de programação.

Estes dois elementos, a centralidade da transmissão e a grade de programação, formam, a nosso ver, os dois pilares que definem a televisão e garantem seu papel central na Indústria Cultural. Se é fato que a televisão utilizou-se das linguagens já desenvolvidas para desenvolver a sua própria, subsumindo a cultura popular de maneira sem precedentes, nos parece importante destacar que tal movimento ocorreu posteriormente à definição da lógica social do meio, que combinou suas características técnicas, sua funcionalidade junto ao sistema e o modelo de financiamento. Em relação às características técnicas, cujo determinante central são as forma de distribuição, a motivação de criação de um novo mercado em torno dos aparelhos receptores estimulou a construção de redes de transmissão que permitiram ao sinal cobrir grandes extensões dos territórios nacionais (WILLIAMS, 1999).

Com a estabilização de um modelo de programação<sup>34</sup> progressivamente realizador de um papel de legitimação ideológica e impulsionador da promoção do mercado de bens de consumo, a TV passou a ser triplamente valorizada: (1) envolvia um mercado promissor de venda de aparelhos; (2) permitia que os capitais diminuíssem os obstáculos à realização das mercadorias anunciando seus produtos ao conjunto da população; e (3) garantia os interesses ideológicos das classes e frações hegemônicas pela força de seus telejornais e formas culturais, em especial as dramatúrgicas.

Tal compreensão não é possível sem entender a articulação entre a distribuição e a lógica de organização dos conteúdos nas grades de programação no modelo de negócios estabelecido para este meio. A necessidade de uma rede de distribuição – que envolvia retransmissoras e ligações por satélite, no caso de países continentais como o Brasil - fez com que a manutenção de emissoras de TV se tornasse um negócio de alto custo.

Uma vez que o modelo de negócios adaptado do rádio previa a arrecadação de receitas a partir da veiculação de anúncios publicitários, e estes respondiam à audiência conquistada, tornou-se imperativo garantir a fidelização do público. A solução para este problema veio na organização dos conteúdos em uma grade de programas de atrações contínuas, como novelas, telejornais, séries e afins, e verticalizada, com faixas bem definidas com atrações que mantêm os gêneros alternando os conteúdos que os concretizam na grade (as revistas eletrônicas são exemplos clássicos disto).

Segundo Williams (Op. Cit.), a estruturação da programação visando garantir a fidelização do espectador chega a um tal grau de radicalidade que, da seqüência de programas original passa-se a uma dinâmica denominada pelo autor de *flow*” (fluxo). Ela marca a articulação entre o caráter do meio definido pela combinação entre as características técnicas e o modelo de financiamento e as lógicas de consumo. Este, no *flow*, deixa de basear-se no desejo de visualização de um programa específico, e assume o papel de consumo do meio, não de seus conteúdos. É o ato de “assistir televisão”, independente dos programas veiculados em seus canais.

Os dados sobre o tempo de consumo deste meio, por volta de quatro horas nos países mais ricos, nos apreça confirmar esta análise e as anteriores. Garante-se a atenção do público

---

<sup>34</sup> Que se deu de maneira diferenciada em cada um dos casos concretos de desenvolvimento do mercado de televisão, mas que, ao menos no Brasil, ocorreu após uma reprodução precária do modelo de programação do rádio durante o período inicial de implantação do meio.

com atrações contínuas - no caso brasileiro o modelo “sanduíche” que intercala telejornais e telenovelas, com série e humor logo após – que estimulam o consumo do meio por ele próprio, independente das variações dos seus programas específicos. Minimiza-se, aí, a aleatoriedade do produto cultural, obstáculo à estabilização da reprodução do capital no setor.

Estas estratégias de fidelização por meio das grades de programação só são possíveis porque o uso social da televisão adquiriu um caráter domiciliar, viabilizado pelo modelo de distribuição que entrega o sinal em cada casa. Ajudada pelo modelo de financiamento - que não presume a exclusão pelo preço, mas a recepção “gratuita” do serviço não paga diretamente, mas indiretamente por meio dos gastos de publicidade embutidos nos produtos -, e promovida como grande bem de consumo da segunda metade do século XX, a televisão se consolidou também em razão de sua desimpedida fruição. Sua natureza audiovisual e a força da combinação entre som e imagem em movimento completam a equação que gerou a farta aceitação junto à população. Nas palavras de Santos (2004)

A televisão como Indústria Cultural agrega às características de reprodução visual do cinema, a condição domiciliar pertencente também ao rádio. O produto atinge o consumidor dentro do seu lar e de forma forçosamente naturalizada. Enquanto o cinema exigia o deslocamento até suas salas, e toda uma cerimônia de escurecimento das salas sem interrupções durante a exibição, a televisão, neste momento, está na sala, deve ser vista com luzes acesas e tem sua produção diluída entre os anúncios publicitários. Desta forma, seu conteúdo é absorvido de forma mais efetiva que em outros meios (Ibidem. p. 37).

### 1.3.2. O Estado e suas Funções na Indústria Cultural

Após uma discussão pormenorizada sobre as características da televisão, voltemos à análise sobre a Indústria Cultural, mais especificamente sobre as funções do Estado no seu interior. Como afirmado por Bolaño (Op. Cit.), as relações entre Estado e capital não se confundem com as funções publicidade e propaganda, mas se justapõem formando uma relação preferencial, embora não exclusiva. O Estado, neste sentido, atua como “capitalista coletivo ideal” garantindo os interesses gerais da propaganda contra os interesses individuais não só dos capitais que operam no nível da concorrência como também dos grupos que disputam política e ideologicamente no âmbito do aparelho do Estado.

Em um nível de análise mais concreto, vimos que a história das lutas de classe se inscreve na própria materialidade institucional do Estado, de modo que àquela mediação simbólica proposta pelo autor, em diálogo com Habermas, deve-se somar as formas de

mediação realizadas no interior dos aparelhos de Estado, à maneira de Poulantzas. O próprio Bolaño reconhece a necessidade dessa operação. Se, para o autor, essa preocupação é basicamente teórica (dado que seu objeto de pesquisa é a TV comercial brasileira), para nós ela se torna crucial. Sem pretender esgotar as possibilidades, podemos relacionar as funções que o Estado vem cumprindo historicamente no movimento de regulação do sistema.

Com a chegada da fase da multiplicidade da oferta<sup>35</sup>, a cadeia verticalizada da televisão aberta, que incluía produção, distribuição e provimento, foi levemente fragmentada. Destacamos o termo levemente, pois, embora tenha havido a separação entre os agentes que realizam cada etapa, a concentração que caracteriza o processo de convergência midiática garantiu, por outro lado, a reunião destes em torno dos mesmos grandes conglomerados ou grupos<sup>36</sup>. Nesta fase, o Estado mantém seu papel de regulador, de definidor das regras que fixam as condições gerais da organização da concorrência e da prestação de serviços no interior dos diversos ramos da Indústria Cultural. A despeito do enfraquecimento do antigo peso do Estado no período que se segue à crise do modelo fordista, ele manteve sua prerrogativa de definição da normatização legal e infra-legal, da administração do espectro eletromagnético e do estabelecimento dos contratos de concessão, permissão e autorização para a exploração dos serviços.

Complementar à função “reguladora”<sup>37</sup> está o papel de “fiscalizador”. Este se dá baseado nos compromissos institucionais assumidos e cristalizados nas leis e regulamentos. Esta ação impositiva, no entanto, não é automática e está também condicionada à dinâmica de disputa no interior dos aparelhos estatais. Por vezes, especialmente quando estes compromissos ocorrem em razão das pressões das classes dominadas, nas comunicações, ela envolve uma série de esferas, entre as quais: (1) a certificação técnica de aparelhos referentes à infra-estrutura de transmissão e distribuição, (2) as potências e taxas máximas e mínimas de transmissão e taxas e de tráfego de dados; (3) a regularidade das licenças conforme as exigências estabelecidas, (4) os conteúdos também em relação aos limites estipulados, que podem ir de tempos mínimos e máximos de determinados gêneros e formatos, ao horário de

---

<sup>35</sup> “Sua ocorrência tem em vista a presença de um maior número de canais no mercado brasileiro televisivo, alguns de sinal aberto e a maioria paga, inscrevendo-se como um dado da aceleração da globalização” (BRITTOS, 2000. p. 117). Segundo o autor, esta ampliação foi resultado direto da entrada de capitais transnacionais no setor, que aportaram no país na década de 1990 articulando-se entre si, mas também junto aos grupos dominantes nacionais de mídia trazendo formatos mundializados uniformizados de programação.

<sup>36</sup> Exemplo é a operadora de cabo NET. As Organizações globo participam da produção (com canais como SporTV e Multishow), programação (por meio da Globosat) e distribuição (por meio da NET Serviços).

<sup>37</sup> Nos termos daquela abordada no parágrafo anterior, adotada aqui de maneira diferenciada da regulação no sentido da Escola da Regulação.

veiculação de programas, passando por excessos relacionados ao que é considerado inadequado em cada modelo institucional.

A ação do Estado não é apenas repressiva, mas também positiva. Aí também nos parece adequado o termo “promotor” utilizado por Jambeiro (2000)<sup>38</sup>. O Estado, por meio de incentivos, especialmente econômicos, influi na modelagem do “modo de regulação setorial” da manifestação específica da Indústria Cultural em um dado país ou de seus ramos. Tal intervenção é promovida por meio de iniciativas como: (1) instrumentos de fomento à produção audiovisual, (2) mecanismos de redução de custos como renúncias ou isenções fiscais para elementos de despesa das atividades de comunicação, (3) políticas tarifárias ou influenciando nas condições de arrecadação de receitas dos operadores, (4) financiamento direto aos meios de comunicação, (5) contratação dos operadores para prestação de serviços, o que pode ocorrer nas telecomunicações ou na radiodifusão, por meio dos anúncios publicitários dos seus órgãos.

As atividades de promoção listadas podem ser resultado de cinco motivações principais do Estado ou das forças que atuam nele: (1) a correção das assimetrias de mercado inerentes ao sistema capitalista, (2) o fortalecimento de experiências com menos capacidade financeira na concorrência da Indústria Cultural, (3) o simples beneficiamento direto de capitais individuais, (4) o favorecimento com fins de obtenção de apoio político e financeiro à fração hegemônica no aparelho que executa a atividade de promoção em questão, e (5) a necessidade de se comunicar com a população (no caso da publicidade governamental).

Por fim, o Estado, para realizar a sua função geral “propaganda”, assume papéis de “produtor”, “distribuidor”, “provedor”, sem deixar de também continuar de exercer o de “explorador”. Nos primeiros três casos, o Estado apenas realiza uma etapa da cadeia de valor<sup>39</sup>, deixando as demais e o controle aos capitais privados. No último caso, ele assume a

---

<sup>38</sup> O autor elenca três funções exercidas pelo Estado nas comunicações. “Ele é Estado Proprietário, no que se refere, por exemplo, à bibliotecas, centros de documentação, ao espectro eletromagnético e às emissoras de rádio e TV que explora diretamente. É também Estado Promotor, porque traça as estratégias públicas para o desenvolvimento do setor, faz inversões de infra-estrutura, e concede incentivos e subvenções. E, finalmente, é Estado Regulador, na sua função de fixar regras claras de instalação e operação, que eliminem as incertezas e desequilíbrios” (JAMBEIRO, 2000, p. 23).

<sup>39</sup> A gênese do termo data da década de 80 com Porter (1985). Maurício Lima resume assim a denominação de Porter. “A cadeia de valor de qualquer empresa e de qualquer setor pode ser entendida como sendo um conjunto de atividades criadoras de valor desde as fontes de matérias-primas básicas, passando por fornecedores de componentes e indo até o produto final entregue nas mãos do consumidor” (LIMA, 1999). A sua disseminação nos debates sobre administração de empresas e engenharia da produção chamou a atenção de órgãos formuladores de políticas de comunicação como uma alternativa para atender à necessidade de identificar diferentes etapas, agentes e relações no âmbito dos mercados. O uso deste conceito se fez importante principalmente pela demanda de realizar análises no plano regulatório da convergência tecnológica que

responsabilidade final pelo serviço, mesmo que se utilize ou delegue alguma etapa a algum ente privado.

Ele é “produtor” quando apenas desenvolve as atividades de criação e finalização do bem em si, seja ele um filme, ou livro ou programas de rádio ou TV<sup>40</sup>. É “distribuidor” quando viabiliza a transmissão dos sinais de TV ou do tráfego de dados de privados, sem necessariamente prover o serviço para o consumo final. Exemplo disso foi o uso da rede de microondas e de satélites criadas pela ditadura e operadas pela Embratel que serviu à disseminação dos sinais das redes de televisão comerciais durante a fase de monopólio estatal das telecomunicações. É “provedor” quando assume a responsabilidade pela oferta dos conteúdos de agentes privados, sejam eles capitais ou associações, ao conjunto da população. Um exemplo, que será discutido em mais detalhes, é a instalação de retransmissoras por prefeituras para veicular canais comerciais nos rincões do país.

Por último, o Estado também é “explorador” de serviços próprios. É nesta categoria que entendemos estar inseridos os meios de comunicação públicos, uma vez que o Estado possui o controle e assume a responsabilidade pela execução do serviços e pelo seu conteúdo, no caso da radiodifusão, por exemplo.

#### 1.4. Para uma Teoria da TV Pública

Se voltarmos agora aos quadros de análise propostos por Bolaño (2000), lá encontraremos, como agentes de mediação, diferentes tipos de empresas e aparelhos de Estado, aos quais devem ser acrescentados entes controlados por organizações não-hegemônicas

---

estabelecia cada vez mais pontos de intersecção entre telecomunicações, informática e radiodifusão. Isso se expressou no plano internacional na adoção do termo no *Green Paper* da União Européia de 1997 sobre uma nova legislação para a convergência. No Brasil o conceito cadeia de valor passou a ganhar visibilidade a partir do estudo do Centro de Pesquisa em Desenvolvimento de Telecomunicações (CPqD) “Cadeia de Valor”, divulgado em 2005. A pesquisa tinha como intenção mapear a situação do mercado de televisão e possíveis impactos com a chegada da digitalização da transmissão de sinais, ou a TV Digital. O documento foi parte de uma série de estudos que subsidiaram os debates no interior do governo federal sobre a adoção de um modelo para a nova tecnologia. Segundo Menezes e Holanda (2004), pesquisadores do CPqD, a cadeia de valor “mostra o valor inteiro gerado por um empreendimento e consiste em margens e atividades de valor”. Esta é definida como “aquelas pelas quais um empreendimento pode gerar produtos utilizáveis e preciosos para seus consumidores”. Margens são a diferença entre o valor total e o custo coletivo da realização das atividades de valor.

<sup>40</sup> Um exemplo é o caso da MultiRio, empresa pública da prefeitura do Rio de Janeiro que elabora peças audiovisuais e busca a sua veiculação pelos mais variados canais. Atualmente, ela aluga espaços na grade da TV Bandeirantes do Rio de Janeiro.

(que disputam a mediação, para usar o termo de Gramsci, por meio de aparelhos privados de hegemonia próprios) e agentes Estatais.

Os aparelhos de Estado, no sentido de Poulantzas, são constituídos de maneira própria pela condensação material da relação entre classes e frações de classe. Mas possuem uma especificidade: ao mesmo tempo em que cumprem uma função especializada do Estado, assegurar a coesão social e a legitimação do sistema (propaganda), são também agentes em concorrência na Indústria Cultural. Aí se estabelece uma contradição, uma vez que, por ser um aparelho de Estado, o Aparelho Midiático Público (AMP) não deveria se colocar nesta condição de competição em relação aos outros agentes nesta esfera. Esta contradição será resolvida na formatação do “modelo de financiamento”, que determina os limites do acesso aos recursos disputados pelos diversos competidores na Indústria Cultural.

É por meio de compromissos institucionalizados que esta situação se resolve, os quais irão fixar as possibilidades de disputa por insumos do aparelho de Estado. Os capitais individuais, como dependem das receitas oriundas do modelo geral de financiamento, lutam para que o “bolo” não seja também disputado pelo AMP, uma vez que este possui um modelo de financiamento sustentado por dotações outras que aquelas partilhadas pelos agentes comerciais. Os grupos dirigentes do bloco no poder do Estado, a depender da demanda pelo cumprimento da função “publicidade”, podem ingerir de maneira mais ou menos forte para que os compromissos institucionalizados consistam na dependência maior ou menor dos AMP das fontes disputadas pelos capitais em concorrência nesta esfera.

Esse setor da Indústria Cultural que chamamos Aparelhos Midiáticos Públicos, possui, portanto, uma “dupla personalidade”. No plano propagandístico, advogamos que estes agentes guardam especificidades que o 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. No plano da personalidade publicitária, detalharemos as condições de inserção na concorrência a partir da caracterização de seu modelo de financiamento.

Bolaño (2000) mostra como a Indústria Cultural foi constituída como uma esfera de mediação entre os interesses do capital e do Estado, de um lado, e da massa de eleitores ou consumidores, de outro. Utilizando o modelo teórico de Habermas que opõe o “sistema” ao “mundo da vida” (*Lebenswelt*), o autor identifica que esta instituição traz em si



funcionalidades não apenas ao capital e ao Estado, entidades integrantes do sistema, mas também ao conjunto da população consumidora de seus produtos, localizada no mundo da vida<sup>41</sup>.

Esse diálogo só é possível por meio da subordinação da ação do trabalhador cultural, que, ao empregar os referenciais estéticos e narrativos da cultura popular, cria uma mercadoria especial portadora de valor de uso junto aos espectadores e valor de troca junto aos anunciantes, os quais participam comprando medidas de audiência. Por meio desta lógica, a Indústria Cultural, fruto da transição ao capitalismo monopolista, assume-se como uma instituição que “disputa a hegemonia da ordem simbólica com outras instituições mais antigas e não especificamente capitalistas” (Op. Cit. pp. 227-228).

A afirmação de Bolaño pode ser tomada, em nossa visão, como ponto de contato entre seu esquema e as contribuições de Gramsci. Esse último afirma que a hegemonia da classe dirigente se dá por meio da combinação entre força (exercida pelos aparelhos coercitivos no âmbito da sociedade política) e consenso (promovido pelos aparelhos privados de hegemonia no âmbito da sociedade civil) (GRAMSCI, 1978, p. 116). Entre estes dois campos, poderíamos identificar a Indústria Cultural como associada àquele em que se exerce a direção cultural e política da sociedade.

A mediação característica da Indústria Cultural no modelo de Bolaño (2000) se daria a partir da dinâmica localizada por Gramsci relativa à construção de consensos como o estabelecimento de relações entre as classes dominantes (no plano do sistema) e dominadas (no plano do “mundo da vida”) alicerçadas em um grau de consentimento, para além da imposição pela força. Para o êxito desta, os grupos dirigentes devem abrir espaços, que não comprometem o fundamental na reprodução de sua dominação, para as demandas dos grupos subalternos.

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que se deve levar em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida; que se forme certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativo. Mas também é indubitável que os sacrifícios e compromissos não se relacionam com o essencial, pois se a hegemonia é ético-política também é econômica; não se pode deixar de se fundamentar na

---

<sup>41</sup> “Acreditamos que a conclusão anterior é parcial porque a Indústria Cultural, a instância de intermediação entre o capital (e seria preciso acrescentar o Estado) e as massas, só foi definida quanto às determinações que são impostas pelo ‘sistema’. Até mesmo para que essas determinações sejam efetivas, ela deve também dar uma resposta a certas necessidades internas da ‘lebenswelt’, a saber, as necessidades de sua reprodução simbólica. Dito de outra forma, a Indústria Cultural só será capaz de “colonizar” o mundo da vida para o capital e o Estado, substituindo-se a mecanismos internos de reprodução simbólica daquele” (Op. Cit. p. 227).

função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. (GRAMSCI, 1978, p. 33).

Esses consensos não são construídos apenas no nível do conjunto da Indústria Cultural, mas também no interior de cada Aparelho Midiático Público. Eles estruturam a realização da função “propaganda” no estabelecimento de compromissos entre o Estado (como representante dos interesses gerais da classe dominante) e os grupos subalternos, que asseguram a direção intelectual do grupo dirigente no “bloco no poder”. Para isso, contudo, o Estado precisa atuar como agente específico na Indústria Cultural.

A inserção na Indústria Cultural é condicionada pela natureza institucional de cada agente, entendida como a síntese entre a funcionalidade do ente no sistema, os aspectos constitutivos que condicionam os limites à sua atuação e a organização de sua estrutura de controle. Os capitais individuais operam orientados pelo motivo lucro e cumprindo as funções publicidade e propaganda. Um outro grupo de agentes, que neste nível da análise já pode ser visto de maneira pormenorizada, inclui os entes ligados a organizações não-capitalistas, que atuam na Indústria Cultural de maneira propagandística. No seu interior, estão, entre outros, agentes controlados pelas classes dominadas, veículos de organizações de trabalhadores<sup>42</sup> e atores vinculados a grupos dominantes que não conseguem acessar a Indústria Cultural por meio de outros partícipes, como as Igrejas<sup>43</sup>. Por último, também operam nesta esfera os agentes vinculados ao Estado, que, conforme já afirmado, se constituem para responder às necessidades intrínsecas à função “propaganda”. Em determinados modos de regulação, o Estado pode abrir mão deste papel, ao considerar que um capital individual o supre de maneira satisfatória<sup>44</sup>.

Incorporando Poulantzas, definimos estes agentes estatais como aparelhos de Estado, ou, para utilizar uma aceção própria apresentada neste trabalho, Aparelhos Midiáticos

---

<sup>42</sup> Desde antes do surgimento da Indústria Cultural, os trabalhadores mantêm seus instrumentos de informação e cultura. O surgimento da Indústria Cultural não extinguiu este conjunto de iniciativas, que se mantêm até hoje. No Brasil, o grande número de publicações ou emissoras vinculadas a sindicatos é uma amostra desta categoria de agente na Indústria Cultural.

<sup>43</sup> Neste exemplo, não ignoramos que este tipo de organização obtém espaço seja em meios comerciais, seja em meios estatais. As celebrações de missas ou até mesmo as atrações artísticas religiosas são exemplos disso. Mas utilizamos o exemplo das igrejas para evidenciar como há grupos que adentram a Indústria Cultural para operarem de maneira independente no seu interior.

<sup>44</sup> É o caso das Organizações Globo no Brasil, que ocupam desde a sua consolidação nos anos 1970 a posição de propagandista central da Indústria Cultural brasileira.

Públicos<sup>45</sup>, que se mostram como porta-voz dos interesses gerais e elemento neutro de regulação do sistema.

A ideologia dominante, que o Estado reproduz e inculca, tem igualmente por função constituir o cimento interno dos aparelhos de Estado e da unidade de seu pessoal. Esta ideologia é precisamente a do Estado neutro, representante da vontade e do interesse gerais, árbitro entre as classes em luta (Idem, 1980, p. 179).

Para difundir esta ideologia, o Estado cria aparelhos especializados, entre os quais aqueles em operação no interior da Indústria Cultural. A ideologia, aqui, é entendida, conforme Poulantzas, não apenas como um “sistema de idéias ou de representações” (Ibidem, p. 33), mas também como “uma série de práticas materiais extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento do conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas” (Ibidem). A ideologia, assim, está vinculada diretamente às classes e frações de classe<sup>46</sup>. Estes aparelhos desempenham funções especializadas do Estado (Ibidem, p. 195) materializando o poder de classe na luta entre forças na sociedade.

Todo poder (e não somente um poder de classe) só existe materializado nos aparelhos (e não somente nos aparelhos de Estado). Estes aparelhos não são simples apêndices de poder, porém detêm um papel constitutivo, pois o próprio Estado está presente organicamente na geração dos poderes de classe. Entretanto, na relação poder/aparelhos, e mais particularmente luta de classes/aparelhos, é a luta das classes que detêm o papel fundamental, luta cujo campo é o das relações de poder, de exploração econômica e de domínio político-ideológico. As lutas sempre detêm primazia sobre os aparelhos/instituições, e constantemente os ultrapassam (Ibidem, p. 51)<sup>47</sup>.

Esta exigência de realização da função “propaganda” por meio da inserção na concorrência capitalista constitui nos Aparelhos Midiáticos Públicos, neste caso da TV

<sup>45</sup> Adotamos o referencial sobre os aparelhos de Estado de Poulantzas, mas não iremos, nos limites deste trabalho, relacionar o conceito de Aparelho Midiático Público com o de “Aparelho Ideológico de Estado”, de Louis Althusser (Althusser, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*, Graal, 1985). De maneira alguma ignoramos a relevância do conceito e sua condição seminal para a contribuição de Poulantzas, mas não nos propomos a entrar em diálogo com ele.

<sup>46</sup> Poulantzas chama atenção para um “mal-entendido” segundo o qual “a representação da ideologia dominante é confundida com mero encobrimento ou dissimulação das metas e objetivos do Estado, o qual só produziria um discurso unificado, permanentemente mistificador, e só progrediria envolto em segredo e sempre dissimulado. É errado por várias razões: uma das funções do Estado que ultrapassa o mecanismo de inversão-encobrimento próprio à ideologia, refere-se desta vez ao papel de organizador em relação às próprias classes dominantes e consiste também em dizer, formular, declarar abertamente as táticas de reprodução de seu poder (Op. Cit. p. 37).

<sup>47</sup> Assumir a transversalidade da luta de classes nos aparelhos, no entanto não significa, de modo algum, relativizar o papel do Estado como capitalista coletivo ideal e como organizador do exercício de dominação-subordinação das classes subalternas pelas classes dirigentes. Se Poulantzas (Op. Cit.), por um lado, dá primazia às relações de produção, e às lutas derivadas desta, na constituição do Estado e de seus aparelhos, enfatiza claramente o limite concreto da disputa em torno de cada um destes e do conjunto do ente estatal. Não é mediante aparelhos eu concentram um poder próprio das classes dominadas que elas se constituem no Estado mas, no essencial sobre a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes. Seria falso – deslize com conseqüências políticas graves – concluir que a presença das classes populares no Estado significariam que elas aí detenham poder, ou que possam a longo prazo determ, sem transformação radical desse Estado (p. 164).

Pública, uma “dupla personalidade”. Por um lado, são aparelhos de Estado responsáveis pela produção de consensos com vistas à efetivar a direção intelectual da classe dominante e de legitimar da reprodução do sistema sob sua aparência de igualdade, portanto, agentes propagandísticos. Por outro, só conseguem fazê-lo, a partir do capitalismo monopolista, atuando em concorrência com outros entes, especialmente com os capitais individuais, no interior da Indústria Cultural. Neste sentido, entram em choque com a lógica capitalista promovida por estes capitais de maneira hegemônica nesta esfera.

A caracterização de como esta “dupla personalidade” dos Aparelhos Midiáticos Públicos se manifesta só pode ser feita em um nível de análise mais específico, que ajusta nossa lente ao modo de funcionamento interno deste ente. A sua natureza institucional se apresenta de maneira particular e diferenciada dos outros participantes da Indústria Cultural, em ambas dimensões que compõem a “dupla personalidade”. No caso daquela relacionada ao cumprimento da função “propaganda”, os AMP guardam como especificidade a materialização da relação de forças no interior de seus aparelhos, que podem, a depender dos compromissos institucionalizados adotados na modelagem de sua arquitetura institucional, comportar a presença de representações múltiplas de frações de classe na sua gestão e controle.

Desta maneira, sem negar o exercício da função “propaganda” pelo Estado na Indústria Cultural nas relações de dominação de classe, destacamos que a forma como esta traz inscrita a presença das classes dominadas, mesmo que como “focos de resistência”, nos dizeres de Poulantzas, exprime um caráter contraditório que não pode ser verificado nos agentes comerciais, exclusivamente controlados por capitais individuais. Por outro lado, é fato que a abertura marginalmente irreversível dos AMP é estruturalmente inferior à participação naqueles outros entes controlados pelos próprios grupos subalternos. Esta presença se expressa nas variadas instâncias de gestão, sendo mais efetiva quanto menos central é o espaço na hierarquia dirigente interna ao aparelho.

No que tange à personalidade “concorrente”, o elemento diferencial é o modelo de financiamento. Este, pela natureza de aparelho de Estado dos meios públicos, primordialmente nega a lógica de comercialização de espaços publicitários a partir da dupla mercadoria realizada pelo trabalhador cultural pela pressão que esta exerce sobre os discursos difundidos, o que acaba por subordinar a função “propaganda” à função “publicidade”. Neste sentido, os AMPs adotam arranjos alternativos àqueles empregados pelos capitais individuais,

que, no intuito de assegurar o efetivo cumprimento da função “propaganda”, precisam assegurar a arrecadação de altos montantes. Para isso, não podem depender de receitas instáveis, adotando, como fonte central, o próprio Estado, seja a partir da destinação de recursos orçamentários, seja por meio de uma taxaço impositiva à sociedade.

A partir da estratégia teórica empregada até agora, podemos definir a televisão pública como *um aparelho de Estado que desempenha uma função de reprodução ideológica por meio do estabelecimento de 'consensos' construídos a partir do embate entre as forças que disputam o seu controle e entre estas e as demandas do público a que se dirige, devendo, para isso, atuar na Indústria Cultural em concorrência com outros agentes a partir da tensão entre seu modelo de financiamento disfuncional ao espaço e a resistência dos capitais à sua presença.*

## 2. O MODELO DE REGULAÇÃO DA TV PÚBLICA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

No Brasil, as TVs públicas foram constituídas sob uma condição de “complementaridade marginal”. Empregamos o termo para designar o papel secundário experimentado por estas experiências em sua evolução histórica em relação à estruturação do modo de regulação setorial da televisão na Indústria Cultural brasileira. Neste processo, a referida condição se desenvolveu condicionada, em cada fase específica, pelos papéis definidos pelos compromissos institucionalizados firmados no âmbito dos interesses do Estado e do capital para a reprodução do modo de regulação setorial da televisão.

Antes do surgimento da televisão, o rádio também contou com experiências de caráter públicas e não-comerciais. Os primeiros anos deste meio no país foram marcados por experiências sem fins lucrativos, especialmente os “clubes”, com financiamento realizado por seus sócios. A partir da década de 30, o rádio assume caráter comercial, a exemplo do modelo estadunidense<sup>48</sup>. Durante todo este período, as sucessivas peças legais estabeleceram o *trusteeship model*, instituindo a radiodifusão como serviço de interesse público e prerrogativa estatal, podendo ser explorado por terceiros mediante concessão.

As iniciativas normativas do governo Vargas no tocante à radiodifusão expressam uma presença inicial do Estado primordialmente como regulador e controlador de conteúdo. Os principais diplomas legais foram os Decretos 20.047, de 27 de maio de 1931, e 21.111, de 1º de março de 1932, pelos quais Vargas definiu as bases da arquitetura institucional do modelo. A construção de estruturas censórias (Departamento de Propaganda e Difusão Cultural e, posteriormente, o Departamento de Imprensa e Propaganda), impôs um ambiente amistoso em relação à sua figura e ao seu projeto. Vargas e os ideólogos do Estado Novo viam no rádio um instrumento fundamental para a propaganda do projeto nacionalista e conservador, consolidando a apropriação deste meio, sobretudo no período ditatorial.

É no Estado Novo, sem dúvida, que a simbiose do rádio com a política tem a sua maior expressão. Para forjar uma ideologia estado-novista aceitável pela população, o governo investe significativamente na área da radiodifusão, através de patrocínios de programas mais populares e dos artistas, já então transformados em ídolos (JAMBEIRO et. al. 2004. p. 112).

---

<sup>48</sup> Sobre o desenvolvimento da radiodifusão nos Estados Unidos, ver McCHESNEY, Robert. *Telecommunications, Mass Media, and Democracy: The Battle for the Control of U.S. Broadcasting, 1928-1935*. New York: Oxford University Press. 1993.

No entanto, a dimensão exploradora dos serviços de comunicação não esteve entre as prioridades iniciais estabelecidas por Vargas. Exemplo disso é o fato da primeira emissora oficial só ter surgido por uma iniciativa não-oficial: a doação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro em 1936 por Edgard Roquette-Pinto ao Executivo Federal. Para que a estação mantivesse seu projeto educacional, Roquette-Pinto fez questão de assegurar que o controle da nova emissora ficasse a cargo do Ministério da Educação e Saúde, fato que resultaria na alteração do nome do veículo para Rádio Ministério da Educação. O perfil educativo foi preservado, não tendo havido instrumentalização mais explícita do conteúdo transmitido. A segunda e mais importante experiência de comunicação pública na era Vargas também não nasceu de um projeto governamental de construção de uma emissora. Criada em 1936 pelo grupo Companhia Estrada de Ferro São Paulo – Rio Grande (que também controlava o jornal *A Noite* e outros títulos editoriais), a Rádio Nacional foi incorporada pela União por meio do Decreto No 2.073, de 8 de março de 1940, como resultado de uma ação de estatização do patrimônio do conglomerado, após endividamento insustentável com o Poder Executivo Federal.

A nova emissora oficial teve destino diferenciado de sua antecessora Rádio Ministério da Educação. Mas se é fato que Vargas utilizou-a efetivamente como aparelho de propaganda, ele o fez sem abdicar do perfil de programação comercial que ela já possuía. O aparente contra-senso entre o projeto político calcado na centralização estatal do Estado Novo e o fortalecimento do modelo comercial de radiodifusão em detrimento de meios públicos tem, segundo Ortiz (2006), justificativa de duas ordens. Em primeiro lugar, o Estado Novo não teria aceitado investir na montagem de um aparato midiático próprio de alcance nacional pelos altos custos que isto representava à época. Em segundo lugar, uma incidência direta no campo da propriedade geraria resistências por parte de forças com as quais o governo precisava compor naquele momento, o que fez Vargas optar pelo controle editorial e político por meio da censura e de mecanismos de fomento, como as taxas de importação e exportação:

Apesar de sua [Vargas] tendência centralizadora, tinha que compor com as forças sociais existentes (neste caso com o capital privado, que possuía interesses concretos no setor de radiodifusão). Não deixa de ser sugestivo observar que a própria Rádio Nacional, encampada pelo governo Vargas em 1940, praticamente funcionava nos moldes de uma empresa privada. Seus programas (música popular, rádio-teatro, programas de auditório) em nada diferem dos outros levados ao ar pelas emissoras privadas. Se é verdade que o Estado utiliza e controla a Nacional através de sua superintendência, quando se olha a porcentagem da programação dedicada aos chamados ‘programas culturais’ observa-se que eles não ultrapassam 4,5%. (ORTIZ, 2006. p.53)

A estratégia de Vargas deu resultados. Ao combinar o sucesso alavancado pela audiência conquistada pelos programas de entretenimento com propaganda política, o governo fez da Rádio Nacional um instrumento importante de reprodução da ideologia estadonovista. “A transformação da mais importante emissora da América Latina em retransmissora oficial do Estado Novo contribuiu estrategicamente para o sucesso do projeto de mitificação da imagem de Vargas e disseminação da propaganda auto-promocional do governo” (JAMBEIRO et al. 2004. p. 109).

A primeira tentativa de implantar uma TV pública no país é um exemplo da influência dos grupos comerciais de radiodifusão sobre Vargas e sobre os presidentes seguintes. Em 1952 foi publicado o Decreto Presidencial No 30.832, de 10 de maio, concedendo uma outorga à Prefeitura do Distrito Federal para explorar um canal de televisão por meio da Rádio Emissora Roquette-Pinto, nome à época da Rádio MEC. Milanez (2006) relata reportagem da edição de 19 de dezembro de 1960 da Revista Publicidade e Negócios, “O escândalo da TV educativa no Brasil”, que denunciou o aborto do projeto de criação de uma TV educativa no Rio de Janeiro. Segundo a matéria, Edgard Roquette-Pinto, Fernando Tude de Souza, o engenheiro José de Oliveira Reis e o general Lauro de Medeiros teriam sido reunidos em uma comissão para estudar a implantação de uma TV educativa. Em 1952, ela apresentou ao prefeito do Distrito Federal, José Carlos Vital, um plano de implantação. A comissão analisou televisões em outros países e os custos dos equipamentos necessários no mercado internacional de transmissores. A prefeitura aprovou o projeto e assinou contrato com a empresa Allan B. Dumont Laboratories, de Nova Jersey, Estados Unidos. Os equipamentos custariam US\$ 473 mil, que seriam pagos de maneira parcelada em uma prestação inicial de US\$ 70 mil, US\$ 166 mil durante a montagem da estação e o restante a prazo.

O prefeito José Carlos Vital foi levado a se exonerar, sendo substituído pelo coronel Dulcídio Cardoso. Tude de Souza relata que a partir deste fato

ninguém mais falou comigo ou com Roquette-Pinto sobre televisão educativa no Rio de Janeiro. O nosso projeto que estava praticamente concretizado, desapareceu dentro das gavetas do Palácio da Guanabara, sem que nenhum outro prefeito quisesse se preocupar com o assunto”<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Tude de Souza, relato na revista Propaganda e Negócios, 19 de dezembro de 1960, reproduzido in. Milanez, 2006, p. 23-24



Federico (1982) afirma, baseada em depoimentos da época, “que o Governo teria sido pressionado por grupos políticos e econômicos, mormente por Assis Chateaubriand, que via na força de comunicação da Nacional uma ameaça a seu império”. A outorga, concedida em 1952, foi declarada caduca em 1957 por Juscelino, por meio do decreto 42.939, de dezembro de 1957. O canal 2 foi dado à Excelsior, que comprou a Mayrink Veiga.

Ao final, como em outras ocasiões, a radiodifusão comercial garantiu a manutenção das bases do modo de regulação setorial, afastando a concorrência de uma televisão pública (Ibidem, p. 80). Tude de Souza ainda investiu no intento de concretizar o projeto de uma emissora educativa. Quando foi nomeado diretor da Rádio Ministério da Educação, conseguiu que fosse celebrado um convênio entre o governo federal e o municipal para a exploração em conjunto de uma TV Cultural, já que o Rio não comportaria mais de uma estação com essa finalidade. “A Rádio Ministério da Educação responderia pela parte educativa, enquanto a Roquette-Pinto ficaria com o setor didático. Entretanto, as injunções políticas fizeram com que o convênio não fosse concretizado.” (MILANEZ, Op. Cit. p. 25).

## **2.1. Uma Periodização**

### **2.1.1. 1ª Fase: Instrumento de Teleducação (1967-1981)<sup>50</sup>**

Nos anos 1960, a discussão sobre a importância da existência de TVs públicas retornaria à agenda política, agora incentivada como um importante instrumento do Estado de resposta à demanda de massificação da educação frente às necessidades dos capitais nacionais e internacionais por mão-de-obra mais qualificada, ou minimamente instruída, no bojo do processo de industrialização do país. Esta visão aparece fortemente na América Latina durante o período mais intenso de industrialização da segunda metade do século XX, seja pelas vozes das autoridades políticas, seja pelas agências internacionais que elaboravam políticas integradas para o continente. Estas nações experimentavam um momento de forte expansão de seus parques industriais em meio a uma explosão demográfica e a fluxos migratórios

---

<sup>50</sup> Aqui retomamos reflexões realizadas em VALENTE, J. Concepções e abordagens conceituais sobre sistema público de comunicação, In: *Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Sistemas Públicos de Comunicação no mundo: a experiência em 12 países do mundo e o caso brasileiro.* São Paulo, Paulus. 2009.

crecentes em direção aos grandes centros econômicos. A aparição deste contingente foi fundamental para formar um extenso exército industrial de reserva para os industriais, que demandavam instrução formal para aliar a baixa remuneração à qualificação garantidora de produtividade.

Segundo Beltrán (2002), os projetos de televisão educativa, associados às televisões públicas, “participavam da idéia de que as mídias massificariam a educação, apoiariam outros processos educacionais e permitiriam atingir, com relativa facilidade, as populações que estavam excluídas dos circuitos oficiais da educação (BELTRÁN, 2002. pp. 91-92). As Resoluções da 1ª Reunião da Comissão Interamericana de Telecomunicações (CITEL), realizada em Washington, em 1965, evidenciam este ponto de vista: “Os meios de radiodifusão e televisão são meios eficientes para realizar programas educativos destinados a grupos de população distribuídos sobre grandes extensões territoriais” (MEC, 1982, p. 17). As conclusões da 3ª reunião anual da CITEL, organizada no Rio de Janeiro em 1968, destacam a importância da teleducação para o sucesso das nações latino-americanas. “O desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos está intimamente condicionado às mais amplas e eficientes oportunidades proporcionadas através do Rádio e Televisão Educativas” (Ibidem, p. 75).

A radiodifusão pública, para os partidários desta visão, estaria intimamente vinculada às políticas educacionais nacionais e regionais, seja substituindo as salas de aula em que elas são em número insuficiente ou não existem, seja complementando as aulas com conteúdos adicionais ou de aperfeiçoamento de alunos e professores. A televisão ganhou especial atenção por ser o meio em crescimento nestes países e por seu potencial instrutivo ao combinar sons e imagens. Gordon (1967), afirma que a televisão educativa “pode tornar-se tão importante para a educação como o foi a invenção dos tipos móveis para a produção de livros em massa” (p. 16). Thomas Clemens, diretor do Programa de Pesquisas e Disseminação de Meios, do Serviço de Educação dos EUA, após pesquisa com diversas iniciativas de teleducação, concluiu que: “(1) a televisão se revela capaz de ensinar com eficiência uma larga variedade de matérias a alunos de todos os níveis escolares; (2) está em condições de expandir as oportunidades de educação; (3) não constitui uma panacéia em matéria de educação, pois os professores das salas de aula constituem importante fator no que diz respeito a assegurar-se um máximo de aprendizagem; (4) a aprendizagem pela televisão exige

ativa participação dos alunos, bem como um ensino de alto nível” (BYSTROM. In. SCHRAMM, 1970).

Tais argumentos visavam justificar a alternativa via radiodifusão, advogando pela sua qualidade e eficiência. Por trás destas assertivas, estava a avaliação de que o ensino à distância televisivo, complementar ou até mesmo substituindo aquele da sala-de-aula, deveria ser impulsionado, levando em conta que: (1) poderia atingir muito mais pessoas em menos tempo do que a expansão do parque escolar em um país continental; (2) poderia fazê-lo de maneira menos custosa, revertendo parte dos recursos gastos com a sustentação e a ampliação das instituições de ensino para outros investimentos diretos em infra-estrutura de suporte à atividade industrial; (3) seria mais facilmente controlado pela sua dinâmica altamente centralizada e unilateral, preocupação motivada pela consolidação das escolas como lócus de resistência e questionamento político. Amorim (1984) acrescenta mais um motivador: a ofensiva de venda de tecnologia de comunicação pelos países do centro capitalista, cujo *marketing* era feito advogando as aplicações educativas de tais equipamentos. Segundo Leal Filho (1988):

O objetivo, ainda que não explícito, desse novo tipo de escolarização era o da centralização e controle mais eficiente dos cursos e programas escolares e da conseqüente redução da penetração do conflito que ocorre na sociedade no aparelho educacional. Pode-se afirmar que as forças que detinham o controle do aparelho de Estado nessa época tentaram uma reorganização das formas de escolarização, buscando garantir maior eficiência na reprodução das relações de produção, de acordo com o seu projeto político e econômico. E não se tratava apenas – como lembra Althusser – da reprodução da qualificação da força de trabalho. Era algo que ia mais além; buscava-se a inserção de todos os agentes sociais no projeto ideológico dominante. Para isso, a cada camada social corresponderia uma forma e um meio de escolarização predominante (LEAL FILHO, 1988. p. 26).

Embora tenha tido foco central em conteúdos educativos complementares ou substitutivos daqueles repassados nas salas-de-aula, a teleducação, assim como as próprias diretrizes curriculares para o ensino formal, tinham papel ideológico claro de exercício da direção cultural da classe e, especificamente a partir da Ditadura Militar, de legitimação dos ideais do regime. De acordo com Sodré (1984), a instrução assume posição central na articulação do discurso dominante, ao ser alçada à condição de elemento explicativo da desigualdade crescente provocada pelo modelo de desenvolvimento promovido pela Ditadura Militar. A educação como saída para a pobreza ou como caminho para ascensão social assume a forma de mito a partir de 1967, “quando se começou a fazer crer que 'distribuição de renda é um problema de educação': quanto mais instruído, principalmente em nível técnico-científico, mais bem aquinhado na vida estaria o cidadão”. (SODRÉ, 1977. p. 109). Duarte (1990)

lembra que o projeto para a radiodifusão educativa é formulado no bojo de um movimento de reforma da política educacional do regime militar, materializada na Reforma universitária (Lei 5540/68) na Reforma do Ensino de 1º e 2º graus (Lei 5692/70), e que tinha como objetivo adequar o sistema educacional brasileiro à doutrina Segurança e Desenvolvimento. Tal política apoiava-se na teoria do capital humano. “Na teoria do capital humano, a educação é vista como um “fator” no qual o investimento alocado traz tanto retorno individual como retorno social” (DUARTE, 1990, p. 137). Um exemplo é o argumento de Gilson Amado (1967), principal precursor deste tipo de emissoras e o primeiro presidente da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (FCBTVE), segundo o qual, em um país com milhões de pessoas fora dos bancos escolares em um mercado de trabalho cada vez mais restrito, “a sua recuperação educacional assume, em certas esferas de atividades, proporções de condições de sobrevivência social”. (AMADO, *Ibidem*, p. 18)

O nascimento desse projeto de TV Educativa ocorre antes mesmo do golpe, com forte engajamento dos militares, especialmente a Liga de Defesa Nacional. Em 1961, o major Coelho Reis apresentou um relatório ao presidente da Comissão Técnica de Rádio, Assunção Carlos, sobre a implantação da TV educativa no Brasil. Ao final, o documento apresenta como recomendações:

1) reserva de canais para TVE; 2) utilização imediata de horários para cursos em emissoras comerciais; 3) montagem de uma emissora piloto de TVE no Rio de Janeiro ou em São Paulo; 4) emissoras de Tve nas nova capiutais mais populosas do país; 5) concretização do sistema brasileiro de TVE; 6) medidas legais necessárias que permitam o pleno aproveitamento da TV como veículo de ensino, (DUARTE, 1990, p. 130).

Com a renúncia de Jânio Quadros, Assunção Carlos foi exonerado da CTR e o assunto voltou à estaca zero. O esforço de Coelho Reis vai ser retomado no governo de João Goulart, sintetizado na proposta de reserva de canais para emissoras educativas. No início de 1964, o Ministro da Educação do governo Goulart solicitou ao Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel<sup>51</sup>) reserva de canais para televisões educativas (processo 888/64). Coelho Reis, (DUARTE, *Op. Cit.* p. 131) relata que seu trâmite foi dificultado, tendo havido até seu extravio. Com a ditadura, assume o Contel o Almirante Beltrão Frederico, amigo pessoal do presidente da Liga de Defesa Nacional, que se comprometeu a agilizar o andamento do processo. Em 1965 a liga entrega ofício ao presidente do Conselho Nacional de

---

<sup>51</sup> O Contel foi um órgão criado pelo Código Brasileiro de Telecomunicações. Suas competências foram absorvidas pelo Ministério das Comunicações, criado em 1967.

Telecomunicações reiterando o pedido da reserva de canais, recebendo resposta positiva por parte do órgão. Em julho daquele ano, foi realizada a primeira reserva de canais, sendo 55 em VHF nas capitais e nos estados e dois em UHF. Nesta época, as capitais Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre já não tinham mais disponibilidade para canais VHF. Posteriormente, em 1967, o ministro das comunicações, Euclides Quandt de Oliveira ampliou o número de canais e as cidades.

Outro marco importante desse momento anterior ao surgimento das emissoras educativas é a proliferação de experiências de transmissão de programas educativos em emissoras comerciais. A primeira iniciativa foi em São Paulo, com o curso “Admissão pela TV”, voltado para a preparação de alunos para ingresso no curso ginásial. Em 1962, foi criada a Fundação João Batista do Amaral no Rio de Janeiro, que produziu 262 horas-aula transmitidas pela TV Rio entre setembro de 1962 e agosto de 1964 com alcance de mais de 5 mil pessoas. Em 1962, Gilson Amado cria na TV Continental do Rio a Universidade do Ar. “Além de debates, o programa veiculava cursos regulares para a preparação de candidatos aos exames de madureza” (DUARTE, Op. Cit. p. 125). Com o êxito na emissora carioca, o programa passou a ser retransmitido em outras TVs dos Diários Associados. Em 1963, a Secretaria de Educação e Cultura de São Paulo criou o Serviço de Educação e Formação pelo Rádio e Televisão (SEFORT), voltado à emissão de programas instrucionais, transmitidos pela TV Cultura, à época propriedade dos Diários Associados, para transmitir 10 horas semanais. Em 1965, o governo do Rio Grande do Sul criou o setor de Cinema e TV Educativa, que findou por ser o embrião da TVE daquele estado, inaugurada em 1968.

De uma maneira geral, pode-se dizer que a programação de ensino das emissoras comerciais foi dirigida a adultos precocemente excluídos do sistema escolar ou que a ele não tiveram acesso. Destacaram-se no período que antecedeu à política federal para televisão educativa as seguintes experiências: a TV Escola criada pela Secretaria de Educação e Cultura de São Paulo dirigida por Marília Antunes Alves; as atividades da Fundação João Batista do Amaral instituída pela Rede de Televisão; e o trabalho de Gilson Amado iniciado na TV continental do Rio de Janeiro (DUARTE, 1990, p. 122).

O ano de 1967 deve ser considerado o marco do parto da TV pública no Brasil. Embora ela estivesse em gestação anteriormente, é apenas neste ano que se pode falar de fato neste tipo de meio no Brasil. Adotamos como ponto de corte para tal afirmação a criação da Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (FCBTVE) e o início das atividades das emissoras educativas com o surgimento da TV Universitária de Pernambuco (TVU-UFPE). A implantação dessa experiência foi possibilitada pela edição do Decreto-Lei 236. Segundo o

texto (Art. 13º), as televisões educativas seriam destinadas à “divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates” (BRASIL, 1967). A norma estabelece expressamente o caráter não-comercial do serviço, vedando a veiculação de qualquer tipo de propaganda, direta ou indireta, e patrocínio. E restringe a exploração à União; estados, territórios e municípios; universidades brasileiras; e às fundações constituídas no Brasil, desde que em acordo com as limitações constantes no Código Brasileiro de Telecomunicações, exigindo destes dois últimos a comprovação de posse dos recursos necessários para a realização do empreendimento. Por último, o Artigo 15 determina ao Contel a reserva de canais em todas as capitais e cidades com mais de 100 mil pessoas.

Apesar de dar condições legais à existência das TV públicas, o Decreto-Lei de fato não tem este objetivo. Ele não trata desta modalidade de radiodifusão operada por entes estatais, mas de uma finalidade de outorga específica, a de veiculação de conteúdos educativos, que pode ser explorada pela União, mas também por fundações privadas. Fica explícito, portanto, que o serviço se caracteriza pela sua finalidade, não pela sua titularidade. Tal opção é coerente com os propósitos da Ditadura Militar, que inicialmente manifestou preocupação de viabilizar uma rede de teleducação mais do que construir um aparato próprio de comunicação. A justificativa que nos parece mais provável para esta solução regulatória é a ausência de demanda por parte do regime ditatorial de um Aparelho Midiático Público centralizado e robusto que garantisse seus interesses, tal como o fizeram os Estados europeus. A opção feita nos primeiros anos realizar a função propaganda por meio de três ações: (1) sustentação de uma rede de alcance nacional afinada com o regime, a Rede Globo; (2) influência indireta em outras redes de TV mediante iniciativas alternadas de restrições e estímulos; e (3) controle do conteúdo de TVs, rádios e jornais por meio das práticas censórias<sup>52</sup>.

Esses três elementos expressam os compromissos institucionalizados, na manifestação concreta do modo de regulação fordista no Brasil, para assegurar que a Indústria Cultural cumpra, nesse caso concreto, as suas funções propaganda, publicidade e programa. Isso se dá

---

<sup>52</sup> Os militares viam a televisão como meio privilegiado de legitimação ideológica do principal instrumento de difusão do ideário da doutrina de “Desenvolvimento e Segurança” junto à população, seja por uma postura pró-ativa dos aliados do regime, especialmente os radiodifusores, seja pelo controle rígido e sistemático das manifestações questionadoras que algum meio entendesse veicular pelo expediente da censura. “Os militares viam na televisão um instrumento importante para promover duas idéias sobre segurança nacional e modernização das estruturas econômicas e sociais do país” (JAMBEIRO, 2001, p. 75).

aqui de maneira particular. A Rede Globo, um capital individual, capitaneou o desempenho das funções publicidade, ao ser o principal lócus de desenvolvimento da promoção dos bens de consumo, e propaganda, uma vez que se constituiu como o principal instrumento de legitimação do bloco então no poder<sup>53</sup>.

A Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (FCBTVE) foi criada por meio da Lei 5.198 com o objetivo de “produção, aquisição e distribuição de material áudio-visual destinado à televisão educativa, contribuindo, direta ou indiretamente, para a expansão e o aperfeiçoamento do sistema de televisão educativa no país” (BRASIL, 1967b). Transparece aí um modelo semelhante ao do Public Broadcasting Service (PBS) estadunidense, no qual a corporação pública tem como centro não a exploração direta de emissoras, mas a produção e disponibilização de material para um conjunto de TVs explorados por governos estaduais e municipais ou por entes privados<sup>54</sup>. O Decreto 60.596, de 1967, definiu o Estatuto da FCBTVE, prevê a possibilidade do órgão “dispor de órgãos específicos e veículos próprios” para a consecução de seus objetivos. A norma também atribui à FCBTVE a responsabilidade pela supervisão, sob o aspecto didático-educativo, das atividades das emissoras do Sistema Nacional de Televisão Educativa. Entre os primeiros projetos encampados pela Fundação estiveram um curso voltado ao ensino primário e outro para professores leigos. O surgimento do FCBTVE ilustra aquilo que nominamos “complementaridade marginal”, dada a insuficiência da estrutura colocada à disposição pelo Ministério da Educação e Cultura para a instituição. “As dificuldades financeiras eram enormes: apenas 0,002% do orçamento do Ministério da Educação eram destinadas à FCBTVE” (MILANEZ, Op. Cit. p. 36).

Ainda em 1967, a primeira emissora educativa do país iniciou suas atividades: a TV Universitária de Pernambuco. A TVU de Recife nasceu mirando a alfabetização dos grandes contingentes de pessoas que não sabiam ler em Pernambuco na segunda metade da década de 1960. Em sua primeira fase, manteve uma grade com 20 programas, entre eles: Sala de Visitas, O Grande Júri, No Mundo das Artes e Isto é Universidade (CUNHA, 2008). No mesmo ano, a Fundação Padre Anchieta compra a TV Cultura de São Paulo, que desde sua

<sup>53</sup> Tal solução, no entanto, possui limites, uma vez que remete a função propaganda a um capital específico, que em determinados momentos subordina a função propaganda às necessidades de ação na concorrência, e fortalece política e ideologicamente um determinado grupo. Por outro lado, protege o núcleo propagandista das intervenções contra-hegemônicas nos poros do Estado, embora em um quadro ditatorial estes estejam praticamente fechados. Mesmo com todos os abalos e contradições internas, é inegável que tal estratégia dos militares teve êxito em seu conjunto.

<sup>54</sup> Para um exame mais apurado, ver GONÇALVES, Érico. PBS – Public Broadcasting Service: uma análise do modelo da televisão pública americana. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. 2002, e SODRÉ, Bruno. PBS: um modelo de TV Pública. Brasília: Casa das Musas, 2007.

fundação em 1960 era administrada pelos Diários Associados. Em 15 de junho de 1969, a TV Cultura entrou novamente no ar. No discurso de inauguração, o presidente da Fundação Padre Anchieta, José Bonifácio Coutinho Nogueira, explicitou o projeto da renovada emissora: divulgadora dos postulados da democracia; avessa a qualquer forma de proselitismo religioso; ênfase aos autores brasileiros; democratização do ensino e da cultura; divulgação da igualdade de oportunidades; e independência (LEAL FILHO, Op. Cit. p. 23). O autor constata a falácia do discurso liberal, que prega a democracia e a igualdade entre homens e mulheres quando em sua essência serve à manutenção e reprodução de um sistema social marcado pelas desigualdades. “O discurso não correspondia à prática. O liberalismo retórico refere-se ao plano econômico que não tem correspondência na esfera política onde, como no caso de O Estado de S. Paulo, a postura é marcadamente conservadora” (Ibidem). A estrutura de gestão da TV Cultura traz de seu nascimento um vício de origem. Segundo Priolli, citado em Leal Filho (Ibidem), foi criado um mecanismo de auto-eleição no qual os membros eleitos só podem ser escolhidos pelos natos, não podendo ser indicados por outras entidades. “Ou seja, em nome da autonomia, criou um clube fechado, sobre o qual [o governador Abreu Sodré] tem influência decisiva até hoje” (PRIOLLI, apud. LEAL FILHO, Op. Cit. p. 24).

Em 1969, o governo militar criou uma comissão interministerial por meio do Decreto 65.239 para pensar o uso de tecnologias avançadas na educação. A comissão se debruçou sobre problemas referentes ao desenvolvimento arbitrário e desordenado das atividades de televisão educativa nos primeiros anos de existência do serviço, apresentando um conjunto de recomendações, tais como: “reformulação de legislação vigente sobre a matéria; adoção de normas para padronização de equipamentos e de material técnico a ser utilizados por emissoras de televisão educativa, de modo a permitir o intercâmbio das produções das mesmas; definições básicas sobre Sistema Nacional de TVE, cuja implantação foi considerada, desde logo, imprescindível” (AMADO, 1971. p. 23). Deste esforço resultou a aprovação dos objetivos para as atividades de televisão educativa no Brasil: (1) formação educacional; recuperação educacional (suporte ao Movimento Brasileiro e Alfabetização - Mobral, recuperação do ensino primário para recém-alfabetizados e revisão primário e ginásial); e (3) veiculação de conteúdos “de interesse da comunidade”, também chamados de “pedagogia social”. Nesta tríade fica expressa a articulação entre a instrução e recuperação do tempo perdido no ensino formal com a difusão conteúdos de legitimação do modelo empregado no país.



Nesse projeto de radiodifusão educativa, o governo federal tinha como papel primordial abastecer as janelas de exibição com os conteúdos pedagógicos televisivos. Neste sentido, o Ministério da Educação e Cultura publica, em 1970, a Portaria 408, tornando obrigatório às emissoras de televisão a veiculação de cinco horas semanais de programas de cunho educacional. Note-se que aí, o compromisso institucionalizado reserva ao FCBTVE o papel de produtor dos conteúdos e às emissoras comerciais o de janela de exibição destes. Tal decisão impulsionou o trabalho da Fundação, que passou em pouco tempo a produzir programas para mais de 30 emissoras de todo o país (MILANEZ, Op. Cit. p. 40). Nesse mesmo ano, o órgão assinou convênio preliminar com a Fundação Konrad Adenauer para doação ao Brasil de equipamentos, no valor de US\$ 2,5 milhões, e assistência técnica cobrindo as áreas de Pedagogia, Produção, Eletrônica e Iluminação. As educativas foram inseridas na obrigação instituída pela Portaria 408 um ano depois, por meio da portaria 255. Em razão destes acontecimentos, Fradkin<sup>55</sup> classifica 1970 como o ano mais importante para o desenvolvimento da TV educativa no país.

Em 1971, o FCBTVE produziu 360 aulas, 46 adaptações de filmes, 43 entrevistas, 404 “flashes de pedagogia social”, um curso de pintura e 54 programas de temática diversa, (MILANEZ, Op. Cit. p. 41). Até este ano, já haviam sido outorgados canais em Recife, Salvador, Manaus, Santa Maria, Porto Alegre, Goiânia, São Paulo, Maceió, Fortaleza e São Luiz do Maranhão (Ibidem). Em 1972, o governo cria, através do MEC, o Programa Nacional de Teleducação (Prontel), “organismo de natureza transitória, visando a integração em âmbito nacional, das atividades didáticas e educativas através do Rádio, da Televisão e outros meios, de forma articulada com a Política Nacional de Educação” (BRASIL, 1972). Sua coordenação foi composta por seis membros, sendo três indicados pelo MEC, um pelo Ministério das Comunicações, um pelo Ministério do Planejamento e um pelo Ministério da Fazenda. Os projetos deveriam ser custados pelo Fundo Especial para a Teleducação, que funcionaria como sub-conta do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Nota-se aí uma tentativa de imprimir uma dinâmica de articulação em rede ao conjunto de emissoras, respondendo ao movimento de integração então em realização no início dos anos 1970. Foi neste momento que houve “a expansão das redes, lideradas pela Globo, através da integração de emissoras independentes e da implantação de estações retransmissoras por todo o território nacional” (BOLAÑO, 2004, p. 48). Em 1973, a FCBTVE

---

<sup>55</sup> História da TVE. Disponível em [http://www.tvebrasil.com.br/imprimir/hist\\_tve\\_res.htm](http://www.tvebrasil.com.br/imprimir/hist_tve_res.htm). Acessado em 20 de novembro de 2008.

distribuiu um de seus programas mais famosos. O órgão inovou ao utilizar o formato de novela para a transmissão de conteúdos pedagógicos, saindo da fórmula de “sala-de-aula filmada” que predominava na época. A série-curso “João da Silva” foi ao ar em 26 de novembro, pela TV Rio-Canal 13, às 19 horas. Em 2 de dezembro, a TV Tupi, Canal 6, passou também a transmiti-lo. Sua qualidade levou a Fundação a ser premiada no Japão, em um concurso mundial de programas educativos. “Esse programa inovou ao não se restringir a um conjunto de aulas, conferências e seminários, como era o comum. Foi uma novela didática em que as personagens viviam situações existenciais, que visavam a despertar emoções simliares às de qualquer novela” (MILANEZ, Op. Cit. p. 57).

Na década de 1970, o governo iniciou um processo de articulação de suas estruturas de comunicação. Em 1973, publicou em agosto o Decreto nº 72.634 outorgando a concessão de um canal de TV para a FCBTVE. Outro Decreto, nº 72.996, autorizou a cessão, sob a forma de utilização gratuita, de um terreno no bairro do Sumaré para montagem da estação. Em 1975, foi publicada a Lei 6.301, que autorizou a União a criar a Empresa Brasileira de Radiodifusão (Radiobrás), o que ocorreu um ano após por meio do Decreto 77.698/1976. À nova empresa foi estabelecida como missão: (1) a operação e exploração comercial das estações de propriedade do governo federal; (2) a criação, operação e exploração de sua própria rede de estações retransmissoras; (3) produção e difusão de programas informativos e de recreação; (4) e radiodifusão de programas educativos produzidos pelo FCBTVE ou por outras produtoras de propriedade estatal. A criação da Radiobrás instituiu uma segunda tendência na estruturação da televisão pública pelo Poder Executivo Federal: para além da coordenação da rede de emissoras educativas pela FCBTVE, o governo federal optou por organizar uma estrutura própria centralizada, solução que iria assegurar condições, mais de 30 anos depois, para o projeto que resultou na criação da Empresa Brasil de Comunicação e da TV Brasil.

Esta segunda tendência sinaliza para a ampliação do projeto para além do foco nos conteúdos educativos, incluindo também a produção de informação. No entanto, a mesma Lei estabelece como foco da irradiação dos meios da empresa regiões de baixa densidade demográfica e reduzido interesse comercial, e em localidades consideradas estrategicamente importantes para a integração nacional, reproduzindo agora em uma nova instituição o perfil de “complementaridade marginal” do modelo de radiodifusão pública no país.

Nota-se aqui a manifestação histórica do *modus operandi* do Estado capitalista e da contradição estabelecida no caso específico brasileiro a partir da admissão da Rede Globo como o principal propagandista do regime militar. Tal opção política, se por um lado está nas bases da constituição da condição de complementaridade marginal da TV pública nacional, não responde aos interesses gerais sem problemas. Não interessava à Globo realizar em seus canais e afiliados preencher a grade com programação educativa, muito menos investir em áreas remotas, duas preocupações do regime. Para além disso, a delegação pura e simples da propaganda a um capital específico, como já afirmamos, é arriscada, pois, este assume caráter relativamente autônomo. Razão que suponho estar na origem do movimento de criação da Radiobrás e da TVE do Rio de Janeiro como alternativas, ainda que de baixa potência ideológica, próprias de um regime ditatorial já frente à reflexão sobre sua desconstituição. A Radiobrás foi subordinada, primeiro, ao Ministério das Comunicações, em seguida ao Ministério da Justiça e, finalmente, ao Gabinete do Presidente da República.

Um aspecto peculiar a ser ressaltado é a constituição jurídica da empresa recém-criada. A Radiobrás nasceu como instituição comercial pública, mas na forma de sociedade anônima, cuja composição acionária teria, no mínimo, 51% controlados pela União. Com isto, abriu-se a possibilidade de uma estrutura que poderia reunir diferentes aparelhos do Estado (de todos os Poderes da República nas três esferas da Federação) No entanto, isso nunca ocorreu, pois o Executivo Federal manteve-se como único e exclusivo acionista da Radiobrás. Na opinião de Bucci (2008), esta opção manteve a empresa sob amarras burocráticas que engessaram suas atividades, prejudicando sua eficiência, economicidade e agilidade.

Em 1979, os objetivos da Radiobrás foram reformulados pela Lei 6.650, que criou a Secretaria de Comunicação do Governo Federal, explicitando o já claro papel de legitimação de um sistema em desagregação. A empresa deveria: “divulgar, como entidade integrante do Sistema de Comunicação Social, as realizações do governo federal nas áreas econômica, política e social, visando, no campo interno, à motivação e ao estímulo da vontade coletivo para o esforço nacional de desenvolvimento e, no campo externo, ao melhor conhecimento da realidade brasileira” (BRASIL, 1979). A mesma Lei criou a Empresa Brasileira de Notícias (EBN), que ficou com a incumbência de “produzir noticiários sobre o governo, como boletins diários e entrevistas, além de A voz do Brasil” (BUCCI, 2008. p. 87).

A preocupação dos militares no aprofundamento da propaganda do regime visava atender ao movimento denominado pelo general Golbery do Couto e Silva de distensão “lenta

e gradual”<sup>56</sup>. Isso se refletiu nos investimentos na Radiobrás, que, no início dos anos 1980, contava com 42 emissoras, sendo 40 instaladas, duas geradoras e cinco repetidoras de TV, dez rádios em Ondas Médias, 13 em FM, duas em Ondas Curtas e oito em Ondas tropicais. “As estações governistas cobriam os rincões do Brasil como pequenos pilares do combate à subversão”<sup>57</sup> (BUCCI, 2008, p. 92). Parte desta estrutura estava implantada em áreas de baixa densidade populacional ou de fronteira, como os estados do Mato Grosso, Rondônia e Roraima. Se por um lado é importante sublinhar a ascensão da estrutura operada no âmbito da Radiobrás, por outro é válido destacar que ela, ao menos no que tange à televisão, não chegou a significar a expansão da tendência já registrada de exploração de um aparato centralizado de radiodifusão.

Já a outra emissora de TV dos militares, a TVE, entrou no ar em canal próprio no dia 30 de novembro de 1975. Em caráter experimental, transmitiu programação que retratou o prêmio ganho no Japão pela FCBTVE por conta da novela-curso “João da Silva”, bem como pequenos trechos de outros programas. A iniciativa também foi incluída nos acordos realizados entre o regime militar e as Organizações Globo. Um Exemplo foi a cessão dos estúdios da FCBTVE entre 1976 e 1977 para que a geradora carioca do grupo pudesse grava suas novelas, uma vez que seus estúdios haviam sofrido um incêndio. Reportagem no Jornal do Brasil criticou duramente o “empréstimo”:

Para uma emissora que se mantém com recursos provenientes de impostos públicos, não seria esta decisão um tanto arbitrária? O que pensariam os contribuintes se soubessem que cooperariam para o soerguimento da Rede Globo? E a TVE – tão carente de recursos – não poderia pelo menos extrair algum lucro alugando seu enorme Estúdio Três – poderia render um bom dinheiro – em vez de simplesmente ceder, a título de cooperação” (JORNAL DO BRASIL, apud. MILANEZ, Op. Cit. p. 71).

A TVE e a TV Globo também desenvolveram parcerias em programas. Um deles foi “Pluft, Fatasmilha Camarada”. Outro, mais conhecido, foi a série infantil “Sítio do Pica-Pau Amarelo”. A Globo apenas cedeu os atores, enquanto o MEC e a FCBTVE contribuíram com os recursos e a produção, sob a coordenação de Geraldo Casé. Neste episódio, inverte-se a lógica propagada no senso comum de que o modelo comercial é a referência para os sopros de

<sup>56</sup>A abertura foi um processo gradual e controlado diretamente pelos militares. Diferente da ocasião do golpe, em 1964, a transição foi operada “de cima” como processo de reacomodação de forças garantindo o protagonismo no sistema político daqueles grupos que já participavam do arco de alianças do regime. Embora no senso comum a eleição de Tancredo Neves marque a derrocada do estado de exceção, é sempre válido lembrar que ela não ocorreu de maneira direta, mas por meio do colégio eleitoral de parlamentares no Congresso Nacional. Este tipo de pleito, com participação direta da população, foi permitido apenas no âmbito estadual, a partir de 1982, e municipal a partir de 1988.

<sup>57</sup> O governo militar chegou a instalar uma emissora FM em São Félix do Araguaia para combater a influência progressista do bispo Dom Pedro Casaldáglia na região.

qualidade realizados pelas emissoras públicas. Ao contrário, a rede líder valeu-se de maneira desembaraçada do conhecimento acumulado pela TVE.

A última parceria deste período foi o acordo celebrado entre o governo militar e a Fundação Roberto Marinho para a produção do Telecurso com vistas à veiculação na janela compulsória das emissoras para programação educativa. Neste caso, o governo optou pela produção de um conteúdo educativo pela emissora de modo a aproveitar a sua expertise, sobretudo técnica, para uma nova atração teleducativa. Novamente nesta parceria o capital individual beneficia-se, ao encontrar na realização do Telecurso mais um nicho de valorização. O Telecurso passou a ser retransmitido no lugar do Projeto Conquista, realizado como continuidade do curso-novela “João da Silva”. MOTA (1992) cita matéria de O Estado de S. Paulo, publicada em 7 de maio de 1980 sob o título “Faltam Verbas para a Televisão Educativa”, que trouxe a denúncia da destinação de Cr\$ 285 milhões à Fundação Roberto Marinho para produzir o supletivo que seria veiculado por todas as emissoras de maneira compulsória em cumprimento à portaria 408/1970. “O artigo ainda denuncia o beneficiamento da TV Globo pela Embratel, que tirou a rede de TVs Educativas do ar, para abrir um canal de satélite, destinado à transmissão de um jogo de futebol por aquela emissora. Este episódio marca a privatização da Teleducação e a entrada da TV Globo no negócio” (MOTA, 1992. pp. 56-57).

Quando não havia parceria instituída, as TVs Públicas de maior qualidade eram mantidas na sua condição de “complementaridade marginal” por acordos tácitos. MOTA (1992) relata denúncia feita por artigo da revista Visão, “A TV Educativa tem conserto?”, publicado em 3 de março de 1976, sobre “uma fatídica reunião mantida entre pessoas do Canal 2 (TV Cultura de São Paulo) e das televisões comerciais, que teria determinado um acordo de cavalheiros: a Televisão Cultura, que é mantida pelo Governo do Estado, deveria evitar o sucesso, para não concorrer com as emissoras comerciais”. Tal acordo, segundo o artigo, explicaria o fim prematuro de programas que vinham obtendo bons índices de audiência.

Em 1977, a TVE passou a funcionar em caráter permanente, veiculando seis horas diárias de programação. No entanto, para a execução do programa para a televisão educativa em âmbito nacional, o alcance das emissoras próprias do comando federal militar às cidades de Brasília e Rio de Janeiro era restrito. Em resposta a esta demanda de integração das experiências em curso, em 1979 o Ministério da Educação criou, por meio da Secretaria de

Aplicações Tecnológicas (SEAT, sucessora do Prontel), o Sistema Nacional de Televisão Educativa (SINTED). O objetivo era coordenar as atividades das emissoras, proporcionar a troca de programação e prestar assistência técnica. Já desde seu início, as estruturas e os investimentos das Unidades da Federação em seus aparatos era dispar e, na maioria dos casos, precária. Daí a necessidade deste tipo de suporte que, ao mesmo tempo, garantia o cumprimento das diretrizes políticas para o serviço e impulsionava a sua estruturação. Segundo Fradkin (2007), a criação do SINTED partiu também de uma reivindicação dos próprios dirigentes de emissoras educativas, que já em 1978 haviam tentado articular uma rede das emissoras que, ao final, apenas serviu para a transmissão dos jogos da Copa do Mundo de Futebol daquele ano. Nos anos seguintes, a FCBTVE teve sua sigla alterada para FUNTEVÊ e o SINTED, para SINRED, utilizando a denominação radiodifusão educativa para incorporar também as estações de rádio com a finalidade de veicular conteúdos educativos. “O SINRED tinha como objetivo permitir que as emissoras integrantes veiculassem uma programação constituída por programas produzidos por todas (...) Constituiu, na verdade, a primeira rede nacional de televisão pública” (Ibidem). A coordenação operacional era feita pela TVE, que emitia os sinais para retransmissão pelas integrantes do sistema, utilizando-se inicialmente da rede de microondas da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel)<sup>58</sup> e, posteriormente, do satélite Brasilsat 1. Após uma década de recomendações e planos, finalmente consolidou-se uma articulação das emissoras educativas. Mas, a esta época, o enfoque editorial de formação e instrução da população já não era mais suficiente para as emissoras.

### 2.1.2. 2ª Fase – Inserção Mais Qualificada na Concorrência Televisiva (1981-1993)

A periodização aqui proposta não se pretende estanque. Pela realidade fragmentada e particular de cada um dos agentes do sistema de TV educativa, os movimentos aqui apontados

---

<sup>58</sup> Em 1974, foi inaugurado sistema de comunicações via satélite utilizando transponders da infra-estrutura internacional do consórcio Intelsat. A rede tinha como função interligar localidades distantes do território nacional, contribuir para a circulação de informações econômicas e viabilizar o fortalecimento e ampliação das redes de televisão no país (Jambeiro, 2001, p. 88). A nova infra-estrutura cumpriu três objetivos: em primeiro lugar, permitiu a consolidação das redes de televisão de acordo com a necessidade de unificação cultural do país e disseminação ideológica dos princípios do sistema; em segundo, desenvolveu o mercado nacional monopolista ao facilitar o anúncio de produtos em todo o território nacional; e, em terceiro, garantiu a unificação do público-alvo via publicidade para a entrada de produtos estrangeiros de empresas multinacionais que demandavam escala nacional para inserção no país.

ocorrem com variações, por vezes começando antes do marco adotado, por vezes estendendo-se para além dele. A segunda fase que localizamos na evolução da TV pública no país ocorre, de fato, da década de 1980. Argumentamos aqui que o abandono do projeto de teleducação por meio da rede de emissoras educativas levou as direções desses veículos a buscar um novo papel na concorrência televisiva, levemente menos marginal e mais qualificado quanto à disputa da atenção do público adotando um perfil mais generalista e menos centrado nos programas educativos.

Apesar da escassez de registros sobre a época, avaliamos que um conjunto de fatores motivou este movimento das TV públicas: (1) a redução da força do projeto educativo militar em meio às atenções voltadas ao processo de abertura, marcada pela disputa política nas eleições de 1982, pelo derrotado movimento Diretas Já e pela transição gradual durante o regime Sarney; (2) a forte diminuição da demanda por qualificação da mão-de-obra por conta da crise vivida pelos capitais individuais nesta década, o que reduziu fortemente sua capacidade de contratação; (3) a queda no repasse de recursos das várias esferas do Estado proveniente da perda de capacidade de investimentos em razão da crise econômica, penalizando as áreas mais periféricas da operação estatal; (4) a necessidade de ganho de audiência para justificar os decrescentes aportes financeiros públicos em suas estruturas; (5) a busca por audiência impulsionada pelos governantes que a partir daquele momento teriam de reconstruir sua legitimidade política em um novo sistema partidário e eleitoral que iniciou, já em 1982, com as eleições para os governos estaduais.

Torves (2007) ressalta um dos aspectos deste giro. “Após um primeiro momento de expectativa sobre os resultados do ensino pela TV, se comprovou que, além de ineficiente o modelo, era extremamente oneroso para o Estado. A TV Cultura de São Paulo foi a primeira a se afastar desta linha TV-aula e a buscar como eixo de sua programação a cultura (TORVES, 2007. p. 90).

Definimos como ponto de corte o início da veiculação, em 1981, do Telecurso 1º grau, produzido pela Fundação Roberto Marinho em parceria com o Ministério da Educação e com a Universidade de Brasília, pelas emissoras educativas. É neste momento que o projeto de teleducação patrocinado pelo regime militar, baseado no comando da FCBTVE, sofre uma ruptura, embora não se encerre. Sem o papel primordial de levar aos cidadãos esses conteúdos, aparecem nas TVs educativas brechas, instáveis, que possibilitam a autonomização da direção das emissoras públicas que são aproveitadas em vários casos para um movimento

de adoção de um perfil mais generalista que se beneficia da ausência de um projeto mais definido por parte dos órgãos governamentais aos quais esses veículos eram vinculados. Um dos casos é a TV Cultura, que lança vários programas de destaque, entre os quais o melhor exemplo é o Vox Populi. A filosofia da emissora, na virada entre os 1970 e os 1980 era a de abertura do escopo da grade. “Evoluímos para um meio-termo, fornecendo ao espectador o que nós achamos que é bom, mas não de uma forma acabada. Sempre que possível temos que propor discussões, debates e provar que somos fundamentalmente um serviço público, que oferece uma prestação direta, que são as aulas, e outra, que são os programas culturais. Mas que não se esgota aí” (DURST<sup>59</sup>, apud. LEAL FILHO, 1988, p. 51).

No início dos anos 1980 a TV Cultura emprega uma estratégia de ampliação de sua participação na concorrência do setor, utilizando-se de uma orientação populista para sua programação (LEAL FILHO, 1988). “O objetivo é elevar os índices de audiência a qualquer custo, buscando na televisão comercial modelos que levem a isso. A iniciativa está vinculada a um projeto político-eleitoral que pretende utilizar a TV-2 como um instrumento de propaganda. Para que ela seja eficiente, é necessário que a audiência seja alta. O instrumento para atingir esse objetivo é o populismo televisivo” (Ibidem, p. 57). Este projeto gerou a instrumentalização radical da emissora na gestão do governador Paulo Maluf (1979-1982), que preparava sua candidatura à Presidência da República pelo PDS na disputa do Colégio Eleitoral, pleito que findou, como é sabido, por ser ganho por Tancredo Neves. Maluf assinou, em 1981, convênio com o Ministério das Comunicações para ampliar o alcance de seu sinal pelo interior do estado de modo a dar maior robustez ao seu instrumento de propaganda.

O sucessor de Maluf, José Maria Marin, manteve a mão-de-ferro sobre a emissora. Em 1983, aprovou novo Estatuto para a Fundação Padre Anchieta, demitindo a maior parte do Conselho Curador e ocupando seus cargos com outras indicações. No mesmo ano o Superior Tribunal de Justiça revoga a decisão, restringindo ao Conselho a prerrogativa de alteração de seu próprio Estatuto. Mesmo sob forte controle pelos sucessivos governos estaduais, a TV Cultura teve papel da vanguarda na cobertura das manifestações do movimento Diretas Já, influenciando outras emissoras. Entre elas a TV Globo, que no comício da Praça da Sé cometeu um dos mais clássicos atos de manipulação de informação ao noticiar o evento como comemoração do aniversário da cidade. “A partir de então, a televisão brasileira adere à campanha das eleições das ‘Diretas Já’” (MATTOS, 2002. p. 197).

---

<sup>59</sup> Durst, Walter Jorge. Cultura, Dez Anos de TV Alternativa. Folha de S. Paulo. 15 de junho de 1979.



Segundo Milanez (Op. Cit.), com o fim da ditadura, a TVE do Rio de Janeiro, sob comando de Fernando Barbosa Lima, adotou o *slogan* “A Nova Imagem da Liberdade” e alterou sua programação ao colocar todos os programas proibidos durante o regime bem como trazendo os entrevistados que até então eram vetados das atrações. Foi neste processo que surgiu, por exemplo, o programa Sem Censura. Como consequência deste movimento, a emissora pulou para o segundo lugar em audiência. Uma das áreas que recebeu pesado investimento foi a programação infantil. Entre os programas estavam a Turma do Lambe-Lambe, com Daniel Azulay, Conta Conto, com Bia Bedran, e Patati-Patatá. Processo de ampliação semelhante ocorreu na TVE do Rio Grande do Sul, como registra Lobato (2004). “Após 1987, a divisão pedagógica foi extinta, quando o então presidente, o jornalista e publicitário Alfredo Ferizzi, buscou desvincular a Fundação da Secretaria de Educação. Isto foi possível, entre outras medidas, através da mudança na grade, que substituiu a programação voltada ao ensino formal por programas de cunho cultural” (Ibidem, p. 96).

Ao buscarem uma inserção mais efetiva na concorrência televisiva, perseguindo a melhoria da programação e ampliação do sinal, as emissoras públicas se defrontaram com a sua dimensão de competidoras no mercado de televisão e passaram a ter maior demanda por recursos. Uma Comissão instituída no Conselho Federal de Educação em 1984 para estudar a relação entre a área e a radiodifusão apontou, em suas conclusões, para a necessidade de definir fontes que aumentassem o fluxo de caixa para as emissoras. O relator, Luiz Navarro de Brito, sugeriu como fonte de recursos a criação de um imposto sobre a venda de aparelhos de rádio e televisão. Entre as recomendações apresentadas, constavam

que a Funtevê seja reestruturada para cumprir a função de coordenar e dar suporte financeiro às emissoras educativas; que seja delegada às Secretarias de Educação Estadual e Municipal a coordenação dos horários obrigatórios e gratuitos das TVs comerciais e fornecendo-lhes o apoio adequado à sua utilização hegemônica efetiva; que se organizem conselhos comunitários em cada emissora comercial; e que se institua a participação dos Conselhos Federais e Estaduais de Educação na emissão de programas instrucionais (MOTA, 1992, pp. 60-61).

No entanto, nenhuma proposta foi levada adiante. Nem as relacionadas ao financiamento, nem aquelas de cunho inovador sobre a criação de conselhos. Antes de prosseguir em nossa periodização, faz-se necessário pontuar um importante parêntese que viria a produzir efeitos quase 20 anos depois: a Constituinte.

### 2.1.2.1. A Constituinte e o Sistema Público: Um Corpo Estranho no Modelo

Se não foi vitorioso para garantir eleições diretas já em 1984, o ascenso das lutas populares na década de 1980 conseguiu importante vitória ao garantir a realização de uma Assembléia Nacional Constituinte. Tão logo noticiado que tal processo aconteceria, as mais diversas forças passaram a se organizar para nele intervir, elaborando seus programas para o novo marco normativo que seria desenhado. No que tange ao tema deste trabalho, as contribuições referentes à TV pública apareceram nos documentos das entidades representativas dos trabalhadores da área, especialmente a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), das entidades organizadas em torno da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação e dos partidos de esquerda e centro-esquerda da época, notadamente o PMDB. Seu teor estava associado às modalidades de emissoras que deveriam ser incorporadas no texto constitucional, em um debate que aconteceria a partir de então, atravessaria a Constituinte e até hoje ocorre quando se trata de definir o que diferencia cada um dos três sistemas que findaram por serem inscritos na Carta Magna. O documento “Recomendações para Ação”, aprovado no 10º Congresso Nacional do PMDB, recomenda a “criação de um sistema público de comunicação, entendendo-se como tal aquele que, sendo financiado com verbas estatais ou privadas, esteja sob controle de segmentos organizados da sociedade civil e opere sem fins lucrativos” (MOTA, Op. Cit. p. 81).

A questão da titularidade dos veículos de comunicação eletrônica esteve imersa na polarização entre estatização e privatização durante os debates nas comissões temáticas em que o capítulo tramitou. No entanto, não figurou entre as polêmicas centrais, entre as quais estava a proposta de criação de um Conselho Nacional de Comunicação com participação da sociedade com prerrogativa de formular as políticas para o setor e avaliar as licenças de radiodifusão. A polarização citada, embora tenha sido colocada desta maneira, sobretudo pelos representantes dos radiodifusores, trazia uma postura altamente crítica em relação aos aparelhos tradicionais e a defesa de uma idéia de público como algo diferenciado, garantido pelo Estado mas controlado pela sociedade. “O que nós queremos é um Estado mínimo e a presença máxima da sociedade”, afirmou o deputado Carlos Alberto Caó (PDT-RJ)<sup>60</sup> (MOTA, 1992. p. 95). Tanto os defensores do Conselho Nacional de Comunicação e de um sistema público como os defensores das posições dos radiodifusores terminavam por encontrar-se na

---

<sup>60</sup> Em depoimento na 8ª reunião da Subcomissão de Ciência, Tecnologia e Comunicação, realizada em 29 de abril de 1987.

crítica ao Estado. “A unanimidade contra a presença do Estado fez com que, em alguns momentos, aqueles que se situavam em pólos opostos concordassem nos pressupostos. A intervenção do Estado é sempre vista como perniciososa e restritiva. A pergunta que o leitor dos anais se faz, ao perceber o senso comum em torno desta posição, é: qual a delimitação da esfera chamada ‘estatal’?” (Ibidem, pp. 95-96), pondera acertadamente Mota, ao constatar que nem deputados, nem o setor privado e nem as organizações se mostram dispostas a encarar-se como parte desse Estado. Segundo Lima (2008), tal comportamento estava associado à disposição de desvencilhamento da idéia de estatal naquele momento, muito associada à recém-desestruturada e, naquele momento, altamente criticada Ditadura Militar.

É com desta conotação pejorativa associada ao predicado estatal que ganha visibilidade a proposta de um sistema público separado daquele operado pelo aparelho governamental. Na 7ª reunião da Comissão da Família e do Idoso, que teve como tema a relação entre infância e TV, Arthur da Távola trouxe à tona a formulação, propondo um tipo de outorga que, embora fosse concedida pelo Estado, não pertenceria à esfera do governo, a qual recebeu a denominação de “público não-estatal”. Távola advogou pela necessidade de fugir da oposição entre Estado e setor privado e utilizou exemplos dos sistemas públicos europeus, nos quais a concessão é do Estado mas há uma gestão pública com a participação da sociedade. “O presidente da república, o Poder Executivo pode querer algo, e a emissora não fazer porque a emissora é dirigida pela sociedade” (apud. MOTA, 1992, p. 99). O então deputado propôs “ter um modelo privado, ter um modelo estatal, e ter um modelo público, por quê? Porque as três propostas possuem peculiaridades respeitáveis, possuem modelos, são propostas. E uma sociedade plural deve possuir também uma comunicação plural” (Ibidem). A idéia do deputado constituinte não espelhava a realidade das experiências européias, estruturas com mecanismos de controle público por segmentos organizados da sociedade, mas, ao invés disso, propunha um espaço para organizações da sociedade civil privadas sem fins lucrativos não contempladas no sistema privado, identificado com a exploração comercial.

No caso da escola, por exemplo, a escola pública é a estatal, e também aparece, pela primeira vez no capítulo da educação, uma extensão do conceito de escola pública para for a da escola estatal, as escolas da comunidade, as escolas filantrópicas, sem fins lucrativos e confessionais. O conceito da instituição pública começa a aparecer ao lado do conceito de estatal. No caso da comunicação, no entanto, ao juízo nosso, naquela ocasião e até hoje, o país ganharia muito se a proposta da comunicação viesse através da propostas privada, da proposta estatal e da proposta pública. O que seria esta proposta pública que não está definida? Seria um tipo de organização da sociedade que ganharia, pela concessão, o foro de uma entidade pública, o que poderia ser, por exemplo, a universidade, ou um conjunto de universidades, ou uma

junção entre universidades e várias sociedade comunitárias, ou várias organizações da sociedade civil. A proposta pública não estaria, necessariamente, impedida de obter patrocínio. O que ela não teria era fins lucrativos pessoais, como tem a proposta privada. Então, nós teríamos no país uma televisão com a finalidade de exercer o papel subsidiário do Estado na cultura, e uma pública, no sentido de permitir que a sociedade civil organizada venha para o meio de comunicação com suas propostas” (TÁVOLA, apud. MOTA, Op. Cit. p. 114).

Antônio Britto, representante dos radiodifusores e um dos deputados que negociou o texto do Capítulo da Comunicação Social junto com Arthur da Távola, reforça a percepção ao explicar que o intento com a criação da complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal era dar voz a emissoras de sindicatos, igrejas, universidades e entidades de defesa de direitos (Ibidem, p. 113). A solução também dialogava com a reivindicação central da Federação Nacional dos Jornalistas, que teve entre suas principais propostas a restrição do regime de exploração a fundações sem fins lucrativos. A proposta foi incorporada no 2º substitutivo do relator Artur da Távola na Comissão Temática da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, sendo posteriormente inscrita na Carta Magna em seu Artigo 223: “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”.

Para Doyle (1988), a criação da modalidade de público-não estatal foi um dos raros avanços em um capítulo que expressou a força dos interesses da radiodifusão comercial no parlamento. “A definição de complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal abre perspectivas para a implantação de fato de um sistema público de radiodifusão, que já existe em países capitalistas mais desenvolvidos”. Ramos (2009), ao contrário, vê no Artigo 223 uma armadilha patrocinada pelos radiodifusores comerciais para minar a idéia da radiodifusão como um serviço público de responsabilidade do Estado, que pode explorá-lo diretamente ou mediante concessão.

Na minha opinião, não existe sistema privado de radiodifusão; o que existe é, por concessão, o Estado autorizar o privado a explorar comercialmente o serviço público de TV e rádio, utilizando, para isso, o instituto da concessão, permissão e autorização. Esta suposta complementaridade acabou sendo uma armadilha, porque aparenta ter um sistema privado. Quando se trata de outorga de concessão e permissão, não existe. Já na autorização, pode-se admiti-lo, uma vez que ela difere dos demais institutos em relação ao equilíbrio entre direitos e deveres. Advogando a existência do sistema privado, os radiodifusores comerciais querem a máxima segurança jurídica com máxima liberdade de mercado. Vai se avançar mais na discussão, mas ela só poderá ser completada no âmbito da conferência [Nacional de Comunicação] e de uma revisão da legislação (RAMOS, 2009).

Passada a Constituinte, o então ministro das comunicações, Antônio Carlos Magalhães, criou, em 1988, por meio do Decreto 96.291, o serviço de Retransmissão Mista, concedida sem qualquer controle pelo Ministério das Comunicações e autorizado a inserir até 15% de programação local. Este novo tipo de estação significou um novo instrumento no firmamento das relações entre o governo federal, as lideranças políticas locais e as redes de televisão: (1) o governo federal beneficiava-se o ganhar o serviço como forma de arrecadação de apoios; (2) os políticos locais passavam a ter acesso a uma forma menos custosa do que a implantação de uma geradora e mais prática de instalação de uma estação de TV ou rádio; e (3) as redes ganharam uma alternativa de expansão sem terem de investir, elas próprias, na aquisição dos retransmissores.

Com isto, as emissoras geradoras não precisaram mais implantar, elas mesmas, suas retransmissoras simultâneas, pois a possibilidade de inserção de programação local passou a atrair diversas entidades privadas, universidades e prefeituras que cuidaram, com recursos próprios, da implantação de retransmissoras. Com efeito, esta abertura provocou um crescimento enorme do número de retransmissoras existentes e, em consequência, de todo o sistema. (...) como não havia uma regulamentação específica, a maioria das primeiras retransmissoras implantadas pertencia a políticos ou a empresários. Poucas foram as entidades de caráter realmente educativo que se interessaram pela novidade (FRADKIN, 2008b).

Ou seja, a proliferação das Retransmissoras Mistas ocasionou um crescimento de emissoras formalmente educativas, mas em sua maioria associadas às geradoras das redes comerciais. Mota (Op. Cit) conclui que a descentralização resultante da criação da figura da retransmissão mista não significou um incremento das geradoras educativas, uma vez que não veio acompanhada de investimentos em melhoria do parque de transmissão e da estrutura de produção.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República e com a instituição da obrigação de licitação para a outorga de concessões de geradoras comerciais, as RTVs mistas passaram a ser altamente cobiçadas uma vez que não só não precisavam de licitação como sequer eram apreciadas pelo Congresso Nacional, sendo apenas autorizadas por meio de Portaria do Ministério das Comunicações. Costa e Brener (1997 apud. Castro, 2002), em levantamento realizado no ano de 1997, mostraram como as RTVs foram autorizadas a políticos como moeda de troca para a obtenção da aprovação da emenda constitucional que permitiu a reeleição do então presidente. “Por esse ralo teriam passado 1.848 RTVs, sendo 479 para prefeituras e 268 para entidades ou empresas controladas por 87 políticos. (...) Destes, nenhum votou contra a proposta do governo”. Cerca de 400 deste total foram autorizadas em dezembro de 1996, um mês antes da votação em primeiro turno da

emenda da reeleição, “principalmente para prefeituras e políticos” (Ibidem. p. 118). A distribuição com fins políticos das RTVs Mistas só cessou em 1998, quando, já reeleito, Fernando Henrique Cardoso extinguiu, por meio do Decreto No 2.593, esta modalidade de estação, permitindo que as já concedidas obtivessem licença de geradoras. “Disso resultou o total descontrole nas outorgas: na época foram aprovadas cerca de 119 concessões para emissoras geradoras, sendo que, até 2001, apenas 19 podiam enquadrar-se como emissora educativa”, (LOBATO, 2004. p. 52).

### 2.1.3. 3ª Fase: Crise e Reestruturação (1993-2007)

Na virada dos anos 1980 para os 1990, o projeto socialista sofreu duro baque com a derrocada da União Soviética, materializada na queda do Muro de Berlim. A partir da abertura do único contraponto robusto ao capitalismo, os agentes e ideólogos deste iniciaram uma ofensiva em todos os campos, da reestruturação econômica na forma da globalização à absolutização deste sistema social como única alternativa no conjunto de postulados que forma o ideário neoliberal. Altamente debilitada pelas sucessivas crises econômicas na “década perdida”, e ameaçada pelo ascenso das forças populares no momento de redemocratização, a burguesia aderiu ao projeto neoliberal de maneira intensa. Esta postura refletiu-se, como em todos os setores, inclusive na radiodifusão, cujas estruturas passaram a ser desestruturadas como reflexo do novo papel reservado aos empreendimentos estatais. “A crise sobre as TVs públicas agravou-se na década de 90, concomitantemente às dificuldades orçamentárias e redefinições acerca do papel do Estado. Os cortes de verbas estatais motivados, principalmente, pelas demandas urgentes em saúde, educação e previdência, salientavam a discussão sobre manter uma emissora de TV com dinheiro público” (LOBATO, 2004. p. 96).

Já na segunda metade da década de 1980, é possível constatar um estrangulamento do fluxo de caixa das emissoras educativas. Com a forte redução das receitas orçamentárias, restava apenas diversificar as fontes de recurso, possibilidade impedida pela restritiva legislação. Em 1986, estas limitações começaram a ser flexibilizadas pela aprovação da Lei 7.505, que permitiu às emissoras educativas receber recursos por meio de patrocínio. No plano federal, ainda nesta época ocorre um processo de sucateamento das estruturas de

comunicação. Em 1988, o governo federal extinguiu a Empresa Brasileira de Notícias (EBN), cujas atribuições foram incorporadas pela Radiobrás. “A EBN já era tratada assim, não muito a sério. Dentro do governo não eram poucos os que advogavam a sua extinção. Diziam que era um entulho, um cabide de empregos” (BUCCI, 2008. p. 90). O que poderia sugerir um fortalecimento, ao menos no nível estrutural e do quadro de funcionários, da Radiobrás significou exatamente o contrário. “A partir de 1988, por determinação do governo federal, a Radiobrás, em conjunto com o Ministério das Comunicações, iniciou a desativação da maioria das emissoras, que foram vendidas ou doadas” (Ibidem, p. 93).

De 42 emissoras sobraram nove, incluindo duas que terminaram por nunca ser instaladas, em Porto Velho e Manaus, e duas estações de rádio em Ondas Curtas, em Brasília e no Rio de Janeiro, extintas poucos anos depois. Ao final, restaram apenas cinco veículos. Das 33 emissoras alienadas, 20 foram repassadas a entidades privadas, seis a governos estaduais e sete a prefeituras, (Ibidem, p. 94). O sucessor de Sarney, Fernando Collor de Melo, deu continuidade à desestruturação da empresa, demitindo 439 funcionários nos dois primeiros anos de mandato. A tendência de manutenção de um aparato público federal centralizado na Radiobrás chegou, neste momento, ao auge do seu abandono.

Segundo Bucci (Ibidem), os anos seguintes foram marcados pela inconstância, vagando sem um projeto definido, seja na gestão de Collor, seja no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. O autor relata que a empresa teve cinco presidentes entre 1990 e 1998, “com cinco linhas administrativas inteiramente distintas”: Marcelo Neto (1990-1991), Ruy Pontes (1991-1992), Luiz Otávio de Castro Souza (1992-1994), Rui Lopes (1994-1995) e Maurílio Ferreira Lima (1995-1998). “Por volta de 1992, o descontrole atingiu o ápice. Os integrantes do conselho fiscal tinham renunciado e o Conselho Administrativo se dissolvera. Praticamente não havia prestação de contas”, (Ibidem. p. 95). Em 1998, chegou a haver uma discussão no interior do governo sobre a validade da manutenção da Radiobrás.

A gestão de Fernando Henrique Cardoso havia reduzido sensivelmente os recursos oriundos do Tesouro da União, impondo à empresa uma dinâmica de busca por receitas próprias. O Balanço Geral da União de 1999 saúda a autonomização financeira da empresa. “Ao longo do período de 1996 a 1999, evidencia-se um aumento da capacidade de desenvolvimento empresarial da Radiobrás, visto que as receitas próprias foram ampliadas em 58% no período, contra uma ampliação de apenas 6% nas receitas oriundas do Tesouro Nacional”, (CGU, 1999. p. 302). Carlos Zarur, então secretário-executivo da Secretaria de

Comunicação Social da Presidência da República, foi nomeado presidente com a seguinte indicação: “ou tornava a Radiobrás mais útil e saudável ou tomaria as medidas para encerrar suas atividades”. O Balanço Geral da União de 1999, em sua seção referente às empresas públicas, cita explicitamente a Radiobrás como uma companhia em extinção (CGU, 1999). Zarur fez uma reforma estrutural e administrativa na empresa, melhorando as condições das atividades finalísticas. “Andamos no fino fio da navalha entre a busca de dinheiro e a busca da liberdade de expressão, isto é, entre conseguir orçamento no governo, cheio de prioridades, e não perder a nossa grande força, que era a de produzir uma informação a mais isenta possível”, falou em depoimento à Bucci (Op. Cit. p. 96)

A TVE do Rio de Janeiro é um caso exemplar da desestruturação dos aparatos estatais promovida pelas gestões alinhadas ao ideário neoliberal a partir da década de 1990 no país. Em 1990, sua mantenedora, a FUNTEVÊ, foi transformada em Fundação Roquette-Pinto (FRP). Em 1993, ela entra em uma grave crise financeira que impacta na qualidade da programação, na equipe de técnicos, jornalistas e produtores, na estrutura de transmissão e na assistência que prestava a outras TVs educativas por meio do SINRED. Identificamos esta primeira grave crise como o ponto de corte desta nova fase, uma vez que, a partir daí, a TVE evoluirá até a sua reestruturação como Organização Social, em 1998. “Ao mesmo tempo, a TV Cultura de São Paulo passou a ter, também, acesso ao satélite, provocando uma imediata ruptura no frágil equilíbrio que sustentava o SINRED (na área da televisão), pois sua programação, àquela época, era de qualidade indiscutivelmente superior” (FRADKIN, 2008). Este fato contribuiu para fragmentar o já desestruturado Sistema organizado em torno da coordenação da Fundação Roquette-Pinto. Em 1994, o Ministério da Educação reformulou o SINRED, criando um programa de incentivo ao sistema denominado PROSINRED, com vistas a reequipar as emissoras educativas associadas à rede com recursos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Em 1995, com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, ambos programas foram desativados e a Fundação foi vinculada à Secretaria de Comunicação Social do governo federal (Secom), (Ibidem). No mesmo ano em que avaliava a pertinência da manutenção da Radiobrás, a equipe de Fernando Henrique Cardoso transformou a Fundação Roquette-Pinto em uma Organização Social (OS) que ganhou o nome de Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto (ACERP)<sup>61</sup>. O então

<sup>61</sup> Segundo Bresser-Pereira (2001), as Organizações Sociais eram destinadas a “executar serviços sociais e científicos que o Estado deve financiar, mas não necessariamente executar, por não se tratar de atividades exclusivas dele” (p. 29).



presidente Paulo Ribeiro afirmou para o jornal O Dia: “A fundação vai virar uma empresa privada, sem fins lucrativos. Nossa intenção é deixar de depender do governo, aumentar o faturamento e concorrer com outras emissoras” (MILANEZ, 2004, p. 113). Procedeu-se, assim, um fenômeno de privatização dessa estrutura do Estado que, a pretexto de torná-la mais pública<sup>62</sup> promoveu a alienação de aparelhos responsáveis pela execução de serviços considerados “não-exclusivos” (BRESSER-PEREIRA, 2001).

No projeto de reforma do Estado dirigido por Luiz Carlos Bresser-Pereira, este segmento de atividades, as não-essenciais, foram caracterizadas como aquele conjunto de ações que não são exclusivas do Estado, mas que, devido às externalidades e aos direitos humanos envolvidos, devem ser financiadas e apoiadas pelo aparato governamental<sup>63</sup>. Elas deveriam ser promovidas por entes cuja natureza institucional não seria nem estatal, nem privada.

Se assumirmos que devem ser financiados ou fomentados pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (como educação e saúde), seja porque implicam externalidades envolvendo economias que o mercado não pode compensar sob forma de preço e lucro, não há razão para que sejam privados. Por outro lado, uma vez que não implicam o exercício do poder do Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, isto é, utilizar organizações de direito privado mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos (Ibidem, p. 38).

Se tomarmos o esquema apresentado no capítulo 1, é possível contrastar este raciocínio com uma lógica diferenciada. Se adotada as funções do Estado, não nos parece impossível que esse opte por desenvolver parte delas delegando a responsabilidade a um ente privado, assegurando o seu cumprimento mediante instrumentos de controle, como são os contratos de gestão no caso das Organizações Sociais. Contudo, se utilizada a natureza institucional como categoria, é possível perceber que o público, entendido como o “comum a todos”, só pode se concretizar nas instituições estatais, uma vez que apenas essas podem assegurar, mesmo nos modelos menos permeáveis, o acesso “universal”, mesmo que este se restrinja a um caráter formal. Essa condição de acesso é impossível no caso de um ente privado, uma vez que esse, por definição, é restrito a um conjunto determinado, sendo “privativo” desse grupamento específico.

<sup>62</sup> Predicado utilizado com valor semântico associado “ao conjunto da sociedade”.

<sup>63</sup> No modelo, os serviços não-exclusivos são diferenciados daqueles exclusivos, executados pela Polícia, pelo Executivo, Legislativo e Judiciário e pelas Agências Reguladoras, e da produção de bens e serviços, que, segundo o referido projeto, deveria ser deixado ao mercado.

A lógica de um público não-estatal como uma propriedade não vinculada ao Estado, mas controlada pela sociedade, se desvela, no caso específico do projeto da reforma do Estado empregada pela gestão de Fernando Henrique Cardoso, uma vez que se mantém o controle estatal sobre o ente (por meio da indicação das direções destas entidades) e não se garante controle por parte da sociedade algum. A intenção manifesta de um público não-estatal como ente que encarna o interesse público por excelência, finda por se revelar apenas uma estratégia de alienação de estruturas antes vinculados organicamente ao Estado, cuja sustentação e reprodução é gradualmente autonomizada.

Exemplo foi a transformação em Organização Social da Fundação Roquette-Pinto, que em nada garantiu maior controle sobre suas atividades, mas impôs um projeto institucional calcado na busca pela auto-sustentação na concorrência do mercado de TV impulsionada pelo estrangulamento do repasse de recursos orçamentários, agora feito por meio de um contrato de gestão. Por este instrumento, o governo condicionou a destinação de verbas ao cumprimento de metas e ao aprofundamento do funcionamento produtivista e eficiente e gradualmente auto-sustentado deste aparelho periférico da ossatura institucional do Estado. A Lei 9637, de 1997, que criou esta figura jurídica, ainda gerou outro impacto na radiodifusão pública ao permitir, em seu Artigo 19, às OS que absorvessem atividades de radiodifusão educativa “receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos”.

Em crise e cada vez menos apoiadas pelos governos, as TV públicas buscaram uma articulação entre si para assegurar a sua sobrevivência. Neste quadro, as emissoras constituíram, em 1997, a Associação Brasileira das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec). A associação nasceu com os objetivos de “definir e implementar projetos, programas, estratégias e campanhas viabilizadores do fortalecimento financeiro, da atualização tecnológica e do aperfeiçoamento da programação de suas associadas”, “estimular, através de campanhas promocionais, o interesse de entidades de classe e empresas públicas e privadas no patrocínio dos programas gerados nas emissoras associadas, para cuja finalidade perseguirá a melhoria sempre crescente do conteúdo desses programas” (ABEPEC, 2007), além da realização de estudos e representação institucional junto ao poder público e às outras geradoras de Televisão. Este tipo de iniciativa foi possibilitada por conta da posição

profundamente marginal que estas emissoras ocupavam neste momento do modo de regulação geral e setorial, condição, como vimos, estimulada pelo projeto calcado no ideário neoliberal.

O primeiro grande projeto da Abepec foi a articulação, em 1999, de um novo projeto de integração que ganhou o nome de Rede Pública de Televisão (RPTV). Desde a concepção, a iniciativa era atravessada por uma disputa entre a TV Cultura, então a emissora com a melhor programação entre as associadas, e a TVE do Rio de Janeiro, que historicamente constituiu-se como a coordenadora dos sucessivos programas governamentais de integração e organização das emissoras em arquiteturas sistêmicas. Em 2001, no 13º Encontro Nacional da Abepec, realizado em Belo Horizonte, finalmente as tentativas resultaram em uma divisão, com o abandono da TVE da proposta de grade comum definida pelas associadas. A programação teria um total de seis horas, divididas nos três turnos, com predominância de atrações da TV Cultura. A TVE do Rio Grande do Sul também anunciou que não aderiria à grade da rede, por não aceitar abrir mão de seu telejornal regional (MATTOS, 2001). Na avaliação de Lobato (2004), um dos motivos do insucesso da RPTVE teria sido a disputa entre TVE Brasil e a TV Cultura “pela posição de cabeça-de-rede, quando a proposta não segue esta idéia” (LOBATO, 2004. p. 59)<sup>64</sup>.

Ao final da década de 1990, o predomínio educativo manteve-se apenas como sombra de um modelo, sem razão de ser na tentativa de sobrevivência das emissoras públicas. A perda da perspectiva instrucional dos canais educativos não encerrou tal demanda por parte do Estado, no caso do Ministério da Educação, que investiu em uma infra-estrutura própria por satélite para transmitir uma programação agora não mais voltada à formação da população em geral, mas dos professores e ao apoio às atividades em sala-de-aula.

Em aparente contradição, enquanto na década de 1990 as emissoras educativas entraram em declínio e em crises sucessivas no sinal aberto, no cabo um evento marcou a criação de toda uma nova série de canais públicos: a aprovação da Lei 8.977<sup>65</sup>, que

---

<sup>64</sup> Em 5 de maio de 2000, um episódio deu mostras de como, apesar da relativa autonomia obtida pelas emissoras educativas na efêmera experiência da RPTV, o controle dos aparelhos centrais do Estado, propiciado pela arquitetura institucional de baixa porosidade ao controle da sociedade civil, não deixa de se manifestar. O então secretário de comunicação do governo federal, Andrea Matarazzo, vetou a participação de João Pedro Stédile, coordenador do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) no programa Opinião Nacional, realizado em parceria pela TV Cultura e pela TVE do Rio de Janeiro. Ao final, a TVE não transmitiu a entrevista alegando “problemas técnicos”.

<sup>65</sup> A tramitação e aprovação da Lei 8.977, de 1995, foi um parêntese na legislação brasileira da área por ter sido elaborada em uma negociação entre empresários e organizações da sociedade civil reunidas no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Aprovada em 15 de dezembro de 2004 no Senado Federal e sancionada em 6 de janeiro de 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, a norma estabeleceu que a infra-estrutura do novo serviço estaria baseada nos conceitos de rede única e pública, que definia um modelo de integração

regulamentou a exploração deste serviço. Uma das novidades obtidas no processo de negociação entre as entidades progressistas da sociedade civil<sup>66</sup>, empresários e o governo federal foi a previsão de seis canais básicos de acesso gratuito: (1) um para a Câmara dos Deputados, (2) um para o Senado Federal, (3) um de responsabilidade da Câmara de Vereadores e Assembléia Legislativa, (4) um para as universidades, (5) um educativo-cultural a ser operado pelos órgãos estatais federal, estaduais e municipal responsáveis por esta área, e (6) um para organizações da sociedade civil sem fins-lucrativos (comunitário). Ramos (apud. FREITAS, 2004) conta que a inclusão dos canais foi uma saída encontrada pelos legisladores para equalizar a necessidade de conteúdos específicos e o receio de interferência direta na programação das programadoras, fugindo de instrumentos de fomento como cotas ou de tempo assegurado a exemplo de mecanismos conhecidos como promotores do Direito de Antena. Mesmo assim, a iniciativa sofreu resistência dos empresários, segundo os quais o carregamento compulsório de canais de instituições públicas e organizações da sociedade civil levaria à utilização destes como uma “*tribuna eletrônica* com objetivos eleitoreiros” (Ibidem. p. 16).

O Artigo 23 da Lei 8.977/1995 trouxe um conjunto de inovações. Ele previu espaço para emissoras legislativas, que até então não faziam parte do rol aparelhos midiáticos públicos da indústria cultural brasileira. Os incisos referentes aos três canais legislativos delimitaram seu perfil ao definir como finalidade “a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões”. Já o canal universitário também significou uma inovação regulatória, ao instituir um canal de múltiplas titularidades, devendo ser explorado de maneira compartilhada “entre as universidades localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço”. Assim, criou-se uma figura híbrida, circunscrita a um determinado tipo de instituição, mas permitindo a convivência na exploração de entes públicos e privados. Por último, o canal comunitário foi formatado com desenho institucional que, embora privado, embute diretrizes de acesso abertas ao assegurar o direito à participação na associação mantenedora pelas entidades que desejarem fazê-lo.

---

entre as diversas estruturas. A exploração deveria ser feita por empresas durante o prazo de 15 anos e as autorizações (esta foi considerada uma vitória das forças progressistas) deveriam passar pelo Conselho de Comunicação Social. O capital estrangeiro foi permitido sob o percentual máximo de 49%. Para um exame mais detalhado, ver Jambeiro (2001), Ramos (2000) e Bolaño (2007).

<sup>66</sup> Como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, que congregava a Federação Nacional dos Jornalistas, a Federação Interestadual dos Trabalhadores em Empresas de Rádio e TV e outras organizações de trabalhadores e envolvidas com a luta pela democratização da comunicação.

Bolaño (2007) vê neste dispositivo um importante instrumento de incentivo à produção local e independente, mas que vem sem uma política de fomento aos canais e à produção de cunho local, “o que tem dificultado o surgimento de emissoras universitárias e, principalmente, comunitárias, que poderiam ser a base de um sistema alternativo, mais voltado para a produção local e independente” (Ibidem, p. 32). De fato, no universo restrito dos assinantes do serviço de TV a Cabo, o alcance dos canais é pequeno, e salta aos olhos o contrassenso das programações de instituições públicas e comunitárias só chegar às pessoas em condições de pagar pelo serviço. Ao inserir o conjunto de canais públicos na lógica da exclusão pelo preço, constitutiva deste tipo de mercado, a Lei relegou-os a uma situação altamente discriminatória no que toca ao acesso pelo conjunto da população. No entanto, o espaço para que tais emissoras existissem constituiu a base para a disputa pelo espectro entre as emissoras públicas e as comerciais na transição do sinal aberto do analógico ao digital. O desenvolvimento deste grande número de canais, tanto públicos como comerciais, constituiu o que Brittos (2000) chama de fase da multiplicidade da oferta, caracterizada pela ampliação dos canais de televisão decorrente de acentuação do processo globalização da economia. Segundo o autor, esta ampliação foi resultado direto da entrada de capitais transnacionais no setor, que aportaram no país na década de 1990 articulando-se entre si, mas também junto aos grupos dominantes nacionais de mídia trazendo formatos mundializados uniformizados de programação.

Neste cenário, estabilizado do ponto de vista normativo pela aprovação da Lei do Cabo, desenvolveu-se um sistema de canais legislativos com razoável penetração. A Assembléia Legislativa de Minas Gerais foi a pioneira dentre essa modalidade, tendo entrado no ar em 30 de novembro de 1995. Cerca de dois meses depois, foi a vez do Senado Federal disponibilizar sua programação aos operadores de cabo, começando com a transmissão de 15 horas para a cidade de Brasília, com posterior ampliação da grade para 24 horas diárias em menos de um ano. O então presidente do Senado, José Sarney, em discurso de inauguração do novo veículo, expôs a ideologia deste novo tipo de meio eletrônico. Segundo ele, com a TV o povo poderia exercer “seu poder de fiscalização sobre o trabalho [dos Senadores], pode participar dele. Dentro deste contexto, é que o sistema de comunicação dá ao povo a capacidade de acompanhar. Dá, a esse mesmo povo, condições de influir nas decisões que são tomadas no Congresso Nacional” (In: Freitas, Op. Cit. p.17). Na fala do senador, é possível perceber que a promoção da participação é tratada como uma mera consequência da visibilidade, sendo que esta apenas fornece elementos e não resulta diretamente naquela. Se

contém este limite claro, a visibilidade dada às sessões, apesar de totalmente restrita aos assinantes do Cabo, permitiu um acompanhamento menos obstaculizado por parte da sociedade civil. Em 1997, foi a vez do lançamento da TV Câmara, que de fato só iniciou suas transmissões um ano depois.

Em 1998, foi criada a NBr, canal institucional do governo federal. Sua programação foi centrada na cobertura de eventos do Poder Executivo Federal, com a transmissão de eventos e pronunciamentos oficiais envolvendo o Presidente da República e ministros do Poder Executivo Federal. Além destes conteúdos, a emissora também incluiu em sua grade entrevistas com autoridades governamentais, documentários e, a partir de 2005, parte da programação produzida pela TV Brasil Canal Integración. Se é fato que a TV Nacional já tinha estreita vinculação com a Presidência da República por meio da Secom, a NBR diferenciou-se pelo perfil dos conteúdos, especializando-se na transmissão direta, ao invés de uma cobertura jornalística, de eventos oficiais.

#### 2.1.3.1. A Eleição de Lula e a Reestruturação das Emissoras Federais

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva no pleito presidencial de 2002, se não estabelece um corte no desenvolvimento da TV Pública brasileira que nos permita falar em uma nova etapa da periodização em discussão, certamente reverte a tendência que caracteriza a terceira fase, marcada pela crise e desestruturação das emissoras. Com a chegada do novo presidente, houve um revés, no plano federal, do processo de desmonte das estruturas governamentais de radiodifusão operadas durante os oito anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso, resultando em experiências de roupagens diferenciadas de retomada de um viés democrático dos Aparelhos Midiáticos Públicos. Tal fenômeno ocorreu nas duas estruturas de comunicação mantidas pelo ou vinculadas ao governo federal naquele momento: a Radiobrás e a Acerp.

A Radiobrás, sob o comando de Eugênio Bucci, também passou por uma reestruturação. Reviu sua missão, seu projeto de comunicação pública e suas diretrizes estratégicas. A missão definida foi: “Somos uma empresa pública de comunicação. Buscamos e veiculamos com objetividade informações sobre Governo, Estado e Vida Nacional. Trabalhamos para universalizar o acesso à informação, direito fundamental para o exercício

da cidadania” (BUCCI, 2008. p. 102). Também foram definidos novos valores, entre os quais (1) o respeito ao caráter público da atividade realizada pela empresa, com foco na busca pela excelência e no exercício da transparência; (2) o respeito à cidadania, concretizado no compromisso com o direito à informação do cidadão e com a qualidade e veracidade da informação produzida; (3) o respeito às diferenças; e (4) o respeito aos trabalhadores da companhia, visando assegurar a felicidade no trabalho, a criatividade e a inovação (Ibidem. p. 103). A partir destes princípios e visões estratégicas, foram eleitas como prioridades “melhorar o conteúdo jornalístico; Aprimorar o desenvolvimento profissional e pessoal; Potencializar o desenvolvimento profissional e pessoal; Cortar custos e administrá-los racionalmente; e buscar novas receitas”. (Ibidem. p. 104). Com base em um novo projeto, a direção da empresa coordenou um extenso processo de reformulação editorial. Foram criados 17 Grupos de Trabalho para gerar planos a partir das prioridades com base nos valores e objetivos. Estes grupos envolveram funcionários e diretores na construção dos novos objetivos de cada um dos meios, além de programas específicos.

Por trás da reformulação de Bucci e sua equipe estava a avaliação sobre a necessidade de transformar a Radiobrás de uma estrutura contaminada pela cultura política do servilismo político e da propaganda governamental em uma empresa pública voltada ao atendimento do direito à informação da população e produtora de informação objetiva e com foco nas demandas e necessidades do cidadão. Nas palavras do ex-presidente da empresa:

É verdade que a Radiobrás sempre tinha sido encarregada, por lei, de noticiar atos do governo, entre outros acontecimentos de interesse geral. Alguns entendiam que isso significava que ela deveria fazer a promoção propagandística das “realizações” do governo e das autoridades. Nós entendíamos de outro modo. Para nós, ela deveria apenas informar, sem omitir fatos relevantes e sem fazer propaganda, pois a mesma lei não incumbia à Radiobrás as funções de assessoria de imprensa, de porta-voz, de publicidade governamental – essas funções pertenciam diretamente à Presidência da República e às suas secretarias. No mais, a Radiobrás, sendo uma estatal, estava obrigada aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, que vedava qualquer desvio partidário ou governista. Nessa sutileza se apoiou a estratégia de trabalho. A nova direção da Radiobrás começou a repetir em todo lugar que a máquina pública, para cumprir suas funções legais, não deveria estar a serviço das causas pessoais dos governantes (Ibidem, p. 30).

A visão de Bucci apóia-se em dois postulados: (1) governos e partidos contaminam a produção de informação com a busca pela perpetuação no poder e pela promoção de seus interesses particulares; (2) para atender o direito à informação dos cidadãos, é preciso que haja uma separação radical entre o jornalismo e a propaganda de modo que o primeiro possa atender ao interesse público no que tange aos conteúdos veiculados. Com sua crença no jornalismo como discurso por excelência atendente do direito à informação, o então

presidente privilegiou o reaparelhamento do principal veículo jornalístico da empresa: a Agência Brasil.

Neste processo, a TV Nacional, então uma retransmissora integral da TVE do Rio de Janeiro, foi deixada em segundo plano. A direção não apostou na emissora como espaço privilegiado de prática e visibilidade do jornalismo com foco no cidadão. Os investimentos foram extremamente baixos e o único programa criado para a emissora foi o Diálogo Brasil. Optou-se por um modelo que, ao invés de apostar na produção própria, aproveitou as produções já existentes na rede de TVs públicas para preencher a grade de programação. Esta solução foi uma forma de resolver a ausência de recursos para montar uma grade própria, como explica o então diretor de jornalismo da Radiobrás, José Roberto Garcez.

Nós tínhamos uma situação terrível do ponto de vista orçamentário. Não tínhamos recurso para produção local. A TV carecia de muito investimento do ponto de vista técnico, era absurdo o sucateamento. Nosso orçamento para compra de equipamentos era ridículo. Como é que vamos dar cara local se não temos condição de produção?. Foi aí que buscamos a solução de encontrar na busca de conteúdos de várias praças uma tentativas de se identificar com o público de Brasília que é disperso do ponto de vista de sua origem. Vamos procurar atender não ao local de vida desta pessoa, mas sim a sua origem. Então vamos buscar nas cidades programa que falem sobre estas culturas. Chegamos a ter programas de 12 emissoras públicas na grade da nacional, principalmente de programas que tratasse das raízes culturais. Praticamente todos os estados que produzem a gente incluía (GARCEZ, 2008).

O único programa criado neste período na TV Nacional foi o Diálogo Brasil, lançado em 2004. Ainda assim, ele foi viabilizado como uma parceria entre a emissora, a TVE do Rio de Janeiro e a TV Cultura, com foco no debate sobre grandes temas da agenda política do país. Também neste ano foi criada a Ouvidoria da empresa, que iniciou tendo como objeto a TV Nacional, além da Rádio Nacional AM. Os únicos investimentos feitos para o meio televisivo na Radiobrás durante a gestão Bucci foram para a criação da TV Brasil Canal Integración, iniciativa compartilhada entre a empresa, Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o Itamaraty e o Superior Tribunal Federal (STF). Em seu primeiro ano, o canal constituiu uma grade de 12 horas diárias privilegiando os acontecimentos de impacto regional, em especial cúpulas de governantes latino-americanos. O canal transmitia conteúdo em espanhol e disponibilizou seu sinal por satélite a qualquer emissora que desejasse retransmiti-lo. “Seu objetivo não é fazer propaganda do Brasil, ou das autoridades brasileiras, mas revelar e promover as diversas identidades culturais dos povos das Américas” (BRASIL, 2007). Bucci reproduz parte do discurso do presidente Lula na cerimônia de lançamento do canal, em 10 de fevereiro de 2005, no qual a TV Brasil Canal Integración é definida como “um instrumento a mais no processo de integração solidária que nós queremos fazer na



América do Sul e na América Latina” (BUCCI, 2008. p. 244). O autor relata a reiteração do Presidente da República de que o canal não tinha como objetivo divulgar o Brasil para a América Latina, mas o inverso. Contraditório é o fato de que o canal é distribuído para mais de 15 países mas têm exibição altamente incipiente em território nacional.

Em seu livro, Bucci cita como destaques de sua gestão a criação da TV Brasil Canal Integración, a ampliação da programação própria das emissoras NBR e TV Nacional de 18 para 24 horas, bem como do número de emissoras retransmitindo o telejornal de 700 para 1100, o crescimento da média de notícias anuais de 20 mil para 32 mil e a implantação da Radioagência Nacional, cujos conteúdos passaram a ser utilizados por mais de duas mil estações (Bucci, 2008, p. 124). A melhoria do jornalismo em geral, e da Agência Brasil em particular, a instituição de um planejamento, a criação de um projeto político e editorial para os veículos e programas foram ações positivas na gestão Bucci. Mas, é necessário pontuar, altamente insuficientes do ponto de vista de um projeto de aparelho público de mídia que instituisse um controle democrático de suas atividades, pois se baseava na crença de que as boas intenções e a conduta profissional “correta” da equipe de jornalistas, como tradutores do interesse público, cumpririam o atendimento do direito à informação da população. Entre as ações positivas, no entanto, não pode ser incluído o projeto da TV Nacional, relegada a segundo plano na empresa e limitada pela falta de recursos.

A outra estrutura de comunicação do Executivo Federal, a Acerp, também passou por uma reformulação. Durante a segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, a Acerp, transformada em Organização Social, havia sido empurrada à busca de uma autonomia forçada do ponto de vista econômico mas sem a perda do controle governamental. A TVE Rede Brasil, neste período, conjugou a luta pela sustentação de sua liderança junto ao conjunto das emissoras educativas, atitude fonte de tensões e disputas com a TV Cultura pela condição de cabeça da rede pública, com o papel de produtora audiovisual do governo federal, tendo realizado um número elevado de programas ou vídeos institucionais de órgãos e campanhas do Executivo Federal. O principal exemplo deste eixo de atuação é a TV Escola. A TVE passou a transmitir em canal fechado 15 horas de programação da deste projeto para todo o território nacional, atingindo cerca de 57 mil escolas públicas, 1,3 milhão de professores e 29 milhões de alunos (CGU, 2004). Em 2003, teve início a reestruturação:

Entre as ações desenvolvidas em 2003, sobressaem a formatação de um novo projeto para a ACERP/TVE-Rede Brasil, resgatando seu conceito de emissora pública, e importantes mudanças introduzidas no modelo de gestão: elaboração de um

planejamento estratégico; implementação da nova estrutura organizacional, aprovada pelo Conselho de Administração, imprimindo maior racionalidade à estrutura; redefinição do papel do Conselho de Administração; resgate da atuação colegiada da Diretoria e dinamização e responsabilização da atuação das gerências, assessorias e supervisões (CGU, 2003. p. 7).

A nova gestão da TVE Rede Brasil também se reaproximou da Rede Pública de TV. Novamente participante na rede, foi responsável por 30% das atrações da grade nacional por meio dos programas Observatório da Imprensa, Gema Brasil, Conexão Roberto D'Ávila, Expedições, A Turma do Pererê e National Geographic. A direção da emissora também atuou na criação de um Grupo de Trabalho destinado à elaboração de um novo projeto nacional de rede, além de ter retomado sua participação na Abepec. Por fim, organizou o seminário “O Desafio da TV Pública”, convidando pesquisadores e dirigentes de emissoras nacionais e internacionais para debater alternativas aos desafios então colocados para esta modalidade de mídia televisiva. Em 2004, as discussões e pesquisas quantitativas e qualitativas de audiência traduziram-se na reorganização da grade de programação, com foco nas áreas de “Educação Formal, Serviço Público e Cidadania, Cultura, Reflexão e Debate, Informação, Esporte, Crianças e Jovens” (CGU, 2004. pp. 4-5). A introdução da presidente da Acerp, Beth Carmona, no livro resultado do seminário “Desafio da TV Pública” ilustra bem a disposição de sua gestão em reformar o papel da TVE do Rio de Janeiro.

Os temas debatidos aqui são especialmente importantes para a TVE Rede Brasil, que está num momento de reconstrução. Precisamos nos perguntar, mais uma vez, qual a missão da TV Pública e como se estruturaram as TVs educativas no Brasil. A TVE vive um processo de mudança em função de ter se transformado em uma organização social. Olhar para a sua trajetória histórica, em termos de perspectiva, para nós é fundamental. Se a TV Pública que temos hoje está ainda longe daquela que queremos e que todos esperam de uma emissora ou rede que receba esta designação, é preciso definir qual é o modelo idealizado e quais os passos que se devem dar em sua direção, pensando em formas eficientes, transparentes e produtivas de gestão (CARMONA, 2003. pp. 12-13).

Se, como vimos, a Radiobrás deu pouca atenção à sua principal emissora, a TV Nacional, a Acerp empreendeu seus esforços para fortalecer a TVE do Rio de Janeiro. No entanto, tal aproximação do projeto desta emissora de uma noção de TV Pública identificada com autonomia administrativa e programação qualidade limitou-se apenas à melhoria da grade de programação, não conseguindo garantir a ampliação e a estabilização das fontes de recurso, a expansão do parque distribuidor de seu sinal e a criação de espaços participativos em sua gestão.

Já as educativas estaduais se viram ainda mais envolvidas no processo de desestruturação que orientou a ação dos governos desta esfera da Federação durante a década

de 1990. Em 2003, o governo do estado de São Paulo, comandado pelo mesmo PSDB de Fernando Henrique Cardoso, promoveu um corte no repasse de recursos à TV Cultura de R\$ 100 milhões para R\$ 70 milhões. Para reduzir custos, a direção da emissora demitiu 250 funcionários. Na época, o tema gerou audiências na Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP) e na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados. Na primeira, parlamentares paulistas pediram a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar responsabilidades na crise da TV Cultura. Na reunião na ALESP, o presidente da Fundação Padre Anchieta, Jorge da Cunha Lima, relatou que o montante de receitas próprias foi ampliado em 500%. No entanto, segundo Lobato (2004), esta forma de captação não foi suficiente para compensar as perdas pelo contingenciamento de recursos por parte do Governo Estadual de São Paulo. Frente à inexistência de uma revisão da postura por parte do governo estadual, a emissora continuou aprofundando sua busca por recursos no mercado. Uma das ações neste sentido foi a montagem de um setor de comercialização próprio com vistas à disputa por anúncios publicitários. Torves (2007) relata movimento semelhante na TVE do Rio Grande do Sul no período, com o aumento das receitas oriundas de propagandas e anúncios.

No que tange aos canais básicos de acesso gratuito da Lei 8977/1995, houve um movimento, ainda que tímido, de multiplicação dos canais de distribuição. Essa ampliação foi promovida, sobretudo, pelos canais legislativos. Ao longo da década, estes veículos romperam a limitação da oferta apenas no Cabo para chegar a um número maior de plataformas: (1) satélite (DTH), no caso da TV Câmara e da TV Senado; (2) antena parabólica de sinal aberto (SHF), no caso da TV Câmara, da TV Senado e da TV Assembléia de Minas Gerais; (3) sinal aberto de televisão convencional (UHF e VHF), como as retransmissoras da TV Senado e da Assembléia Legislativa de Minas Gerais e do Mato Grosso, (4) internet, por meio de transmissão ao vivo (via *streaming* em banda larga), como ocorre com as TVs Senado e Câmara e várias emissoras estaduais e municipais; e (5) sinal aberto em parte da programação de emissoras comerciais e educativas, como nos casos da TV Câmara Municipal de Ribeirão Preto e da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (SANTOS, 2006).

## **2.2. O Modelo de Regulamentação da TV Pública no Momento da Criação da TV Brasil**

Na Introdução, delimitamos o universo das TVs Públicas como aquelas “vinculadas, mantidas, exploradas e controladas pelo Estado”, conjunto que inclui as (1) emissoras controladas pelos Poderes da União, (2) as educativas mantidas por governos estaduais - incluídas aí as universitárias que desempenham o mesmo papel (TVU-UFPE, TVU-UFRN e TVU-UFMT) e as (3) legislativas estaduais e municipais. O termo “ligada”, ou “vinculada”, é empregado para circunscrever todas aquelas TVs que são mantidas pelo Estado, mesmo que possuam figura jurídica de fundações de direito privado, como no caso da Cultura, ou Organização Social, como no caso da Rede Minas<sup>67</sup>. O primeiro grupo compreende as televisão ligadas ao governo federal (TV Brasil, NBR, Canal Integración), ao Congresso Nacional (TV Câmara e TV Senado) e ao Supremo Tribunal Federal (TV Justiça). O segundo compreende as 21 geradoras espalhadas por boa parte das Unidades da Federação. O terceiro envolve as 17 televisões mantidas por Assembléias Legislativas e 49 por Câmaras de Vereadores (SANTOS, 2006, pp. 14-15).

Não adotamos, portanto, a delimitação utilizada pelo Campo Público de Televisão, que se apóia na divisão entre os sistemas público, privado e estatal prevista no Artigo 223 da Constituição Federal. Segundo a Carta de Brasília (II Fórum Nacional de TVs Públicas, 2009<sup>68</sup>), o sistema estatal é caracterizado pela finalidade não-comercial, pelo atendimento exclusivo das finalidades educativas, informativas, artísticas e culturais previstas nos artigos 221 da Constituição Federal, pelo respeito aos objetivos da Lei 11.652, de 2008, e pela programação “voltada à divulgação e transparência dos atos institucionais e à prestação de contas da administração pública em suas três esferas de poder: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário” (Ibidem). Já o sistema público, não-estatal, seria aquele que também opera sem intenção de lucro, obedece exclusivamente aos princípios do artigo 221 da Carta Magna, observa os princípios e objetivos contidos na Lei 11.652, mas que, diferente do anterior, tem “as diretrizes de gestão da programação e a fiscalização” como atribuição “de órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, no qual o Estado ou o governo não devem ter maioria” (Ibidem).

---

<sup>67</sup> Não incluímos dentro do campo das TVs públicas os canais universitários e comunitários. O primeiro possui perfil especial, pois é explorado por universidades públicas e particulares, mas tal característica não o credencia a ser considerado uma emissora pública exatamente porque seu arranjo institucional compreende consórcios formados por entes privados. Há exceções que merecem ser consideradas, especialmente as universitárias que assumiram o papel das educativas em seus estados (TVU-PE, TVU-RN e TVU-MT). No entanto, iremos compreendê-las dentro do grupo das educativas estaduais. O segundo é visto, neste trabalho, como um veículo privado sem-fins lucrativos com algumas regras publicizantes.

<sup>68</sup> Documento disponível em versão eletrônica no endereço [www.forumtvpublica.org.br/conclusoes/](http://www.forumtvpublica.org.br/conclusoes/). Acessado em 2 de junho de 2009.

A diferença estabelecida, por buscar dialogar com a Constituição Federal visando regulamentar seu Artigo 223, legitima a separação entre instituições “públicas” e “estatais”, qualificando-a a partir do critério da existência de um órgão colegiado com participação da sociedade. A presença de tal instância, em nosso ver, de modo algum retira o caráter estatal da natureza institucional das TVs Públicas, mas apenas significa uma tentativa de assegurar a participação de setores da sociedade na sua gestão. Tampouco nos parece razoável admitir que a instituição de tal organismo com acesso universal pode se dar em uma organização privada, uma vez que esta não tem obrigação legal de assegurar qualquer tipo de acesso universal, mesmo que formal lembramos sempre, à população. As TVs públicas, portanto, não devem ser compreendidas como entes “não-estatais”, mas, ao contrário, como aparelhos de Estado que realizam os interesses desse último na Indústria Cultural.

Este cenário delimitado da TV Pública no Brasil é resultado do desenvolvimento histórico da condição de “complementaridade marginal” que marcou a evolução desta modalidade de televisão no país. Ao longo deste processo, estabilizou-se um quadro institucional disperso, com a implantação deste tipo de emissora a partir de duas referências: a relacionada à outorga e a ligada à plataforma de distribuição. Na primeira, viabilizou-se a existência legal das emissoras públicas como um tipo de outorga da radiodifusão, a educativa. No entanto, não existe uma vinculação pura entre esta licença e as TVs públicas, uma vez que há exemplo das segundas com concessões comerciais, como a TV Nacional de Brasília, e o universo de exploradores da outorga educativa não se restringe a instituições vinculadas ao Estado, mas abrange também fundações privadas. Na segunda dimensão, houve uma diferenciação entre o grupo de TVs públicas na radiodifusão e o conjunto de emissoras criadas a partir da instituição dos canais básicos de acesso gratuito previstos na Lei do Cabo. Estes processos resultam em uma modalidade sem coerência normativa e institucional, organizada a partir deste fragmentado quadro político e regulatório. Portanto, reafirmamos, quando falamos de TVs públicas no Brasil não nos limitamos às educativas, aos canais básicos de acesso gratuito ou, como já visto, apenas dos veículos controlados por conselhos de gestão plurais. Não igualamos, portanto, o predicado educativo ao público nem adotamos uma definição calcada na gestão democrática.

### 2.2.1. Ambiente Normativo e Políticas Públicas

Como afirmado, a televisão pública não possui normatização própria, mas um conjunto de diplomas legais que a regulam a partir da organização dos serviços de comunicação. Este ambiente disperso foi estabelecido historicamente por quatro marcos regulatórios que hoje estruturam a comunicação pública. O primeiro foi a sua caracterização, desde as primeiras regulamentações da radiodifusão<sup>69</sup>, como serviço a ser explorado pelo Estado ou por terceiros mediante concessão. Este tipo de formatação já garantia a base legal para a outorga de licenças à União ou a outros órgãos federais, estaduais e municipais da Federação brasileira. Foi esta, inclusive, a base legal para a autorização das operações da Rádio MEC e da Rádio Nacional e TV Nacional, em 1960. Porém, tal possibilidade legal foi muito pouco aproveitada pelo Estado brasileiro entre as décadas de 1930 e 1960, a despeito do papel importante cumprido pela Rádio Nacional.

O segundo marco foi a criação, por meio do Decreto-Lei 236, de 1967, do serviço de televisão educativa. Este, segundo a norma, deveria dedicar-se à transmissão de programas educacionais, palestras, aulas, conferências e debates, não podendo, para isso, utilizar-se de qualquer tipo direto ou indireto de publicidade ou patrocínio<sup>70</sup>. No entanto, a norma também assegurou caráter de não-exclusividade da exploração por instituições não estatais, ao prever que a operação destes canais poderia ser feita não apenas pela União, estados e municípios, mas também por quaisquer Universidades, inclusive particulares, e “Fundações constituídas no Brasil, cujos Estatutos não contrariem o Código Brasileiro de Telecomunicações”. Neste sentido, cabe reafirmar que este instrumento legal não significou, de fato, a instituição de uma modalidade de serviço de exploração por entes públicos. Mas acrescentou um novo tipo de outorga a partir de uma finalidade calcada na transmissão de conteúdos educativos, e não na comercialização. Como a função era específica, o escopo dos conteúdos era limitado e havia a proibição clara à venda de publicidade, não houve interesse do setor comercial em explorar este serviço, restando aos governos e a algumas universidades fazê-lo para executar o projeto de tele-educação visado pelo Estado brasileiro. E foi sob a égide deste Decreto que o sistema de emissoras públicas se constituiu dos anos 1960 aos 1990. “Como essa lei está em vigor até hoje, pode-se concluir que, sob o aspecto estritamente legal, só existem dois tipos de emissoras de televisão: a comercial e a educativa. Qualquer outra denominação que esteja sendo utilizada não possui respaldo legal” (FRADKIN, 2007).

---

<sup>69</sup> Decretos 20.047, de 27 de maio de 1931 e 21.111, de 1o de março de 1932.

<sup>70</sup> Art 13. A televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates. Parágrafo único. A televisão educativa não tem caráter comercial, sendo vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos (BRASIL, 1967).

Dois pontos do Decreto 236 ainda são objeto de polêmicas: as limitações relativas à arrecadação de recursos e a dispensa de licitação para a obtenção de outorgas educativas. No primeiro caso, houve, desde a publicação da Norma, em 1967, uma série de flexibilizações para permitir maior escopo de fontes de receitas. A primeira foi com a aprovação da Lei Sarney (7.505/1986), que incluiu a radiodifusão educativa dentre as atividades passíveis de incentivo mediante patrocínio. Tal dispositivo foi substituído, após a revogação da Lei em 1991, pela Lei Rouanet, (8.313/1991), “que não só restabeleceu os princípios contidos na Lei Sarney, como ainda incluiu expressamente como área cultural passível de receber incentivos, em seu art. 25, IX, ‘a rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não comercial’” (FRADKIN, 2007). A Lei das Organizações Sociais (9.637/1998) abriu a possibilidade às OSs que absorvessem ações de rádio e televisão de

receber recursos e veicular publicidade institucional de entidades de direito público ou privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos, vedada a veiculação remunerada de anúncios e outras práticas que configurem comercialização de seus intervalos” (BRASIL, 1998).

No entanto, várias emissoras avançaram sobre estas flexibilizações e passaram a veicular anúncios publicitários, argumentando que a proibição à veiculação de publicidade constante no Decreto 236 teria caído em desuso. Sem uma solução a respeito do tema, o Ministério das Comunicações tem optado por não fiscalizar este tipo de prática por parte das educativas<sup>71</sup>.

O terceiro marco da constituição do nosso confuso quadro institucional da televisão pública foi previsão da complementaridade dos sistemas públicos, estatal e privado na Constituição Federal. Criou-se aí a idéia de um sistema público, diferenciado tanto do privado quanto do estatal. Se politicamente aquela solução visou garantir um sistema de veículos mais democráticos, controlados pela sociedade, ela dividiu as emissoras públicas em dois sistemas

<sup>71</sup> No caso da não-obrigação de procedimento licitatório para a outorga de licença de uma emissora educativa, há uma atual disputa judicial patrocinada pelo juiz Crisóstomo de Almeida, da Justiça Federal em Goiás. Em 2007 e 2008, ele emitiu duas decisões pela imposição deste tipo de processo também para esta modalidade licença baseado no Artigo 137 da Constituição Federal, que obriga o poder público a prestar serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão "sempre através de licitação". Além de argumentar em favor desta interpretação jurídica, o juiz defendeu a licitação por considerar que tal mecanismo "se configura como método hábil à preservação dos interesses coletivos, com a seleção da proposta mais vantajosa, além de permitir a participação de todos, afastando opções contrárias ao princípio da impessoalidade". Este tipo de procedimento administrativo seria fundamental para garantir princípios da Constituição Federal como a impessoalidade e a isonomia que a situação de oportunidades iguais demanda (VALENTE, 2008a). O Ministério das Comunicações argumenta que os decretos 236 e 2.108/1996 desobrigam explicitamente as outorgas educativas serem definidas mediante licitação. No entanto, o juiz rebate alegando ser um equívoco apoiar-se em Decretos quando há uma regra clara na Constituição Federal, lei hierarquicamente mais forte que todas as demais. Segundo Lima (2007), a manutenção desta exceção permite que as licenças de educativas sejam utilizadas como nova fronteira de expansão da prática de coronelismo eletrônico no Brasil.

diferenciados, criando uma nebulosidade conceitual acerca do que seria o “sistema público”. Tal obscuridade abrange os dois termos. Em primeiro lugar, não se explica o que seria o sistema, denominação não utilizada em nenhuma outra modalidade de serviços públicos na Constituição Federal. Seria um tipo de emissora, um tipo de outorga, um conjunto de veículos submetidos a regras específicas? De outro lado, tampouco o texto traz de maneira inteligível o que se pretende com o termo “público”. Talvez os constituintes imaginassem que a regulamentação desta parte do Artigo 223 poderia concretizar suas intenções. No entanto, a correlação de forças impediu que isso acontecesse até o tempo presente.

Enxergamos um equívoco conceitual nesta formulação. Em primeiro lugar, pelo fato da própria Constituição ter estabelecido, em seu Artigo 21, ser competência da União “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens”. A especificação de como a União e outros entes da Federação poderiam explorar este serviço deveria vir na regulamentação deste Artigo. E, no bojo deste detalhamento, deveria se dar a defesa de um modelo de corporação ou emissora de controle fortemente democrático, por meio de instâncias participativas. Nela poderiam ser estabelecidas as regras sobre quem pode explorar o serviço e como.

Elaboração constante no Artigo 223 prevê que o sistema consistiria em um arranjo político-regulatório envolvendo uma mesma categoria de exploradores de serviços de radiodifusão, devendo também abranger a comunicação social eletrônica como um todo. Embora já tenhamos afirmado que tal separação conceitualmente traz equívocos, propomos uma interpretação com base no referencial utilizado neste trabalho para a delimitação de cada um dos sistemas. Defendemos que o elemento diferenciador de cada um dos sistemas deva ser a titularidade do veículo, ou a natureza institucional de seu explorador.

Se o ente operador é uma organização privada, podendo ser uma empresa, uma fundação ou uma associação civil, o meio pertencerá ao sistema privado. Se o ente for um dos poderes das três esferas da Federação - como governos, parlamentos e tribunais ou órgãos da administração indireta -, seu veículo pertencerá ao sistema estatal. Se o ente for uma companhia estatal com uma estrutura institucional que lhe garanta autonomia de gestão e financeira, será enquadrado no sistema público. A esses sistemas, deveria haver um ajuste das outorgas, organizando-as a partir deles, podendo até haver diferenciações internas – como comercial e sem-fins lucrativos -, mas desde que respeitando as especificidades de cada um dos três tipos. Cada sistema, para além de uma delimitação da titularidade dos veículos,



poderia, e deveria, ter regras diferenciadas quanto à propriedade, ao financiamento e à programação, bem como políticas específicas.

O quarto marco regulatório da TV pública no Brasil é a Lei do Cabo (8.977/1995). Ela previu quatro canais públicos: um para a Câmara dos Deputados, um para o Senado Federal, um para os legislativos estaduais/municipais e um educativo-cultural para os ministérios e secretarias de educação e cultura dos governos federal, estaduais e municipais. Do ponto de vista normativo, a Lei do Cabo impulsionou de fato a expansão da rede de emissoras legislativas, mas não sem dificuldades. A principal foi a ausência de clareza quanto ao modelo de compartilhamento entre as assembleias e as câmaras de vereadores.

Tal dispositivo legal acabou por criar uma situação de conflito entre algumas emissoras estaduais e municipais, uma vez que não há definição clara sobre o modelo de compartilhamento. Uma vez que as transmissões ao vivo são prioritárias, e devem contemplar as reuniões deliberativas de Plenário e das comissões, não há como estabelecer uniformidade na grade de programação desses canais, já que as reuniões podem ocorrer simultaneamente na Assembleia Legislativa e nas Câmaras Municipais (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 90)

A inovação que dialogava mais com o modelo existente no sinal aberto, a criação de canais de cunho educativo e cultural por parte dos governos, findou por não se realizar. Nem o Ministério da Cultura nem o MEC criaram uma política para este canal, espaço que veio a ser ocupado pela NBr, emissora incluída no pacote de canais básicos de acesso gratuito nesta “vaga” a partir de acordos políticos entre a Radiobrás e as operadoras de TV por assinatura. Embora não previsto na Lei do Cabo, o Poder Judiciário assegurou a sua entrada no grupo de canais ao patrocinar a aprovação da Lei 10.461, de 17 de maio de 2002, que inseriu entre os canais básicos de acesso gratuito previstos na Lei 8.977 “um canal reservado ao Supremo Tribunal Federal, para a divulgação dos atos do Poder Judiciário e dos serviços essenciais à Justiça”.

Criadas a partir da Lei do Cabo, as emissoras legislativas vêm encontrando obstáculos legais para sua expansão no sinal aberto. Os parlamentos são identificados, pelo Ministério das Comunicações como entes sem personalidade jurídica, o que inviabilizaria sua prerrogativa de exploração do serviço de radiodifusão de sons e imagens. A Associação Brasileira de Rádios e TVs Legislativas (ASTRAL) tem ido de encontro a este entendimento, baseando-se em um parecer de lavra da Procuradoria da Assembleia Legislativa de Minas Gerais que afirma:

De fato, estabelecer que o Estado enquanto pessoa jurídica de direito público interno

só pode ser representado exclusivamente pelo Poder Executivo para fins de outorga acima referenciada ofende o princípio da tripartição constitucional dos Poderes, com harmônica independência e suas explícitas autonomias, financeira e administrativa. Além do mais, ofende o Estado Democrático de Direito, consagrado pela nossa Constituição Federal, artigo 2º. Conquanto o Estado seja uma unidade política sob o aspecto da soberania e uma unidade jurídica no tocante à personalidade, os Três Poderes subsistem cada qual distinto com o fito de realizar suas funções de forma independente e harmônica com os demais Poderes, e simultaneamente, no caso específico do Poder Legislativo, servir como instrumento de limitação do Poder Executivo, (MINISTÉRIO DA CULTURA, Op. Cit. p. 91)

Esta omissão jurídica tem submetido as emissoras legislativas ao Poder Executivo nas três esferas da Federação. Embora, como iremos ver adiante, esteja havendo uma migração para o sinal aberto destas televisões, sobretudo das TVs Câmara e Senado, em razão da postura referida do Ministério das Comunicações, elas têm obrigatoriamente de passar pelo consentimento da pasta para se realizar. O tratamento particular das TVs públicas também se dá no nível das estações retransmissoras de TV (RTVs). Em fevereiro de 2005, o governo federal publicou o Decreto 5.371, que instituiu a figura das retransmissoras institucionais (RTVIs). Estas estariam restritas à veiculação de conteúdos dos poderes da república, podendo inserir até 15% de programação local. Este mecanismo foi um movimento para tornar o serviço atraente às prefeituras, que se interessariam em veicular conteúdos próprios e ainda contribuiriam para capilarizar produção feita pela TV Nacional, NBr, TV Câmara, TV Senado e TV Justiça. A norma trazia inovações, como a obrigatoriedade de consultas públicas para a solicitação de uma estação e a distribuição do conteúdo inserido localmente em tempo igual entre a prefeitura, a câmara de vereadores e entidades da comunidade, além da exigência da criação de um conselho com participação de organizações da sociedade civil da área de abrangência do sinal para acompanhar e avaliar a prestação do serviço.

A reação foi tamanha por parte do empresariado que o governo, dois meses depois, retirou a possibilidade de inserção de programas locais por meio da publicação de um novo decreto (5.431). “Nós tentamos fazer um projeto quando o deputado Miro Teixeira era ministro (das Comunicações), para criar a RTVI e abrir o sinal [do Cabo ao VHF e UHF]. E aí as privadas nos derrubaram, temendo concorrência. O bolo publicitário é pouco, e já existe uma guerra entre elas, daí vão dividir com as públicas?” (NAVARRO, 2009). O argumento utilizado publicamente pelo Ministério das Comunicações à época foi que as estações poderiam ser instaladas pelas prefeituras mesmo sem a possibilidade de inserção local. No entanto, o tempo mostrou como este serviço não passou a ser explorado pelas autoridades municipais. Embora ele ainda exista legalmente, pesquisa realizada na Internet e no banco de dados do Diário Oficial da União não acusou qualquer autorização dada para sua execução em

qualquer cidade do país.

Este fragmentado quadro institucional tem mobilizado o Campo Público de Televisão a defender, como sua principal bandeira, a regulamentação dessas emissoras. “A grande questão em pauta [do II Fórum Nacional de TVs Públicas] é a regulamentação legal destas emissoras” (II Fórum Nacional de TVs Públicas, 2009a<sup>72</sup>). Ao final, conforme já apresentado, as associações aprovaram uma proposta de regulamentação do Artigo 223 defendendo que o “sistema público” seja definido segundo os objetivos, princípios e modelo de gestão da TV Brasil<sup>73</sup>.

### 2.2.2. Propriedade e Concorrência

Optaremos por apresentar a estrutura de propriedade a partir de cada uma das modalidades de TV públicas, a partir da instituição estatal a qual estão vinculadas. Os executivos federal, estaduais e municipais mantêm, respectivamente, 3, 19 e 3 emissoras. No plano federal, o governo mantém a NBr, a TV Brasil e a TV Brasil Canal Integración. Nos próximos dois anos, este número será ampliado por programações na plataforma digital terrestre que serão operadas pelos ministérios da Educação, da Cultura e das Comunicações, conforme previsto no Decreto que criou o Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (SBTVD-T), 5.820/2006.

O NBr – O canal do Poder Executivo, é distribuído pelo serviço de TV a Cabo, chegando hoje a 3,2 milhões de lares e cerca de 12 milhões de pessoas (ABTA, 2008). Ele dedica-se ao acompanhamento das ações do governo federal, por meio de telejornais, programas de debate e da transmissão de eventos deste poder. O NBR se utiliza da reserva a um canal educativo-cultural para viabilizar sua transmissão pelas operadoras de cabo, uma vez que não está previsto nominalmente na Lei do Cabo (8.977/1995). Mas em alguns casos sofre resistência de secretarias de educação e cultura de governos estaduais, como a prefeitura do Rio de Janeiro, que tenta assegurar o espaço para conteúdos realizados pela Multirio, órgão de produção audiovisual da Prefeitura do Rio de Janeiro. A TV Brasil – Canal Integración é

---

<sup>72</sup> Entidades do Campo Público de Televisão convocam o II Fórum Nacional de TVs Públicas. Texto de apresentação do sítio oficial do II Fórum Nacional de TVs Públicas. Disponível em <http://www.forumtvpublica.org.br/forum/index.asp>. Acessado em 2 de junho de 2009.

<sup>73</sup> Que serão detalhados no capítulo 3.

um serviço que visa levar aos países da América Latina conteúdos sobre o Brasil e a visão brasileira sobre os fatos do continente. Disponibiliza seu conteúdo por satélite para livre transmissão, o que dificulta o cálculo exato de seu alcance. Mas, segundo dados de seus diretores, já chega em 10 países das Américas do Sul e Central, além dos Estados Unidos, estando autorizado a ser reproduzido por mais de 350 operadoras de TV por assinatura.

No plano estadual, as educativas ligadas aos governos desta esfera da Federação somam 22 geradoras<sup>74</sup>, operando nos estados do Acre (TV Floresta), Alagoas (TVE-AL), Amazonas (TVE-AM), Bahia (TVE-BA), Ceará (TV Ceará), Espírito Santo (TVE-ES), Goiás (TV Brasil Central), Maranhão (TVE-MA), Minas Gerais (Rede Minas), Mato Grosso (TVU-UFMT), Mato Grosso do Sul (TV Brasil Pantanal), Pará (TV Cultura do Pará), Paraná (Paraná educativa), Pernambuco (TVU-UFPE e TV Pernambuco), Piauí (TV Antares), Rio Grande do Norte (TVU-UFRN), Rio Grande do Sul (TVE-RS), Santa Catarina (Cultura SC), Sergipe (Aperipê TV), São Paulo (TV Cultura) e Tocantins (TV Palmas). Segundo levantamento da Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec), estas emissoras operam ainda 1.404 retransmissoras próprias e têm 88 geradoras e 218 Retransmissoras afiliadas, somando um total de 1.726 emissoras de TV (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 95). Recentemente, algumas prefeituras vêm implantando emissoras próprias. Até 2008, tais iniciativas foram registradas nas administrações municipais de São Carlos (SP) (TV Educativa de São Carlos), Ponta Grossa (PR) (TV Educativa de Ponta Grossa) e Volta Redonda (TV Volta Redonda). A prefeitura de Fortaleza obteve concessão para uma geradora, mas ainda não implantou sua emissora pública.

Embora mais recentes, as TV legislativas são mais federativas. No plano federal, as duas casas que compõem o parlamento, Câmara dos Deputados e Senado Federal, mantêm emissoras próprias. Elas são ofertadas pelo cabo, por satélite pago (DTH), por antena parabólica ou em sinal aberto no UHF<sup>75</sup>. Em âmbito estadual, 17 Assembléias Legislativas operam TVs próprias: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Pernambuco, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe, Paraíba, Piauí e Ceará. Já no plano municipal as legislativas se proliferaram de maneira mais acentuada do que as emissoras vinculadas às prefeituras, totalizando 49 emissoras mantidas por câmaras de vereadores (Santos, Op. Cit.

<sup>74</sup> Há 23 Unidades da Federação com emissoras de entes estatais, dentre os quais Pernambuco mantém duas: a TVE Pernambuco e a TV Universitária de Recife.

<sup>75</sup> A TV Câmara transmite para Brasília e a TV Senado, para Brasília, Salvador, Recife, Manaus, Natal, Fortaleza e João Pessoa.

pp. 14-15). Já o Poder Judiciário possui apenas a TV Justiça, que é ofertada nos pacotes de TV à Cabo e no sinal aberto em UHF para Brasília.

Diferente das emissoras comerciais, as públicas estão mais propensas a atuar conjuntamente do que a concorrerem pelos mesmos públicos e recursos. Após uma tentativa fracassada de estabelecer uma Rede Nacional de Televisão Pública (RPTV), foi firmado acordo para a criação de uma nova rede encabeçada pela TV Brasil. O arranjo irá prever diferentes tipos de vínculos de associação, desde a exibição eventual de produção da TV até uma modalidade plena cujo acordo envolve a retransmissão de uma grade nacional. Esta, o coração a articulação, será formada por seis horas de conteúdos produzidos pela TV Brasil, sendo duas obrigatoriamente de programas infantis, e quatro de produções das demais associadas. Quanto maior o envolvimento, maior serão as contrapartidas da EBC, que poderão vir na forma de recursos, de apoio técnico ou de suporte à infra-estrutura.

### 2.2.3. Gestão e Controle

É possível perceber entre as emissoras públicas variações relevantes quanto à sua gestão e ao seu controle. Em relação ao primeiro, o diferencial consiste basicamente em qual órgão cada TV está administrativamente vinculada. Em relação ao segundo, apresentam-se graus específicos e variantes de abertura entre a direção exclusiva por parte de um órgão de Estado e sua partilha junto a outros órgãos ou a outros setores da sociedade por meio de instâncias colegiadas, sejam elas deliberativas ou consultivas. Os canais NBr e TV Brasil – Canal Integración são dirigidos pela Superintendência de Serviços da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Já as televisões educativas estaduais possuem modelos de gestão e estruturas de controle distintos. Do ponto de vista administrativo, os principais órgãos responsáveis no âmbito dos governos são as secretarias de comunicação, educação, cultura e as universidades federais (no caso de Mato Grosso, Pernambuco e Rio Grande do Norte).

A dependência em relação ao Estado também ocorre na administração das emissoras. O que interfere diretamente na gestão das emissoras, sendo o Estado o maior nomeador dos gestores das instituições, 40% dos presidentes/diretores são nomeados pelo governador. A interferência do Estado ocorre também quando na nomeação dos representantes do Conselho Curador das emissoras que o possuem, 50% são nomeados pelo governador, o que pode comprometer a função deste espaço dentro das emissoras, como local para apresentação de contrapontos, avaliação de processo da emissora (MOTA, 2005, p. 66).

### **Tabela 1 – vinculação administrativa das emissoras públicas estaduais**

Estado	Emissora	Vinculação
Alagoas	TVE-AL	Ligada ao Instituto Zumbi dos Palmares
Amazonas	TV Cultura Manaus	Ligada ao governo, sem órgão específico
Bahia	TVE-BA	Ligada à Agência de Comunicação do estado (Agecom)
Ceará	TV Ceará	Ligada à Secretaria de Cultura
Espírito Santo	TVE-ES	Ligada à Superintendência de Comunicação Social
Goiás	TV Brasil Central	Ligada à Agência Goiana de Comunicação
Minas Gerais	Rede Minas	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), com autonomia administrativa e financeira
Mato Grosso	TVU-UFMT	Ligada à Universidade Federal do Mato Grosso
Mato Grosso do Sul	TV Brasil Pantanal	Ligada à Secretaria de Cultura
Pará	TV Cultura Pará	Fundação (Funtelpa) órgão independente parte do governo do estado
Paraná	Paraná Educativa	Autarquia ligada à Secretaria de Educação
Pernambuco	TVU-UFPE	Ligada à Universidade Federal de Pernambuco
Pernambuco	TV Pernambuco	Departamento (Detelpe) independente parte do governo do estado
Piauí	TV Antares	Fundação (Antares) independente parte do governo do estado
Rio Grande do Norte	TVU-UFRN	Ligada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Rio Grande do Sul	TVE RS	Fundação (Piratini) ligada à Secretaria de Estado da Cultura
Santa Catarina	Cultura SC	Ligada à Universidade Federal de SC
São Paulo	TV Cultura	Fundação privada ligada à Secretaria de Cultura
Sergipe	TV Aperipê	Fundação ligada à Secretaria de Comunicação do Estado
Tocantins	TV Palmas	Fundação ligada à Universidade do Tocantins – Unitins

Fontes: Abepec, Diagnóstico, Caderno de Debates, 1º Fórum Nacional de TVs Públicas; e dados do autor.

Já o controle é ainda fortemente centralizado em secretarias ou no próprio gabinete dos governadores. Em algumas emissoras mantidas por Fundações, é adotada a lógica de órgãos consultivos e diretivos participativos (conselhos), embora com situações particulares. Na Fundação Padre Anchieta, mantenedora da TV e da Rádio Cultura em São Paulo, houve a

estruturação um modelo auto-reprodutível. O Conselho Curador é formado por 47 membros, sendo 20 natos de instituições públicas, três vitalícios, um representante dos trabalhadores e outros 23 escolhidos pelos fixos. Se por um lado o arranjo institucional aparentemente protege a emissora das ingerências governamentais, por outro cria uma estrutura interna de poder também pouco permeável à incidência das forças da sociedade (LEAL FILHO, 1988).

Já na Fundação Piratini, que administra a TVE e a Rádio Cultura do Rio Grande do Sul, a presença de forças progressistas no governo estadual resultou em uma abertura maior à sociedade civil. Dos 25 integrantes do Conselho da entidade, 19 são oriundos de entidades da sociedade civil, sendo 13 representantes de entidades com assento fixo e seis eleitos. O órgão é formado ainda por três secretários de Estado, um trabalhador escolhido por seus pares e um representante do Fórum de Instituições de Ensino Superior. A Fundação TV Minas – Cultural e Educativa é gerida por um Conselho Curador de sete membros, sendo três secretários de Estado, uma personalidade reconhecida como referência na área e representantes do setor empresarial, das entidades sindicais e das entidades de ensino superior. A abertura destas emissoras é ainda extremamente limitada, limitando-se a órgãos consultivos em sua maioria com pouca porosidade à representação da sociedade.

As emissoras legislativas adotam modelos mais centralizados caracterizados por um comando de um diretor-geral geralmente indicado diretamente pelo presidente das casas. Estas direções normalmente são trocadas em consonância com a alternância de comando dos órgãos, que ocorre a cada dois anos no caso da Câmara e Senado. Nestas duas casas, no entanto, foi instituída a figura de um Conselho Editorial para a elaboração de diretrizes e o controle de qualidade. Na Câmara, ele é formado pelos diretores geral e executivo da TV, seis responsáveis pelos Núcleos de Produção e dois representantes dos colaboradores (servidores e terceirizados). No Senado, o órgão é formado pelos coordenadores de núcleos (produção de programas, jornalismo, entrevistas, documentários, criação, programação, arquivo, operações, internet, almoxarifado e administrativo). Conforme pesquisa feita, não há dados sistematizados sobre a gestão e o controle das emissoras de assembleias legislativas e de câmaras de vereadores. Na TV Justiça, foi criado um Conselho Estratégico, formado pelo presidente do STF, dois ministros hierarquicamente abaixo dele, o secretário de comunicação do Tribunal e o diretor-geral da casa, além de dois especialistas em comunicação.

#### 2.2.4. Modelo(s) de Financiamento

Do ponto de vista jurídico, os compromissos institucionalizados que definiram o modelo de financiamento das TV Públicas brasileiras como condição de inserção na concorrência da Indústria Cultural estão assentados em dois marcos. O primeiro é aquele que disciplina as emissoras educativas públicas, aberto à arrecadação de fontes orçamentárias dos poderes mantenedores e captação externa mediante patrocínios a programas, apoios culturais, publicidade institucional e legal, prestação de serviços e licenciamento e venda de produtos e serviços. O segundo é envolve os canais básicos de acesso gratuito da TV a Cabo, caracterizado mais pela inexistência de regramentos no que tange às legislativas e à programação educativo-cultural dos poderes executivos.

No primeiro caso, das educativas públicas estaduais, atualmente a legislação proíbe a veiculação de qualquer tipo de publicidade, tendo sido permitido a partir pela Lei Sarney, de 1986, a captação por meio de patrocínio. No entanto, a maioria absoluta das emissoras se utiliza da venda de anúncios como fonte importante de receitas. Esta prática ocorre, como já dissemos, a partir de uma espécie de tregua, na qual as TV argumentam pela invalidade desta restrição e o Ministério nem soluciona legalmente a questão, nem age incisivamente para fiscalizá-la. Segundo diagnóstico feito no 1o Fórum de TV Públicas, o crescimento da participação da arrecadação com anúncios tem sido motivada pela redução constante de receitas orçamentárias e dificuldades de competição no mercado por recursos advindos de captações externas. Tal quadro tende a agravar-se com os altos custos da transição para a transmissão digital na TV e no Rádio e com provável transferência de parte das verbas dos anunciantes e patrocinadores para novas mídias como a Internet.

Porém, se é fato que tem havido a expansão da publicidade nas TV públicas, a principal fonte de recursos continua sendo os repasses orçamentários.

Um dos aspectos mais relevantes, no resultado da análise dos dados da pesquisa, é a relação de dependência das emissoras, nos seus aspectos, como em relação ao Estado nos campos do financiamento e administração. Financeiramente, os maiores recursos são captados do Estado, numa porcentagem que se dá sempre acima de 50%. Apesar das emissoras captarem mais recursos via Apoio Cultural, a porcentagem é mais alta vinda do Estado. Estas são as duas formas mais utilizadas na captação de recursos, sendo que a publicidade fica em terceiro lugar com uma porcentagem inferior a 10% (MOTA, 2005, pp. 65-66)



Não há dados consolidados acerca de faturamento das educativas públicas estaduais nos últimos exercícios. O levantamento mais recente foi realizado por ocasião do caderno de diagnóstico do setor no Fórum Nacional de TV Públicas (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006), considerando o ano de 2005, registrou um total de R\$ 407 milhões movimentados pelas emissoras. Se observados em sua totalidade, os balanços financeiros demonstram desproporção externa, em relação ao faturamento da televisão comercial brasileira em 2007 (R\$ 11 bilhões), e interna, com uma colossal diferença da capacidade de arrecadação dos veículos. Do total movimentado, as antigas estruturas do governo federal (Radiobrás e TVE Rede Brasil) arrecadaram R\$ 185,7 milhões e a TV Cultura R\$ 120 milhões, muito além dos valores das demais emissoras educativas, como a TVE do Paraná (R\$ 18 milhões), a TVE-RS (R\$ 16,7 milhões), a TVE Bahia (R\$ 15,2 milhões) e a Rede Minas (R\$ 14,6 milhões).

**Tabela 2 – Arrecadação das emissoras educativas públicas estaduais**

TVE - ALAGOAS	R\$ 5.153.919,00
TV CULTURA - AMAZONAS	R\$ 5.300.000,00
TVE - BAHIA	R\$ 15.274.000,00
TV CEARÁ - CEARÁ	R\$ 6.999.626,39
TV NACIONAL - Sistema Radiobrás - DISTRITO FEDERAL	R\$ 105.715.739,51
TVE - ESPÍRITO SANTO	R\$ 7.500.000,00
REDE MINAS DE TELEVISÃO - MINAS GERAIS	R\$ 14.673.910,44
TV REGIONAL - MATO GROSSO DO SUL	R\$ 5.357.000,00**
TV CULTURA - PARÁ	R\$13.118.315,37
TV UNIVERSITÁRIA - PERNAMBUCO	R\$ 2.626.942,00
TVE - PARANÁ	R\$ 18.078.662,00
TVE-REDE BRASIL - RIO DE JANEIRO/TVE - MARANHÃO	R\$ 80.000.000,00
TV UNIVERSITÁRIA - RIO GRANDE DO NORTE	R\$ 330.000,00*
TVE-RS - RIO GRANDE DO SUL	R\$ 16.777.045,60
TV CULTURA - SANTA CATARINA	R\$ 330.000,00**
TV APERIPÊ - SERGIPE	R\$ 6.105.497,57
TV CULTURA - SÃO PAULO	R\$ 120.000.000,00
TV PALMAS - TOCANTINS	R\$ 2.990.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 407.855.342,51</b>

Fonte: Abepec, diagnóstico setorial, Fórum Nacional de TVs Públicas, Caderno de Debates 1, Ministério da Cultura, 2006.

Se considerarmos que neste ano ainda operavam a Radiobrás e a TVE Rede Brasil, para uma estimativa da capacidade financeira das emissoras públicas hoje seria necessário substituir os orçamentos destes dois entes pelo da recém-criada Empresa Brasil de Comunicação. Nesta projeção, se substituirmos os R\$ 185,7 milhões dos recursos das antigas

estruturas do governo federal pelos R\$ 350 milhões da EBC e presumirmos que não tenha havido ganho considerável de receitas por parte das demais educativas públicas estaduais, chegaríamos a um total de R\$ 572 milhões de faturamento das emissoras públicas, ainda uma soma muito incipiente em relação à arrecadação das TV comerciais em sinal aberto, que totalizou dos R\$ 13,4 bilhões em 2008.

As cifras exprimem o quadro de sucateamento e abandono pelo qual passam as educativas públicas estaduais, aprofundado pela evolução histórica deste segmento em sua condição de complementaridade marginal. “Televisões geralmente criadas nos âmbitos estadual, federal ou de fundações, careceram quase sempre de recursos compatíveis com o tipo de atividade, tanto para a produção de suas programações quanto para a renovação tecnológica de seu parque produtivo” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 41).

Para este quadro de abandono relatório final do Grupo de Trabalho de Financiamento do 1º FNTVP apontou como saídas: (1) a reorganização das estruturas organizacionais para redução de custos com recursos humanos próprios em favor de uma política de compra de produção independente; (2) o fortalecimento das fontes de receitas estatais; e (3) a busca pela geração de receitas próprias. Em relação à segunda alternativa, o relatório propõe a adequação dos programas de incentivo à cultura e ao audiovisual para contemplarem especificamente as emissoras públicas, além de sugerir o incremento das dotações orçamentárias, a reserva de cotas de publicidade institucional pública e a destinação de parte dos fundos existentes na área das comunicações para esta modalidade de mídia (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2007). Para sair do impasse entre o controle governamental excessivo causado pela dependência de recursos orçamentários e a desfiguração do projeto público pressionada ao ampliar a captação via venda de anúncios publicitários, uma forte saída apontada pelos agentes do setor e por entidades é a constituição de mecanismos estáveis e robustos de financiamento.

Evidente que a televisão pública não pode resistir à penúria financeira em que se encontra em todo o território nacional. Assim, um sistema estável de financiamento por parte da sociedade, incluindo dotações públicas federais, estaduais e mesmo municipais, torna-se indispensável. A adoção de taxas sobre venda de aparelhos de televisão, adotadas em outros países como a Inglaterra, obteve pouca receptividade junto à opinião pública nacional. Podemos optar pela criação de um fundo que possibilite a formação de uma rede de produção de programas educativos, culturais, informativos e infantis (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 42).

Um apoio econômico aguardado pelas educativas públicas estaduais é o apoio da Empresa Brasil de Comunicação. O modelo de rede aprovado prevê que as associadas poderão receber apoio financeiro e estrutural para melhorar sua produção e parques de

transmissão na migração para o digital. No entanto, os montantes e as formas de repasse ainda não foram definidos. Com a ascensão de um papel protagonista na provável nova rede pública de televisão, a TV Cultura faz caminho em direção inversa. Recentemente, a direção do veículo anunciou que deixará de ser uma distribuidora de conteúdos na lógica cabeça-de-rede para ser uma produtora que passará a comercializar seus produtos. Com isso, a TV aprofunda o modelo de geração de receitas próprias. No entanto, esta opção tem sustentação apenas para as emissoras com carteira consolidada de programas a oferecer, como é o caso também da Rede Minas e da TVE do Rio Grande do Sul.

Sobre as legislativas, não houve pesquisa até o presente momento que consolidasse seus faturamentos anuais. No entanto, a Astral já visualiza limitações no atual modelo, dependente do repasse orçamentário definido pela direção de cada uma das casas, uma vez que este gera uma dependência em relação aos parlamentares que estão nos cargos responsáveis por estas dotações. “Como o controle e a execução orçamentária interna cabe à Mesa Diretora desses poderes, a destinação dos recursos passa a depender também da vontade dos membros da Mesa e da disponibilidade orçamentária” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 95).

#### 2.2.5. Modelos Dominantes de Programação

Os modelos dominantes de programação das emissoras públicas brasileiras oscilam entre conteúdos institucionais, em sentido lato (gêneros variados mas com objeto definido na instituição mantenedora) e estrito (transmissão da ação das instituições, como discursos do Presidente da República e sessões plenárias de casas legislativas), e grades generalistas com foco em cultura. As duas emissoras públicas - a exceção da TV Brasil, que será examinada no capítulo 4 - vinculadas ao poder Executivo Federal possuem perfis diferenciados. A NBr organiza sua programação em torno da cobertura “dos principais fatos do dia no Palácio do Planalto, da agenda do presidente da República no Brasil e no exterior e das informações de destaque nos ministérios e outros órgãos do Governo Federal” (EBC Serviços, sítio eletrônico)<sup>76</sup>. Para isso, veicula programas jornalísticos, entrevistas, debates e transmissões dos eventos oficiais envolvendo o Presidente da República ou ministros. A programação

---

<sup>76</sup> Endereço: [www.ebcservicos.ebc.com.br](http://www.ebcservicos.ebc.com.br)

ordinária pode ser interrompida a qualquer momento para este tipo de conteúdo. A TV Brasil – Canal Integração tem programação generalista formada a partir dos princípios do intercâmbio continental, da diversidade e da construção plural

As emissoras públicas educativas consolidaram, a partir da década de 1990, um generalista. Este não se confunde com o modelo dominante das comerciais (calcado no entretenimento e na teledramaturgia). Ao contrário, é organizado a partir da busca de uma diferenciação pelo jornalismo, pelos debates e pelos programas culturais, artísticos e voltados a segmentos minoritários (como crianças, jovens, mulheres e pessoas com deficiência). Segundo o diagnóstico da Abepec, o conjunto das educativas públicas estaduais produz 1.965 horas mensais de programação (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006). Apesar de haver um enfoque na divulgação da cultura local e regional, a diversidade esbarra na verticalização da produção. O mesmo levantamento mostrou que 40% das emissoras associadas ocupam entre 80% e 90% de sua grade com material gerado pela TV Cultura e pela Extinta TVE do Rio de Janeiro (hoje TV Brasil). Cerca de 46,7% dos conteúdos da TV Cultura são captados pelas demais geradoras, enquanto na TVE o índice era de 30%. 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.

Estudo mais recente coordenado por nós e produzido pelo Observatório do Direito à Comunicação revelou, em uma amostragem de 11 capitais brasileiras, uma média de 25,5% de produções locais veiculada por parte das emissoras educativas estaduais. Este índice foi bem acima da média nacional, que ficou em 10,83%, e das redes comerciais (9,14%). O bom desempenho foi alavancado pelos altos índices da Paraná Educativa (50%), Rede Minas (34,32%) e TVE-RS (22,82%). “Uma ressalva importante é o fato da maioria destas emissoras, sobretudo a paranaense e a gaúcha, exibirem número elevado de reprises, o que aumenta seu percentual sem, necessariamente, significar novas produções” (INTERVOZES, 2009, p. 7). O levantamento também analisou os gêneros mais populares entre os conteúdos locais. Dentre as educativas estaduais, os principais tipos de conteúdos são o jornalismo, os programas culturais e de debates. Os educativos e infantis, geralmente presente nos projetos editoriais das emissoras, são os menos veiculados, com índices bastante baixos inclusive nas educativas estaduais.

Já as legislativas alternam suas grades entre a transmissão de atividades de plenários e de comissões, de um lado, e programas jornalísticos (telejornais e grandes reportagens), de

debates e culturais. O foco neste primeiro tipo de conteúdos foi determinado pela Lei do Cabo, que, ao prever a criação dos canais da Câmara, do Senado, e dos parlamentos estaduais/municipais, especificou que sua função precípua “a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões” (BRASIL, 1995, Art. 23). Na TV Senado, há uma hierarquia entre os eventos da casa que tem as sessões do plenário no topo, as reuniões de comissões em segundo lugar e as reuniões de conselhos e outros órgãos auxiliares, em terceiro (FREITAS, 2004). Na TV Câmara, há uma preocupação de não apenas retratar, mas explicar a atividade da casa à população. Esta se materializa na criação de programas específicos sobre o processo legislativo e na adaptação da linguagem nas atrações das emissoras. A emissora, assim como a sua irmã federal, busca a representação da pluralidade existente em suas casas, procurando dar voz às várias forças que compõem o parlamento. E abrem espaço não apenas para as matérias em apreciação e votação, mas também aos projetos de lei dos parlamentares.

No tempo complementar àquele dispendido com estas transmissões, tem havido uma qualificação crescente da programação, especialmente com a criação de programas de debates, grandes reportagens, pequenos documentários históricos e divulgação de talentos artísticos locais. A TV Câmara leva ao ar o “Talentos”, que mostra revelações da música Brasileira e nacional. Já a TV Senado tem ganhado visibilidade com o ótimo “Quem tem medo de música clássica?”, no qual o estilo é desmistificado para os telespectadores. Segundo Chico Sant’Anna, jornalista da TV Senado, a ampliação de conteúdos culturais e jornalísticos atende a três princípios básicos: “constitucional (toda emissora de televisão deve exibir programação cultural); social (a TV Senado, enquanto emissora pública supre uma lacuna na programação das emissoras tradicionais brasileiras quanto à cobertura cultural); e estratégico (a mescla de produtos culturais com demais assuntos considerados menos atraentes para o telespectador contribui para formar uma audiência)” (apud. FREITAS, 2004, p. 28).

Única emissora do poder judiciário, a TV Justiça possui uma grade diferenciada das suas semelhantes legislativas federais. Embora tenha também o dever de transmitir as sessões do plenário do Supremo Tribunal Federal, ela reúne programas de diversos órgãos que formam o poder judiciário nas esferas federal e estadual da Federação. Além das transmissões das sessões de plenário do Supremo Tribunal Federal e de outras produções próprias, como o telejornal da emissora, há programas não apenas de tribunais regionais como de associações

de magistrados, procuradores, além de produções da Ordem dos Advogados do Brasil e de suas regionais.

#### 2.2.6. Estratégia dos Atores

As emissoras públicas brasileiras movimentam-se atualmente para dar conta da superação de quatro obstáculos estruturais: (1) aprovar uma regulamentação coerente e integrada deste sistema para além das inovações regulatórias provocadas pela criação da Empresa Brasil de Comunicação; (2) revisão do atual modelo de financiamento, em especial no que tange ao reequipamento de suas estruturas; (3) migração para a plataforma digital terrestre; e (4) neste novo cenário digital, ganho de espaço no sinal aberto, no caso dos canais básicos de acesso gratuito hoje distribuídos quase exclusivamente pela TV a Cabo. A principal iniciativa para articular ações voltadas à consecução destes objetivos foi a organização do II Fórum Nacional de TVs Públicas. Diferente da primeira edição, promovida pelo Ministério da Cultura e pela Radiobrás entre 2006 e 2007, nessa a iniciativa foi das associações (Abepec, Astral, ABTU e ABCcom). Seu objetivo é resgatar pontos da Carta de Brasília, resolução do 1º Fórum Nacional de TVs Públicas, referentes ao conjunto das emissoras, a uma vez que as ações dos governos, especialmente do federal, ficaram concentradas na estruturação da EBC e da TV Brasil.

Entre os pontos do documento que carecem de encaminhamento, estão: (1) a regulamentação de artigos da Constituição, a figura do Sistema Público de Comunicação prevista no 223 e as diretrizes para a programação constantes no 221; (2) o investimento forte da União em um programa de produção de conteúdos audiovisuais que possa ser veiculados nestas emissoras; (3) uma política que integre a TV Pública no ambiente de convergência digital, estruturando a oferta de conteúdos em múltiplas plataformas; e (4) a passagem dos canais básicos de acesso gratuitos para o sinal aberto no sinal digital. Com vistas a dar resposta a estes desafios, o II Fórum foi organizado em quatro grandes temas:

- Regulamentação: alternativas para os artigos da Constituição Federal no seu capítulo sobre Comunicação Social (arts. 220 a 223), nunca regulamentados, em especial no que diz respeito ao Campo Público de Televisão;

- Financiamento: alternativas para financiarmos da televisão universitária;
- TV Digital: garantia de infra-estrutura técnica-operacional, integração, serviços digitais, multiprogramação e interatividade; e TV Universitária no sinal aberto digital;
- Programação de TV Pública: novos modelos de produção, produção independente, regionalização; adoção de novos parâmetros de aferição de audiência e qualidade que contemplem os objetivos da TV Pública.

Em relação ao primeiro eixo, o Fórum encaminhou proposta de alteração de alteração do Decreto-Lei 236, de 1967, que cria o serviço de televisão pública, cujas características já foram apresentadas anteriormente. No que tange ao financiamento, o documento final defende o uso dos recursos da Contribuição para o Fomento à Radiodifusão Pública, instituída na Lei 11.652, que criou a EBC. Sobre a transição à TV Digital, as associações defenderam a garantia de canais para as emissoras educativas, legislativas, universitárias e comunitárias nesta nova plataforma. Sobre os novos modelos de programação, a principal deliberação foi a criação de um Instituto de Comunicação Pública que irá desenvolver estudos e pesquisas de audiência segundo novos parâmetros ainda a serem melhor desenvolvidos.

Os desafios que concernem à migração para o sinal digital estão sendo atacados também por outra importante iniciativa: a criação de um operador de rede para as públicas. Assinado em novembro de 2008, o acordo prevê uma infra-estrutura comum para as emissoras vinculadas aos poderes da União – TV Brasil, TV Câmara, TV Senado, TV Justiça, canais do Ministério da Educação e o canal da cidadania, do Ministério das Comunicações. A solução foi adotada pela considerável redução de custos que esta estrutura de transmissão gera, uma vez que descarta a necessidade de cada programação ter que arcar com despesas relativas a antenas e geradores de energia. Embora a coordenação do projeto seja destas emissoras federais, o arranjo em discussão caminha para um modelo de multiprogramação no qual as federais carregariam suas pares estaduais.

A TV Brasil pretende transmitir em seus canais digitais as programações das educativas públicas do respectivo estado. Já a TV Câmara deve utilizar o seu espaço para viabilizar a criação de uma rede legislativa com os canais de Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. “Além da multiprogramação, a interatividade será fundamental, pois será a hora que o parlamentar poderá conversar diretamente com o seu eleitor. Ele vai poder acompanhar a votação em uma comissão, como se faz hoje na internet” (NAVARRO, 2009).

A criação deste operador de rede pode ser um marco na televisão brasileira. Em uma projeção, os seis canais públicos deverão veicular, no total, cerca de 12 programações. Se considerarmos que os radiodifusores comerciais ocupam cerca de 10 canais na maioria das grandes e médias cidades hoje, entre as seis redes mais conhecidas e novas emissoras em UHF, poderemos ter em alguns anos quantidade semelhante ou até superior de programações de mídias públicas na televisão aberta brasileira. A esta previsão baseia-se no fato de os operadores comerciais terem perspectiva muito reduzida de optar pela multiprogramação. Até o presente momento, têm demonstrado resistência por considerarem que esta traz impactos negativos a seus modelos de negócio em razão da pulverização de audiência que ela gera. Portanto, o número de canais desta modalidade de mídia não deverá sofrer aumento no cenário digital. Este modelo misto, ao menos na oferta, deverá garantir uma forte inserção não apenas das TVs Públicas, mas poderá, a depender das escolhas feitas, também assegurar a passagem ao sinal aberto das universitárias e comunitárias.

Assim os canais públicos institucionais poderiam carregar, num primeiro momento, conjuntamente com suas programações, as das emissoras estaduais, comunitárias e universitárias, sem qualquer interferência editorial. Em 2016, após o retorno ao governo federal do espaço de espectro destinado as emissoras analógicas, haverá um novo cenário onde novas propostas de participação nas programações públicas poderão ser acolhidas (FILHO, 2008, p. 5).

### 2.3. A TV Pública no Modo de Regulação Setorial da Televisão Brasileira

Como tentamos demonstrar, a TV Pública teve sua evolução histórica marcada pelo desenvolvimento de sua “complementaridade marginal”, definida como o posicionamento no modo de regulação setorial da televisão brasileira a partir de um papel auxiliar àquele reservado às redes comerciais de televisão, principais agentes da Indústria Cultural e protagonistas da reprodução do modelo setorial desta esfera no país. Este lugar consolidou-se sobretudo a partir da entrada da TV Globo no mercado, em 1965. Bolaño (2004)<sup>77</sup> define este ano como o primeiro ponto de corte da periodização que propõe à evolução da televisão no país. Segundo o autor, a entrada da Globo

viria inaugurar o período de concorrência mais acirrada no setor de televisão no Brasil até hoje. Esse período marcou a maior transformação estrutural por que já passou o mercado televisivo, com a mudança completa do padrão de concorrência,

<sup>77</sup> Nosso paralelo com o desenvolvimento do modo de regulação setorial da televisão brasileira tomará como referência a periodização realizada por Bolaño no livro “Mercado Brasileiro de Televisão” (2004).



das relações de dominação do mercado por parte das empresas, das relações entre as empresas do setor e o Estado; foi, enfim, um momento de transição, de toda uma reviravolta no sistema comercial brasileiro de televisão (Ibidem, p. 23)

Este marco aproxima-se bastante do estipulado por nós para o início da periodização da TV pública, que neste caso é definido no ano de 1967 com a criação do FCBTVE e da TV Universitária de Pernambuco. Em ambos os casos, é a partir destes pontos de corte que o modelo de regulação vai se estruturar a partir do surgimento de seus protagonistas. A década de 1970 representa a consolidação das redes, especialmente a capitaneada pela Globo, como padrão dominante de organização dos atores no mercado brasileiro de televisão. Para Bolaño, este período marca a segunda fase da televisão brasileira, na qual a Rede Globo passa a “moldar o padrão competitivo de acordo com seus interesses de empresa líder, construindo fortes barreiras limitativas da concorrência interna e potencial, consolidando o seu poderio e ditando os termos da disputa competitiva no setor” (Ibidem, p. 24). O autor define como ponto de corte desta segunda etapa o lançamento, em 1969, do *Jornal Nacional*, primeiro programa transmitido em rede nacional pela emissora. É a partir deste momento que o mercado brasileiro de televisão vai assumir seu padrão de reprodução de maior estabilidade.

Avançando no paralelo entre o desenvolvimento do modo de regulação setorial da televisão e o modelo de regulação da TV Pública, identificamos novamente semelhanças. É também na década de 1970 que o governo federal irá apostar na constituição de uma rede comandada pelo FCBTVE por meio de uma emissora própria, a TVE, criada em 1975. No entanto, para nós não é possível falar em uma fase dissociada daquela iniciada em 1967, sendo mais adequado afirmar um período de maturação da primeira fase, caracterizada pelo uso dos Aparelhos Midiáticos Públicos como instrumentos de teleducação. A rede implantada constituiu-se apenas como forma de potencializar esta funcionalidade definida pelos compromissos institucionalizados entre a Ditadura Militar e os governos estaduais, que assumiram a operação das emissoras educativas integrantes da rede.

Em 1980, o quadro vai se alterar com a entrada de novas redes nacionais. Bolaño (2004) estabelece como ponto de corte a saída da Tupi do mercado, o que separa de fato o novo padrão competitivo daquele originário da primeira década da televisão no país. A derrocada da Tupi, então controlada pelos Diários Associados, abriu espaço para o surgimento de duas novas redes que viriam a ter papel fundamental no abalo, ainda que leve, da estabilidade concorrencial característica dos anos 1970: o SBT e a Manchete<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> O grupo Abril, que já possuía expressiva participação no mercado editorial, tentou pleitear a exploração das licenças da Tupi, mas sem sucesso. A solução encontrada foi sua destinação ao Grupo Silvio Santos, que estava

O início dos anos 80 mostra, portanto, um avanço significativo no que se refere à audiência total do SBT (Record e TVS), que não apenas ameaça a até então principal candidata a segunda posição (e detentora de ambiciosos planos de expansão, como já apontamos) como chega a fustigar a líder, fato responsável por algumas conclusões precipitadas naquele momento (Ibidem, p. 159).

Em nossa periodização, também apontamos a década de 1980 como início de uma nova fase, neste caso da TV Pública. Note-se que a inserção mais qualificada na concorrência televisiva, especialmente da TVE no Rio de Janeiro e da TV Cultura em São Paulo, se coaduna com o surgimento e ampliação das novas redes nacionais, agregando ao cenário de desestabilização leve da hegemonia obtida pela líder durante a década anterior. Se no caso das redes comerciais a diversificação dos atores é resultado de uma política deliberada do regime militar, que viabilizou a inserção de SBT e Manchete por meio da destinação das outorgas da extinta TV Tupi, no caso da TV Pública e presença mais efetiva das principais emissoras é consequência exatamente da omissão do regime de exceção, que deixa de investir na articulação de uma rede de emissoras estaduais com vistas à promover experiências de educação utilizando a mídia televisiva.

A década de 1990 vai marcar o surgimento efetivo da TV segmentada no modo de regulação setorial<sup>79</sup>, dando origem a uma nova fase que será definida por Brittos (Op. Cit.) e adotado também por Bolaño (Op. Cit.) como a da “multiplicidade da oferta”. Segundo Bolaño (2004), só há sentido falar nesta fase quando a TV segmentada “assume também a estrutura de oligopólio nacional, disputando de fato o mercado com a TV de massa” (p. 25).

É esse justamente o ponto de ruptura em relação à configuração anterior que marca o surgimento de um novo período em que as duas trajetórias tecnológicas conviverão, formando dois mercados que se interseccionam. Esse período se iniciou em 1995, e a nova configuração do conjunto do sistema que ele inaugura é um dos fatores determinantes das transformações por que passa hoje a própria TV de massa do país (BOLAÑO, 2004, p. 25).

O ponto de corte dos autores é o ano de 1995, quando houve a aprovação da Lei do Cabo (8.977/1995). Aí novamente há coincidência entre a periodização de Bolaño (2004), complementada por Brittos (2000), e a apresentada neste trabalho. O aprofundamento do neoliberalismo e da globalização no Brasil na década de 1990 vai ter impactos fortes também sobre as experiências de TV Pública no país. No que tange ao movimento intrínseco deste

---

à frente então de algumas emissoras, entre elas a TV Record de São Paulo, e do grupo Bloch, que editava entre outras publicações a revista Manchete.

<sup>79</sup> Embora as primeiras experiências datem da década de 1970, já em 1980 o Estado brasileiro reconheceu os serviços por assinatura com o Decreto 95.744, de 1988, que instituiu os Serviços Especiais de TV por Assinatura (TVA). No mesmo ano, o governo regulamentou por meio da Portaria 250 a Distribuição de Sinais de TV por meios físicos, o DisTV, “um serviço que usava decodificadores terrestres para receber sinais de satélites e distribuí-los para clientes, via cabo” (Jambeiro, 2001, p. 206).

objeto, o reposicionamento do papel do Estado fez com que serviços como a exploração de serviços de radiodifusão fosse considerada não-essencial, problema que recebeu como solução a desestruturação das estruturas de comunicação vinculadas aos diversos governos, tanto do nacional quanto dos estaduais.

Diferimos apenas da periodização utilizada para comparação por definirmos o ano de 1993 como ponto de corte desta nova fase, por ter registrado a primeira grande crise de um dos principais Aparelhos Midiáticos Públicos, a TVE do Rio de Janeiro. O caráter de multiplicidade da oferta desta fase também impactou no modelo de regulação da TV Pública com a inclusão dos canais básicos de acesso gratuito na Lei do Cabo.

Este desenvolvimento levou ao cenário já apresentado de um setor que se mantém em sua condição de “complementaridade marginal” quanto ao conjunto do modo de regulação setorial da televisão brasileira neste final de década. Quanto ao ambiente normativo, este é caracterizado por um quadro que Ramos (2006) denomina de “dispersão política e fragmentação regulamentar”.

Fragmentação e dispersão que possibilitam, nos termos daquela hipótese, grande concentração de poder político, econômico e cultural em instituições de mercado, em detrimento do poder normativo, político, regulamentar e regulatório, do Estado e em oposição direta aos anseios de educação, informação e cultural que existem na sociedade (RAMOS, 2006).

A dispersão política, entendida como a separação deliberada dos órgãos responsáveis por diferentes áreas das políticas de comunicação, é resultado de alterações casuísticas no marco normativo do setor, como a separação entre radiodifusão e telecomunicações, e da ausência de uma arquitetura institucional que articule os diversos espaços de formulação e implementação de políticas referentes à área em uma política ou estratégia nacional. Atualmente, no plano do Executivo Federal, há cinco órgãos com ações na área. O Ministério das Comunicações (Minicom) é responsável pela formulação das políticas do setor e gestão e fiscalização das outorgas de radiodifusão. A ANATEL é o órgão regulador dos serviços de telecomunicações, da administração de suas outorgas e do espectro de radiofrequências. A Secom tem como atribuições coordenar a comunicação de governo. O Ministério da Cultura desenvolve políticas para a produção audiovisual. A Agência Nacional de Cinema (ANCINE) regula, fomenta e fiscaliza a indústria fonográfica e videonográfica. Por último, o Ministério da Justiça atua na normatização de alguns aspectos referentes ao conteúdo, especialmente a classificação indicativa de programas e espetáculos.

Já a fragmentação regulamentar, entendida como pulverização deliberada e casuística de normas, é resultado de um histórico de elaborações, alterações e revogações dos diplomas legais da área. Isto fez com que a televisão não possuísse regulamentação específica para o meio, sendo regulada por plataforma de distribuição. Como visto no capítulo histórico, a televisão por onda de radiofrequências, também conhecida por radiodifusão de sons e imagens, é disciplinada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT, Lei 4117/1962), enquanto a TV segmentada é regulada por três diplomas: a Lei da TV à Cabo (8.977/1995), o MMDS pelo Decreto no 2.196, de 8 de abril de 1997 e o DTH pela Portaria do Ministério das Comunicações N° 321, de 21 de maio de 1997. Verifica-se, portanto, que não é possível falar em uma regulamentação da televisão no Brasil, mas de cada de suas diversas plataformas.

Bolaño (2007) identifica três forças que disputam a direção do ambiente normativo relativo à televisão brasileira: (1) uma conservadora, “absoluta durante o período do regime militar, garante uma sólida articulação de interesses entre os poderes políticos e econômicos locais e nacionais”; (2) uma liberal, ligada aos interesses dos capitais internacionais; e (3) uma progressista, que atua desde antes da Constituinte perseguindo um projeto anti-monopolista e pró-pluralizante e diversificador. Ao analisar o embate entre estas na definição das políticas de comunicação no país, o autor conclui que há coerência na regulação realizada nas áreas do audiovisual e da comunicação social “no sentido de preservar sempre os interesses dos radiodifusores” (Ibidem, p. 105).

A reprodução desta lógica ao longo da evolução histórica do modo de regulação setorial das comunicações, em especial da televisão<sup>80</sup>, no país resultou em uma estrutura de mercado e de propriedade organizada em torno do predomínio das redes nacionais, ainda lideradas pela Globo. Há atualmente no país entre as 421 geradoras e 9.998 retransmissoras de TV aberta, 368 operadoras de TV por Assinatura e 25 emissoras de TVA em funcionamento no Brasil (PROJETO DONOS DA MÍDIA<sup>81</sup>). A Rede Globo é a que possui mais veículos associados a si, com 34 grupos regionais de mídia e 99 TVs abertas. Em seguida vêm o SBT,

---

<sup>80</sup> A televisão é o meio com maior participação no mercado publicitário brasileiro. Em 2008, ela faturou R\$ 13,4 bilhões, sendo R\$ 12,6 bilhões na TV aberta e R\$ 802,7 milhões na TV por assinatura (Instituto Inter-meios, 2009). Considerada isoladamente, a TV aberta foi o principal destino das receitas oriundas de anúncios publicitários, seguida pelos meios Jornal, com R\$ 3,4 bilhões, Revistas, com R\$ 1,8 bilhão, TV por assinatura, com R\$ 802,7 milhões, e Internet, com R\$ 759,3 milhões. Esta última registrou crescimento de 44,1% em relação ao ano de 2007. A TV manteve alta participação nas receitas publicitárias, ficando com mais de 60% destes recursos.

<sup>81</sup> Utilizamos a sistematização feita em Gorgen, 2008.

com 37 grupos e 62 emissoras, a Record, com 31 grupos 51 TVs, a Bandeirantes, com 23 grupos e 40 TVs e a RedeTV!, com 20 grupos e 25 emissoras associadas.

Em relação à participação no mercado, o predomínio da Globo se mantém inclusive acima de sua audiência. Segundo dados preliminares divulgados na imprensa especializada (COSTA, 2009), a Rede Globo deve fechar 2009 atingindo R\$ 9,5 bilhões de faturamento. Muito atrás, em segundo lugar, vem a Record, que deverá chegar a R\$ 1,8 bilhão, considerados aí não apenas os recursos oriundos da venda de publicidade, mas, sobretudo, o repasse que a Igreja Universal do Reino de Deus faz à rede a título de arrendamento de tempo para veiculação de seus produtos na faixa da madrugada. O SBT prevê crescimento de 14%, mas deve arrecadar apenas 700 milhões de reais em publicidade. As fortes barreiras à entrada impostas pela Globo condicionam as possibilidades de seus concorrentes. Das principais redes que disputam com a líder, as segunda e a terceira colocadas possuem um modelo de negócios viabilizados por receitas externas ao negócio televisivo. A Record depende fortemente das verbas da IURD, enquanto o SBT, desde seu início, sobrevive a partir da potencialização dos empreendimentos não-midiáticos do grupo Silvio Santos, como o Baú da Felicidade e a recente rede de produtos de beleza Jequiti.

Esta estrutura de mercado é marcada por dois fatores, que ocorrem de maneira combinada: a concentração de propriedade e a organização em rede. O segundo é a forma manifesta do primeiro, uma vez que o predomínio dos grupos Globo, Record, SBT e Band ocorre exatamente pela sua forma de organização em rede, pela qual associam-se a grupos regionais geralmente detentores de negócios na televisão aberta, no rádio e na mídia impressa. Estes grupos afiliados retransmitem a programação das cabeças-de-rede, recebendo parte da publicidade captada pela rede, em valores proporcionais à audiência local. As cabeças arrecadam parte dos valores provenientes da propaganda local e, ao aumentarem seu alcance por meio das afiliadas, conseguem ter poder de influência política e se tornar economicamente atrativos para os anunciantes nacionais.

Neste cenário, a concentração manifesta-se em três níveis (LIMA, 2003). No primeiro, há uma concentração horizontal, caracterizada pelo controle de diversos veículos de um mesmo tipo. Um exemplo é o caso da cidade de Brasília, onde a Record transmite a Record Brasília e a Record News, ou na TV por assinatura, onde a Globo possui participação na NET e na Sky, embora a primeira tenha base territorial de operação local e a segunda, nacional. Na chamada concentração vertical, um mesmo grupo comanda diversos elos da cadeia produtiva.

É o caso explícito da Rede Globo, que produz e distribui seu próprio conteúdo na TV aberta e mantém a programadora GloboSat (que produz canais como Multishow, GNT e Globonews), a empacotadora NetBrasil e a distribuidora Net Serviços no mercado de TV a Cabo. O último e mais grave caso é a propriedade cruzada, marcada pela posse de vários veículos (rádio, jornal, TV) por um mesmo grupo. É o caso de praticamente todas as redes de TV e dos grupos afiliados regionais, além de outros grandes grupos que se organizam a partir de outras mídias (como os grupos Folha, Estado e Abril).

O retrato atual da TV Pública apresentado na seção anterior se insere em um momento de transição deste modo de regulação setorial.

Vivemos hoje um processo de mudança daquele modo de regulação definido em 1962 e os contornos básicos do novo modelo já estão bastante claros (...) Assim, o novo modelo que se delinea claramente para o país promove em geral uma liberalização importante (na informática, nas telecomunicações e na TV segmentada), reforçando os mecanismos de mercado, aliados à existência de um órgão relativamente autônomo de regulação, o que, não obstante, não se aplica à radiodifusão tradicional, na qual poderosos interesses políticos e econômicos consolidados ao longo de décadas impediram até o momento qualquer mudança (BOLAÑO, 2007, p. 95).

Esta transição ocorre no interior de um fenômeno global denominado “convergência midiática”, que se manifesta em seis “níveis”: (1) no dos agentes, com a fusão incessante dos capitais do setor; (2) no da produção, com os conteúdos cada vez mais sendo pensados para as mais diversas janelas de exibição ou formas de consumo; (3) no nível da distribuição, com a possibilidade crescente das plataformas de circularem som, imagem e dados ao mesmo tempo; (4) na oferta de serviços, feitas por um mesmo grupo econômico, mesmo que a partir de canais diferentes de distribuição; (5) no nível dos dispositivos de recepção, cada vez mais interconectados com as diferentes plataformas; e (6) no nível político e da regulamentação, com a re-regulamentação e a liberalização das fronteiras entre os serviços e dos limites à participação do capital estrangeiro para viabilizar legalmente os processos anteriores. Ou, na síntese feita por Brittos (2005):

Com a convergência tecnológica, geradora da convergência de serviços, as empresas de mídia convencionais acabam tendo suas funções ampliadas, permitindo seu uso com outros fins não antes imaginados, aumentando o interesse sobre elas. Ao mesmo tempo, sofrem a concorrência de empresas de outras áreas e localidades, necessitando capitalizar-se. É nessa conjuntura que os grupos de mídia internacionalizam-se (com atraso, relativamente a outros setores). A internacionalização justifica-se diante da combinação de objetivos como os seguintes: obter vantagens competitivas, alcançando uma dimensão que permita o fortalecimento frente aos concorrentes; ocupar espaço para evitar a expansão dos adversários; conquistar novas oportunidades de crescimento forat do mercado de origem, em vias de saturação; desfrutar um momento que favorece o poder de

aquisição de uma dada moeda; aproveitar o próprio know-how em áreas ou setores virgens; obter economias de escala não alcançáveis no interior do lugar d eorigem; e fugir de normas anti-trustes nacionais (BRITTOS, 2005, p.135).

Para Santos (2008), a TV aberta brasileira ainda tem funcionado como vértice da resistência à acentuação do processo de convergência no setor de comunicações no Brasil. “A composição do sistema de televisão aberta tem funcionado, portanto, como uma barreira às possibilidades de convergência, bem como à entrada de novos atores ao acesso universal às novas tecnologias e à re-regulamentação do setor”<sup>82</sup> (SANTOS, 2004, p. 250). No entanto, as alterações nas bases do atual modo de regulação setorial da televisão vêm ocorrendo de maneira mais efetiva nos últimos anos.

Isso se dá, em nossa visão por uma combinação de fatores. O primeiro é o aprofundamento do processo de convergência citado acima, que vem se manifestando nas pressões dos grupos comerciais de telecomunicações pela possibilidade de distribuição de conteúdos audiovisuais<sup>83</sup>. O segundo envolve as possibilidades trazidas pela migração do serviço à plataforma digital terrestre, em especial a multiplicação do número de agentes no espectro de radiofrequências, o que poderá pulverizar o principal mecanismo de financiamento das redes comerciais: o bolo publicitário<sup>84</sup>. O terceiro é o acirramento da concorrência entre as redes, especialmente a perseguição da líder pela Record<sup>85</sup>, pode gerar abalos na posição da Globo e em sua capacidade de manter as barreiras de resistência às pressões convergentes. O quarto é a mudança no posicionamento das emissoras públicas no modo de regulação setorial a partir da criação da EBC e da TV Brasil, tema que será abordado no próximo capítulo.

<sup>82</sup> A autora argumenta que a estrutura e a agência da televisão aberta têm logrado represar esta entrada, entre outros motivos: a) o detalhamento das lógicas clientelistas que transformou as outorgas municipais de rádio e televisão em moeda política no jogo federal; b) o deslocamento, na regulação do setor, da centralidade do interesse privado, em detrimento do interesse público, para a centralidade do interesse político e/ou religioso, local ou regional, em detrimento do interesse econômico global ou nacional; c) a esdrúxula separação das velhas e novas tecnologias de comunicação em marcos regulatórios distintos (radiodifusão no âmbito do Ministério das Comunicações, e comunicações<sup>3</sup> no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações);e, d) a ausência de transparência sobre a estrutura de propriedade e de afiliação da radiodifusão nacional (SANTOS, 2008, p. 1-2).

<sup>83</sup> Até o presente momento restritas à TV por assinatura na disputa pela regulamentação do setor na discussão sobre Projeto de Lei 29 de 2007.

<sup>84</sup> Embora a TV digital tenha possibilidades para gerar uma reorganização “a partir de dentro”, o êxito dos radiodifusores comerciais em assegurar a continuidade do modelo de exploração do serviço represa estas potencialidades. Neste quadro, estas poderão ser levadas a cabo pelas emissoras públicas.

<sup>85</sup> Entre 1995 e 2001, a Vênus Platinada sofreu uma queda de audiência de 65% para 49% (BOLAÑO; BRITTOS, 2007) . Entre 2002 e 2004 a emissora ensaiou uma recuperação, chegando a 57%, mas entre 2005 e 2009 experimentou nova queda para o percentual de 47,6% (PROJETO INTER-MEIOS). Já a Record cresceu de 12,3% em 2004 para 16,4% em 2007, ano em que ultrapassou o SBT. Entre 2004 e 2008, quase quadruplicou seu faturamento, saindo de R\$ 500 milhões para R\$ 1,8 bilhão (RECORD, 2009). A estratégia da rede para este crescimento foi a similarização do padrão de programação da líder, opção que vem apresentando resultados.

### 3. A TV BRASIL E UM NOVO MOMENTO NA TV PÚBLICA BRASILEIRA

#### 3.1. A Gênese

A disputa pela escolha do padrão tecnológico e pela definição do modelo de transição à plataforma digital terrestre<sup>86</sup>, concretizada no Decreto 5.820, de 2006 - que criou o Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (SBTVD-T) - resultou na vitória dos interesses do empresariado de radiodifusão nacional<sup>87</sup>, que viu sua proposta de modelo de exploração do novo serviço concretizado na norma. A proposta de um modelo alternativo calcado na ampliação dos agentes do setor e na potencialização das funcionalidades interativas e convergentes com outros meios para a TV Digital, defendido por entidades do campo progressista organizadas em torno da Frente Nacional por um Sistema Democrático de Rádio e TV Digital<sup>88</sup> e reivindicado dentro

---

<sup>86</sup> A discussão sobre o tema iniciou durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, mas o último ministro das comunicações deste mandato, Juarez Quadros, tomou a decisão de remeter a escolha do padrão ao governo seguinte. Em novembro de 2003, já na gestão de Lula, o Ministério das Comunicações editou o Decreto 4.901. Ele marcou um giro na condução do processo por: (1) firmar princípios progressistas para o então criado Sistema Brasileiro de TV Digital, como a promoção da inclusão social, diversidade cultural e o desenvolvimento tecnológico nacional; (2) instituir um modelo de gestão colegiado e com participação da sociedade por meio de um comitê consultivo; e por (3) autorizar o governo a financiar pesquisas com vistas à criação de soluções tecnológicas nacionais para a nova plataforma. Foram envolvidos mais de 1.000 pesquisadores e gastos de cerca de R\$ 65 milhões, chegando a resultados importantes em diversos componentes do sistema, especialmente na transmissão, no middleware e no padrão de compressão do sinal. No entanto, a crise política que acometeu o governo Lula em 2005 fragilizou o comando do Executivo e permitiu o Ascenso da posição dos radiodifusores. Um fator central foi a nomeação do novo ministro das comunicações, Hélio Costa, que assumiu em julho de 2005 questionando explicitamente o Decreto 4.901/2003 e desacreditando a viabilidade de um novo modelo de TV Digital brasileiro (BOLAÑO, 2007, p. 81). O resultado foi uma reviravolta na condução do processo em favor dos interesses das redes comerciais de televisão: um modelo calcado na alta definição em detrimento da multiprogramação, cuja implantação deveria passar pela adoção do padrão tecnológico japonês. Para os empresários, esta tecnologia garantiria que não houvesse uma reorganização do espectro resultante da entrada de novos canais, o que significaria mais competição pela audiência e, conseqüentemente, e repartição do bolo publicitário. O pleito foi plenamente atendido pelo governo. Em 29 de junho, durante a Copa do Mundo de Futebol, o governo editou o Decreto 5.820, que aprovou a tecnologia japonesa como base para o Sistema Brasileiro de Televisão Terrestre (SBTVD-T). Segundo a norma, aos atuais concessionários seria consignado um canal adicional no espectro eletromagnético, mesmo que sua utilização não fosse integral. O prazo para a transição foi fixado em 10 anos em um cronograma gradual que iniciaria nas grandes capitais e depois avançaria nas cidades de menor porte. Para a modalidade não-comercial, foram reservados quatro canais, sendo um “do Poder Executivo”, um “da Educação”, um “da Cultura” e um “da Cidadania”.

<sup>87</sup> Segundo Moysés e Gindre (2006), o Decreto “estabeleceu o padrão japonês para a televisão digital brasileira e presenteou radiodifusores com mais uma fatia do espectro de frequências, marcou a consolidação da aliança entre o governo Lula e o principal grupo de comunicação do país, bem como o rompimento definitivo com os compromissos históricos que o elegeram”.

<sup>88</sup> Sobre a participação da sociedade civil no processo, ver SANTOS, S. (2006) e BOLAÑO e BRITTOS (2007).



do Executivo Federal apenas pelo Ministério da Cultura (MinC), foi incorporado no artigo 13 do Decreto 5.820, segundo o qual a União poderia operar quatro canais: um do Poder Executivo, um da cultura, um da educação e um da cidadania. A medida visou dialogar com as demandas apresentadas pela equipe do MinC durante o processo. Na cerimônia de assinatura da norma, a ausência de um único representante da pasta pode ser entendida como um sinal, em nossa visão, do descontentamento dos dirigentes do Ministério em relação ao desfecho do episódio.

Perdida a batalha pela configuração futura do modelo da televisão aberta brasileiro, o Ministério da Cultura debruçou-se no debate, mais profundo, sobre os desafios colocados ao campo não-comercial, cujo fortalecimento defendeu na formatação do SBTVD-T. Para tal, iniciou, em parceria com a Radiobrás, um diálogo com as quatro modalidades de televisão sem fins lucrativos então existentes no país: as educativas, as legislativas, as universitárias e as comunitárias. Esta articulação resultou na criação de um espaço institucional de debate sobre o tema: o Fórum Nacional de TVs Públicas. O objetivo da iniciativa foi resgatar o setor e apontar soluções para os obstáculos ao seu fortalecimento nos campos da infra-estrutura, programação, financiamento e modelos jurídico-institucionais. As discussões partiriam de diagnósticos sobre o setor (consolidados no Caderno de Debates 1<sup>89</sup>), passariam por reuniões preparatórias de elaboração sobre temas específicos (missão, configuração jurídica, legislação e marcos regulatórios, programação e modelos de negócio, tecnologia e infra-estrutura e migração ao digital) e culminariam em um evento em Brasília em maio de 2007. No anúncio da iniciativa, realizado em 14 de setembro daquele ano, o então ministro Gilberto Gil deixou clara o caráter reativo do Fórum ao modelo criado pelo Decreto 5.820.

Todos que quiserem poderão participar desse fórum. É necessário que todo mundo queira participar da discussão sobre televisão no Brasil. Temos que evitar que a TV digital seja apenas uma repetição do modelo analógico, tal como ele foi até agora. Para isso o governo está discutindo e tem grande responsabilidade. É preciso agora ter o papel crítico, profundo, que critique a proposta que o governo fez, enriqueça essa proposta e exija que o governo opte por um modelo que não seja empobrecedor (GIL; apud. ALBUQUERQUE, 2006).

Além de dar resposta às demandas democratizantes suprimidas pelo conservadorismo do SBTVD-T, outras duas características do Fórum foram a defesa de um contraponto necessário à hegemonia das redes de televisão comerciais e a busca pela integração das fragmentadas experiências de televisão sem finalidade de lucro.

---

<sup>89</sup> BRASIL. Ministério da Cultura. Fórum Nacional de TVs Públicas. Caderno de Debates 1. Diagnóstico do Campo Público. 2006.

A nossa televisão pública existe, mas dispersa e fragmentada ao nível da exaustão, num grau em que as partes não se reconhecem integrantes de um todo comum. Elas compõem um sistema de comunicação pública - porque se somam num esforço de comunicação não-comercial, que não têm a audiência como obsessão e nem o anunciante como objetivo (GIL; SENNA; BUCCI; CARMONA, 2006).

Este elemento distintivo, a oposição à lógica da TV comercial, resultou por dar identidade ao que passou a ser autodenominado como “Campo Público de Televisão”. Contudo, o tema “TV pública” ganhou, no início de 2007, um novo patrocinador dentro do governo federal: o ministro das comunicações, Hélio Costa. Em janeiro daquele ano, o ministro anunciou que o governo estudava criar uma nova rede pública de TV e de rádio, formada a partir dos canais cuja exploração pela União foi prevista no Decreto 5.820/2006. O anúncio surpreendeu não apenas as associações do Campo Público e as entidades da sociedade civil que participavam do Fórum Nacional de TVs Públicas, mas o próprio Ministério da Cultura.

Em 12 de março, o titular do Ministério das Comunicações apresentou ao presidente da república uma proposta preliminar, segundo a qual a rede seria ofertada a todo o País no sinal analógico inicialmente por um canal entre a faixa de 60 a 69 do UHF. Ela custaria R\$ 250 milhões em quatro anos e seria “menos chapa-branca que a Radiobrás”. (COSTA, apud. LOBATO, 2007). Costa utilizou a então estrutura do governo federal como referencial a ser superado, mas não chegou a emitir uma afirmação conclusiva se ela seria integrada a esta nova experiência.

A falta de clareza no projeto não se restringiu à presença da Radiobrás, mas esteve presente na própria definição de seu caráter. O ministro anunciou primeiramente que o projeto tratava de uma rede pública de TV. Ao receber críticas pela incorreção do termo, já que se tratava de uma nova rede do governo federal, envolveu-se em um incidente diplomático ao criticar duramente a emissora comandada pelo governo da Venezuela, afirmando que estatal era este veículo. No entanto, chegou a justificar a criação da nova rede “por questões de segurança nacional” (Ibidem), uma vez que, com a privatização da Embratel, o Poder Executivo perdeu a prerrogativa de entrada em cadeia nacional, passando a depender das emissoras para a execução deste tipo de manifestação pública.

O ministro na época responsável pela Radiobrás, Luiz Dulci, da Secretaria-Geral da Presidência da República, manifestou-se publicamente em uma linha levemente diferente da de Hélio Costa sobre o aproveitamento da empresa pública, evidenciando a falta de acordo entre a posição do ministro a de outros membros do governo. “A minha opinião é que devem

ser aproveitadas as estruturas de governo que já existem. Aliás, não são de governo, e sim do Estado brasileiro, que tem funcionários, estrutura, acúmulo de experiências que considero positivo” (Ibidem).

Ao final, a iniciativa de Hélio Costa, além de um problema de método (anunciar uma medida de governo enquanto o próprio promovia um processo de debate para o estabelecimento das prioridades relativas ao assunto), evidenciou uma insuficiência quanto ao mérito da questão, emitindo declarações confusas ao manifestar intenções sem clareza quanto ao que caracterizaria a nova rede pública.

O Ministério das Comunicações bem que poderia aguardar o final do processo para, à luz de suas conclusões, propor o que é plenamente legítimo e recomendável, a reforma do sistema estatal de televisão em mãos do poder executivo e sua organização em rede nacional. Mas não o fez, infelizmente, e o debate eclodiu antes que muitas preliminares fossem aclaradas, resultando em confusão generalizada (PRIOLLI, 2007)

O vôo solo de Hélio Costa foi de curta duração. No dia 21 de março, após o incidente diplomático envolvendo o governo Chávez, ele reclamou das críticas feitas pelo Ministério da Cultura e afirmou que o interlocutor dentro do governo para o tema passaria a ser Gilberto Gil. “Quem se intitula em querer falar de TV pública, não sei quem lhe deu essa delegação, é o Ministério da Cultura. Fique com eles, estou passando de papel passado. Por favor, quando quiserem falar de TV pública, perguntem ao ministro Gilberto Gil” (TAVARES, 2007).

Dias depois, no entanto, foi anunciado o real responsável por levar a cabo a empreitada da criação de uma nova TV pública: o ex-comentarista político das redes Globo e Bandeirantes Franklin Martins, escolhido para comandar um novo órgão nomeado Secretaria de Comunicação Social do governo (Secom), responsável por conduzir o projeto. Hélio Costa ainda foi à Câmara dos Deputados para audiência com a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática no dia 4 de abril, mas, a partir daquele momento, o processo passaria a ser comandado pelo ministro Franklin Martins. Se a participação, ou a não-participação, do ministro das comunicações estava aparentemente resolvida, ainda restava equalizar o trabalho que seria desenvolvido pelo titular da nova Secom com o acúmulo então em construção pelo Ministério da Cultura no processo do Fórum Nacional de TVs Públicas.

A etapa final do Fórum ocorreu em Brasília entre os dias 8 e 11 de maio de 2007. Nos debates e entrevistas, Franklin Martins e Gilberto Gil, além de outros representantes do governo, debateram possibilidades para a nova rede do governo federal, mais ainda sem

apontar para consensos produzidos. O principal produto do Fórum foi a “Carta de Brasília”, documento que apresenta os desafios e soluções consensuadas ao longo da série de debates. A Carta defendeu uma TV pública editorialmente independente de mercados e governos, que estimule a formação crítica do cidadão e valorize a produção independente e regionalizada, expressando a diversidade de gênero, étnico-racial, de orientação sexual, regional e social do Brasil. Este caráter autônomo deveria ser garantido por uma gestão democrática a partir da criação de um conselho a ser composto majoritariamente por representantes da sociedade civil.

O modelo de financiamento defendido formado por múltiplas fontes, tendo como uma de suas pernas uma participação “decisiva” do governo e a criação de fundos não contingenciáveis. A transição para a tecnologia digital deveria envolver investimentos em uma infra-estrutura tecnológica única por meio do uso de um operador de rede<sup>90</sup> que integrasse as diversas formas de difusão de conteúdo digital. A “Carta de Brasília” definiu a multiprogramação<sup>91</sup> como modelo para a televisão pública e coloca a necessidade de garantir neste processo, espaço na televisão aberta para os canais do campo público, hoje restritos ao cabo (emissoras legislativas, universitárias e comunitárias). Acrescenta que todas estas iniciativas devem apontar para a criação de um Sistema Público de Comunicação a partir da regulamentação do capítulo da Constituição Federal da Comunicação Social.

---

<sup>90</sup> Estrutura de geração de sinais que pode difundir sinais de mais de um canal.

<sup>91</sup> Transmissão de várias programações dentro de um mesmo canal.

### 3.1.1. A Formatação da TV Brasil

No dia 25 de maio, o presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, se reuniu com os ministros que então estavam envolvidos na elaboração do projeto: Dilma Rousseff (Casa Civil), Juca Ferreira (interino na Cultura), Franklin Martins (Secom), Fernando Haddad (Educação) e um representante do Ministério das Comunicações (POSSEBOM, 2007). No encontro, foi apresentada sugestão para o que nome da nova rede fosse “TV Brasil”, ganhou espaço a idéia de um modelo de gestão cujo núcleo seria um conselho com maioria da sociedade e apontou-se para um modelo de financiamento baseado em recursos orçamentários e em fundos públicos. Mas a principal preocupação dos ministros foi quanto à figura jurídica que o ente mantenedor da rede assumiria e como a Radiobrás e a Acerp seriam incorporadas nela.

Para a tarefa de definição da forma da nova experiência, foi instalado, no dia 29 de abril, um Grupo de Trabalho Interministerial com a tarefa de “propor diretrizes e medidas para a implantação do sistema brasileiro de Televisão pública, no âmbito do Poder Executivo Federal, e da rede nacional de televisão pública” (BRASIL, 2008). “Este grupo de trabalho teve prazo de 90 dias a partir da sua criação para formatar uma proposta legal: como seria a empresa, qual seria o formato jurídico” (PIRES, 2009). Foram incluídos no grupo representantes da Secretaria de Comunicação Social, Casa Civil, Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Ministério das Comunicações e da Radiobrás, bem como da Acerp. A ele também foram incorporados membros que posteriormente seriam integrados ao quadro dirigente da EBC, como Eduardo Castro, Florestan Fernandes Júnior., além do professor com notório saber no tema Laurindo Leal Filho, da Universidade de São Paulo.

O grupo teria um prazo de 60 dias, a partir de sua instalação, para entregar ao Presidente da República relatório contendo “proposta da natureza jurídica, modelo de gestão administrativa e diretrizes para o financiamento do sistema brasileiro de televisão pública, no âmbito do Poder Executivo Federal, e da rede nacional de televisão pública” (Ibidem.). Os principais desafios desse grupo foram definir a natureza jurídica e a forma institucional do ente operador da nova rede. Foram encomendados estudos sobre as figuras jurídicas existentes, suas vantagens e desvantagens e qual se adequava melhor a uma rede de televisão.

Dos vários modelos estudados, mais de 14 apresentados pela Fundação Getúlio Vargas, não aparecia um, que era tragicamente o mais citado: a tal fundação pública. Só que este

projeto era originário do Ministério da Saúde para minimizar a burocracia dos hospitais públicos imposta pela Lei 8.666 [que disciplina as compras no serviço público] mas o Congresso não tinha votado (Ibidem.).

Sem a possibilidade de adotar esta opção, pois ela dependeria da votação da proposta do Ministério da Saúde no Congresso Nacional, o grupo escolheu a figura de empresa pública, “na qual, por outro lado deveríamos criar mecanismos de controle público” (Ibidem). LEAL FILHO (2009) avalia que a difícil engenharia para encontrar uma fórmula jurídica que atendesse às demandas da nova rede findou por tomar boa parcela do já escasso tempo do grupo. “Para enfrentar este desafio, este debate acabou por reduzir talvez o espaço para o debate sobre o perfil da Empresa e seus objetivos”. O modelo de financiamento também se colocou como um desafio aos integrantes do grupo, especialmente a permissão ou proibição de publicidade. “Havia um desconforto com o tema. E no aprofundamento, apareceu a solução da publicidade institucional, na qual as empresas podem anunciar as suas atividades de responsabilidade social, mas não produtos, e isso tranquilizou o grupo” (PIRES, Op. Cit).

Uma preocupação presente era como a configuração das fontes de receitas poderia impedir a ingerência de governos de plantão nas atividades da nova rede. Em audiência pública realizada no dia 27 de junho, o ministro Franklin Martins explicou-a aos parlamentares da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI), abordando as questões mais criticadas pelos parlamentares em relação à iniciativa. “Estamos procurando um modelo de financiamento que dê independência à TV pública. É preciso haver mecanismos que impeçam que a ‘torneirinha’ dos recursos esteja nas mãos do palácio, senão um belo dia ele fecha e põe a TV pública em situação desagradável (O ESTADO DE S. PAULO, 28/6/2007).

O tema mais polêmico em relação ao diálogo com entidades da sociedade civil foi o modelo de gestão. Tão logo houve a sinalização da escolha pela criação de um conselho como instância de participação da sociedade, instalou-se o debate sobre os procedimentos para a sua composição. No interior do GT, havia duas posições sobre o assunto. A primeira, patrocinada pelo ministro Franklin Martins, previa a indicação pelo Presidente da República de conselheiros sem vinculação a movimentos ou segmentos, que seriam escolhidos livremente por seus atributos pessoais e pela sua representatividade na sociedade brasileira. A segunda, capitaneada sobretudo pelo professor Laurindo Leal Filho, consistia na nomeação pelo Presidente da República a partir de indicações feitas pela sociedade.

Embora discordasse da origem da indicação, Leal Filho endossava a crítica ao perfil corporativo dos ocupantes das cadeiras do conselho e defendia a definição de um perfil que envolvesse determinados requisitos.

Minha proposta final foi que deveria ter parte indicada pela sociedade a partir de um perfil desejado: compromisso com serviço público, história na comunicação eletrônica etc. Minha idéia era ter este perfil e aí sim solicitar às entidades da área para indicar (LEAL FILHO, Op. Cit).

Entidades da sociedade civil que participaram do I Fórum de TVs Públicas também passaram a se posicionar em relação à discussão. Em 24 de agosto foi divulgado o manifesto “Pela gestão democrática na TV Pública” (2007). O foco das críticas era a forma de indicação pelo Presidente da República e o perfil dos membros do conselho da nova rede.

É com grande preocupação, entretanto, que acompanhamos a intenção da Secretaria de Comunicação Social de estabelecer mecanismos de gestão vinculados exclusivamente ao Executivo federal. por parte, exclusivamente, do Presidente da República. Consideramos que um modelo de gestão baseado em um conselho composto por “personalidades” indicadas pelo Presidente da República – ainda que os representantes do governo sejam nele minoria e independentemente dos membros escolhidos – é diametralmente oposto ao acúmulo histórico sobre formas de representação da sociedade em espaços onde há a busca pela desvinculação de interesses exclusivos de governos. Com um conselho indicado pelo Presidente, a TV pode já nascer sem autonomia e independência, objetivo maior de uma emissora que se pretende pública<sup>92</sup>.

Nas reuniões realizadas com as entidades e em debates públicos, Franklin Martins manteve o argumento de que um conselho indicado por organizações e movimentos teria caráter “corporativo”, privilegiando a disputa entre visões particulares em detrimento da representação da diversidade da população brasileira (OLIVEIRA; MILANI, 2007). O argumento não foi suficiente para convencer as entidades. “É certo que não deve haver no conselho vagas fixas para nenhuma instituição. O desafio é estabelecer mecanismos democráticos e participativos de indicação, seja por conferência, seja por eleição direta” (MOYSÉS; BRANT, 2007). Para os autores, esta forma de eleição de representantes em conselhos já é adotada “com êxito” em órgãos como o Conselho Nacional de Saúde e o Conselho Nacional de Cidades. Se as organizações da sociedade civil não foram demovidas, tampouco o ministro Martins e o restante do GTI o foram e prevaleceu o modelo defendido pelo titular da Secom.

Em agosto daquele ano, o governo federal aprofundou o diálogo com as emissoras educativas com vistas à formatação da arquitetura de rede entre a nova estrutura e as TVs

<sup>92</sup> Pela gestão democrática da nova TV pública. Manifesto publicado por 46 entidades nacionais e 21 organizações regionais. Lançado em 24 de agosto de 2007.

públicas estaduais. A entrada deste tema evidenciou a preocupação com o alcance da nova TV do Executivo Federal, explicitada pelo ministro Franklin Martins em um encontro com os dirigentes das estaduais: “se nós não tivermos uma rede nacional simultânea, nós não teremos escala para sermos apreciados ou criticados nacionalmente” (CRAIDE, 2007). Na reunião, chegou-se a uma organização na qual os membros poderiam participar como associados ou plenos. O primeiro estaria autorizado a utilizar programação da TV Brasil e poderia apresentar conteúdos para uso por parte desta. O segundo teria benefícios maiores, mas teria adotar um modelo de gestão semelhante àquele da nova emissora federal.

Dentre as afiliadas à Abepec, houve aceitação geral em relação à proposta. Apenas a TV Cultura se mostrou, ao longo do debate sobre a formatação da rede, receosa de uma estrutura muito verticalizada. “Uma rede pública não nasce de decreto, nasce da conversão dos conteúdos, da soma da capacidade de produzir de cada estado e da transmissão disso em caráter nacional”, afirmou em entrevista Jorge da Cunha Lima, presidente do Conselho Deliberativo da Fundação Padre Anchieta, mantenedor da emissora paulista (AQUINO, 2007). Tal reticência era de fácil entendimento, uma vez que a Cultura era a principal fornecedora de conteúdos para as educativas estaduais e, com a criação da nova TV pública provavelmente seria afetada nesta condição de líder da frágil rede. O que, de fato, veio a acontecer.

O governo anunciou, também no mês de agosto, a localização da sede da nova TV no Rio de Janeiro, a partir de um acordo feito com o governador Sérgio Cabral (PMDB). A informação foi confirmada pelo ministro Franklin Martins à imprensa, segundo o qual o presidente Lula teria definido pela capital carioca para garantir uma estréia com “mais energia”. “No caso da TV pública, é importante que seja numa cidade como o Rio, que dá mais energia na largada. Na avaliação do presidente, a largada virá com mais força. E faz parte do processo de revitalização do Rio”, justificou (DAMÉ, 2007). Neste mesmo período, iniciaram as negociações para o preenchimento dos cargos-chave da nova empresa.

O economista Luiz Gonzaga Beluzzo foi convidado para ser o presidente-executivo da nova rede, mas não aceitou. “Expliquei ao presidente Lula quais são minhas limitações pessoais. Não tenho condições de ser presidente-executivo. Precisaria passar pelo menos três dias por semana no Rio de Janeiro, e não tenho tempo” (GALHARDO, 2007). Beluzzo aceitou, entretanto, integrar o conselho curador, o que acabou por fazer na condição de presidente. Com a recusa, a jornalista Tereza Cruvinel foi escolhida para o cargo de presidente-executivo e Orlando Senna,



então secretário do audiovisual do Ministério da Cultura, foi escolhido para a vaga de diretor-geral. Completaram o quadro Helena Chagas, para a diretoria de jornalismo, Leopoldo Nunes, para a de programação, Mário Borgneth, para a de relacionamento e rede, José Roberto Garcez, para a de Serviços, Delcimar Pires para a administrativo-financeira, Florestan Fernandes Júnior para a chefia do escritório de São Paulo e Arnaldo César Jacob para a do escritório do Rio de Janeiro.

A composição indica a relação de forças dentro do governo em torno do projeto, em especial o protagonismo do Ministério da Cultura e da Secom. Esta última garantiu a direção com a indicação da presidente, Tereza Cruvinel, além de ter emplacado Helena Chagas, ex-colega de redação de Cruvinel em “O Globo”, na área de jornalismo. Já o Ministério da Cultura, que perdeu a liderança do processo para Franklin Martins, assegurou uma tentativa de equilíbrio ao indicar para o segundo maior cargo um de seus quadros orgânicos, Orlando Senna, na diretoria-geral, o então diretor da Agência Nacional de Cinema (Ancine) Leopoldo Nunes na programação e Mário Borgneth (que havia tido papel central no Fórum de TVs Públicas) no relacionamento e rede.

O time é completado por duas áreas mais periféricas do processo. José Roberto Garcez permaneceu como último sobrevivente da era Bucci, tendo ficado em um cargo menos central com a diretoria de serviços, responsável por tudo aquilo que a Radiobrás tinha de mais “estatal”. Delcimar Pires, então um assessor do Palácio do Planalto, ganhou espaço ao participar da organização do Fórum Nacional de TVs Públicas e, depois, ao coordenar o GTI que formatou a proposta da TV Brasil. A negociação entre Secom e MinC não teve apenas caráter numérico, mas reservou aos respectivos indicados as áreas de interesse de cada órgão: o primeiro passou a comandar a produção de informação e o segundo dos conteúdos culturais.

Uma das questões que já provocava tensões entre partidos, parlamentares e mesmo entre organizações da sociedade era o método de encaminhamento do marco legal da nova televisão pública. Desde o Fórum de TVs públicas, o governo já havia sinalizado sobre a incerteza quanto à forma de envio da proposta, se como “Projeto de Lei” ou se como “Medida Provisória”. Em 10 de outubro de 2007, a dúvida foi sanada com a publicação da Medida Provisória 398, que instituía “os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta” e autorizava “o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC” (BRASIL, 2007).

Diferentemente das sinalizações dadas até então, a Medida Provisória criava não apenas uma emissora de TV, mas uma nova empresa pública de comunicação, estruturada a partir da incorporação da Radiobrás e do patrimônio da Acerp, que teria as funções de executar os serviços de radiodifusão pública do Poder Executivo Federal e operar sua própria rede de emissoras e estações retransmissoras e repetidoras, bem como distribuir a publicidade legal dos órgãos da administração direta e indireta. A norma fixou também os objetivos dos serviços de radiodifusão pública do Poder Executivo Federal, entre eles: oferta de mecanismos para o debate público de temas de relevância nacional e internacional; desenvolvimento da consciência crítica do cidadão por meio de programação educativa, informativa e cultural promotora da cidadania; consolidação da democracia, com estímulo à participação da sociedade e, garantia do direito à informação dos cidadãos.

A Medida Provisória também estipulou princípios a partir dos quais as atividades da nova empresa deveriam ser desenvolvidas, incluindo complementação ao sistema privado; promoção do acesso à informação por meio da pluralidade de fontes de produção e distribuição do conteúdo; a produção e a programação com finalidades educativas, artísticas, culturais, científicas e informativas; promoção da cultura nacional, com estímulo à produção regional e à produção independente; atuação de forma autônoma em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo no sistema público de radiodifusão; e ter a participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão, respeitando-se a pluralidade da sociedade brasileira.

A Medida instituiu um modelo de gestão formado por uma: Diretoria-Executiva, um Conselho de Administração e um Conselho Curador. O Conselho Curador, conforme anunciado durante os debates do GTI, deveria ser integrado por 20 membros, sendo quatro ministros de Estado, um representante dos funcionários e 15 pessoas indicadas pelo Presidente da República “segundo critérios de representação regional, diversidade cultural e pluralidade de experiências profissionais”. (BRASIL, 2007). O órgão teria o papel de zelar pelos objetivos da empresa, aprovando diretrizes educativas, informativas e culturais. A primeira gestão seria escolhida para mandatos de dois e quatro anos, de modo a garantir uma alternância descompassada com um mesmo Presidente da República. A partir da primeira renovação, todos os membros teriam mandatos de quatro anos.

O modelo de financiamento também confirmou as informações que já circulavam: prevendo receitas oriundas de dotações orçamentárias, da prestação de serviços, da

distribuição de publicidade legal; permitindo a veiculação de publicidade institucional de pessoas de direito público e privado, bem como a captação de patrocínios; e proibindo a venda de anúncios publicitários.

Como já era esperado pelo governo federal, a publicação da MP gerou reações em quatro direções diferentes: na própria opção pelo encaminhamento via Medida Provisória; na vinculação da empresa à Secom e na composição do Conselho de Administração; na permissão de publicidade institucional; e na forma de indicação do Conselho Curador. A primeira foi patrocinada principalmente pelos partidos de oposição. “Qualquer alternativa pode ser discutida, mas não por meio de MP. Não é hora de o governo criar uma TV pública”, afirmou o vice-líder do PSDB no Senado, Álvaro Dias (PR) (COMUNIQUE-SE, 2007). “A forma medida provisória é incompatível com o conteúdo TV Pública”, afirmou o deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA) na reunião de Tereza Cruvinel com a Frente Parlamentar de Radiodifusão realizada no dia 30 de outubro na Câmara dos Deputados (NASCIMENTO, 2007). Os Democratas entraram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal contra a Medida por considerarem que ela não atendia os quesitos de relevância e urgência exigidos para este tipo de instrumento.

Na exposição de motivos da MP, os ministros Franklin Martins e Dilma Rousseff argumentam que a norma se justificava pela relevância e urgência de estabelecer as bases materiais para a constituição do

sistema complementar ao sistema privado”, conforme previsto no Artigo 223 da Constituição Federal, bem como de “contribuir para a viabilização do início das transmissões da televisão digital no País, previsto para o próximo mês [dezembro de 2007] (BRASIL, 2007).

A presidente da recém-criada empresa, Tereza Cruvinel, creditou a opção do governo às dificuldades inerentes à criação de uma empresa a partir da fusão de outras.

Estamos unificando duas entidades com culturas e estatutos jurídicos distintos. Tal processo gera insegurança e incerteza que podem ser danosas ao funcionamento das duas instituições. Nos prazos conhecidos para a aprovação de um projeto de lei, essa insegurança se prolongaria por tempo demais, e os custos poderiam ser ainda maiores (COMUNIQUE-SE, 2007).

Mas foi o deputado Fernando Ferro (PT-PE) que explicitou o que acreditamos ter sido o motivo real do envio do projeto por meio de MP. “Se isso viesse por projeto de lei, provavelmente no século 23 teríamos essa televisão. Aqui existe um feudo, aqui nesta sala mesmo

há parlamentares que são donos de televisão”, afirmou, na reunião entre a direção da nova empresa e a Frente Parlamentar da Radiodifusão (NASCIMENTO, Op. Cit). Embora não tenhamos tido, na pesquisa realizada, confirmação verbalizada ou documentada de tal estratégia, acreditamos que esta foi a motivação real do governo federal. O uso da MP forçaria a proposta a entrar na pauta de negociações do Congresso, evitando seu engavetamento.

A segunda reação manifestada foi o desconforto com a vinculação oficial da EBC à Secom. Esta crítica foi vocalizada principalmente pelo ex-presidente da Radiobrás Eugênio Bucci, que também questionou o fato da Medida estruturar o Conselho de Administração apenas com membros indicados pelo Executivo Federal. No seminário “Os desafios para a construção de um sistema público de comunicação”, promovido pelo Interozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social na Universidade de São Paulo no dia 10 de março de 2008, Bucci defendeu que a empresa fosse subordinada ao Ministério da Cultura, e não à Secom, e considerou o formato do Conselho de Administração pouco protegido das pressões do governo.

A EBC é uma estatal, com Conselho de Administração indicado pelo governo, que concentra o poder exercido ali dentro. Os seus dirigentes são escolhidos ou por esse conselho de administração ou pelo Presidente da República. Isso constitui não um passo atrás, mas um déficit em relação ao que pode ser feito para garantir independência (CRUZ, 2008).

A crítica foi minimizada pelo ministro Franklin Martins.

Não tem contradição. Toda empresa pública responderá, do ponto de vista legal, a algum ministério. Isso não quer dizer que ela responderá do ponto de vista da programação, da linha política, do jornalismo. Isso cabe ao conselho curador, que terá mandato, será independente do ministério e terá poder para destituir o presidente da EBC (DAMÉ, 2007a).

O terceiro movimento reativo veio dos empresários da radiodifusão e mirou nas fontes de publicidade institucional asseguradas à empresa pela MP. Os empresários iniciaram uma campanha nos bastidores do Congresso para que os deputados próximos apresentassem emendas definindo os mecanismos “publicidade institucional” e “apoio cultural” de modo a limitar as possibilidades de estas fontes abrirem espaço para a EBC disputar os recursos divididos entre as redes comerciais. “A radiodifusão não é contra a TV pública. Nossa preocupação é com a captação de publicidade. Ou as emissoras são comerciais ou sobrevivem só de recursos oficiais”, afirmou Daniel Slaviero, presidente da Abert (CASTRO, 2007).

Delcimar Pires avalia que não havia sentido para tal preocupação, uma vez que os recursos provenientes de publicidade institucional significavam, à época, apenas 3% do

conjunto do mercado (PIRES, Op. Cit). O raciocínio do diretor administrativo-financeiro desconsidera a lógica da concorrência capitalista e sua dinâmica no Brasil, onde o poder político do empresariado de radiodifusão é utilizado para aniquilar qualquer agente ou política que resulte em perda de posições ou receitas. Priolli (2008) colocou a questão no seu devido lugar ao identificar o que de fato estava em jogo por trás das críticas de setores conservadores e do empresariado.

Qual é a bronca dos "midiocratas" com a nova TV? Certamente não é com o fato de estar sendo criada por medida provisória, em vez de projeto de lei a ser debatido no Congresso. Os resmungos em torno dessa formalidade são apenas isso, muxoxos, posto que é tão possível discutir a proposta governamental na forma de MP quanto de PL, assim como obstruí-la, se houve vontade para uma ou outra coisa. O que a mídia comercial não deseja é que se fortaleça a estrutura pública de televisão, sobretudo pelo acesso a recursos publicitários. Não quer um competidor que lhe roube audiência, depreciando suas tabelas de publicidade, e ainda dispute com ela as verbas dos anunciantes. Acha que isso é concorrência desleal (PRIOLLI, 2008).

O quarto movimento de reação foi a continuação das já manifestadas críticas do campo progressista da sociedade civil organizada<sup>93</sup> quando da confirmação do modelo de indicação dos conselheiros. Os argumentos de ambas as partes já haviam sido apresentados, tendo sucedido apenas uma repetição do debate com críticas de representantes das entidades e réplicas dos dirigentes da empresa e de membros do governo destacando o caráter representativo e diverso do Conselho Curador. A divulgação da lista dos primeiros conselheiros, feita sem qualquer diálogo com a sociedade, acentuou as críticas das entidades.

Em audiência sobre a MP realizada na CCTCI no dia 28 de novembro, O Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social manifestou-se sobre o tema, criticando o modelo do órgão e a nomeação efetuada pelo Presidente da República. “Qual foi o critério para a escolha dos nomes? Onde se deu o debate sobre essa escolha? Qual o sentido de uma TV pública onde o público não participa?” (REGO, 2008, pp. 8-9).

Para a relatoria, foi escolhido o deputado Walter Pinheiro (PT-BA), referência do partido do Presidente da República para as temáticas da comunicação. O parlamentar baiano resistiu, alegando que o tempo era curto e não permitia que houvesse um debate mínimo com a sociedade. Um acordo com o presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT-SP), viabilizou a convocação de uma audiência pública e tempo para que Pinheiro pudesse produzir seu relatório, respeitando o prazo de queda da vigência da MP. Os descontentamentos dos parlamentares e dos setores que eles representam resultaram em 132 emendas apresentadas.

---

<sup>93</sup> O qual identificamos com o que Bolaño (2007) chama de “forças progressistas”.

Os partidos de oposição, confirmando o diálogo com o empresariado da comunicação, apresentaram sugestões, sobretudo na limitação das fontes de financiamento. Inclusive deputados da base governista apresentaram propostas restringindo a captação de publicidade por parte da empresa, como foi o caso do deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP),

À TV pública não cabe a exploração da venda de tempo destinado à publicidade, prática essa exclusiva da radiodifusão comercial. Para seu custeio já conta com a previsão de dotação orçamentária da União bem como a participação dos Estados, Municípios e órgãos de suas administrações, além da possibilidade de obtenção de recursos que suportem sua produção através de mecanismos de fomento à cultura e ao audiovisual (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008).

Já os deputados da base governista, mais especificamente do PT, indicaram mudanças no texto respondendo ao apelo das entidades do campo progressista da sociedade civil pela ampliação da incidência da população sobre a indicação dos membros do Conselho Curador.

A deputada Maria do Carmo Lara (PT-MG) buscou uma mediação entre o texto original e uma mudança radical, sugerindo que oito dos 15 conselheiros da sociedade civil fossem indicados pelo Presidente da República e sete pela sociedade, em método a ser definido no Estatuto da empresa. O relator, no entanto, neste ponto, apenas previu a possibilidade de uma consulta pública na renovação do primeiro mandato, sem, contudo, especificar como esta se daria e reservando ao primeiro Conselho a prerrogativa de organizá-la.

Como o próprio nome diz, Pinheiro acrescentou uma “Consulta”, o que presume, no máximo, que a sociedade será ouvida na escolha dos novos membros do órgão mas não garante, em absoluto, que suas opiniões devam ser consideradas pelo Presidente da República na nomeação. A grande novidade na área da gestão foi a inclusão na MP de uma ouvidoria “para exercer a crítica interna da programação” (PINHEIRO, 2008), com espaço garantido nos meios televisivos, radiofônicos e de Internet da Empresa para apresentar programa com comentários, críticas e sugestões dos telespectadores, ouvintes e leitores dos veículos da EBC.

Um dos temas mais comentados pelo relator foi o financiamento da nova empresa. Pinheiro inovou ao inserir no texto a “Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública”, formada a partir da destinação de 10% da Taxa de Fiscalização de Funcionamento devida ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Do total arrecadado pelo novo mecanismo, no mínimo 75% seriam destinados à EBC. A possibilidade de captação de publicidade institucional foi mantida, admitindo apoios culturais e patrocínios. Apesar de

mantê-los, buscou qualificar a sua previsão na MP ao inserir a definição do termo apoio cultural e limitar a publicidade institucional ao máximo de 15% do tempo. O primeiro passou a compreender o “pagamento de custos relativos à produção de programação ou de um programa específico, sendo permitida a citação da entidade apoiadora, bem como de sua ação institucional, sem qualquer tratamento publicitário” (Ibidem).

Ainda no tocante ao financiamento, o relator corrigiu uma brecha no inciso XI do Artigo 11, que previa a possibilidade de arrecadação de “rendas provenientes de outras fontes”. Da forma como estava, a redação dava abertura para qualquer tipo de receita, razão pela qual Pinheiro acrescentou um condicionante às demais fontes, permitindo o acesso a elas desde que não houvesse o desrespeito aos princípios e objetivos da radiodifusão pública.

Em relação à programação, foi inserida no texto a obrigação de veiculação, no mínimo, de 10% de produção regional e 5% de produção independente na grade de programação semanal. No já mencionado seminário “Os desafios à constituição de um sistema público de comunicação”, promovido pelo Intervozes no dia 10 de março de 2008 na Universidade de São Paulo, o diretor-geral da EBC, Orlando Senna, anunciou que a TV Brasil chegaria a um modelo de 40% de produção independente, 40% de produção regionalizada e apenas 20% de produção própria. A intenção, no entanto, não resultou em qualquer alteração posterior dos percentuais estabelecidos pelo relatório de Walter Pinheiro.

No dia 19 de fevereiro de 2008, o texto final da MP foi aprovado na Câmara dos Deputados com 336 votos favoráveis, 103 contrários e 3 abstenções. A conclusão da votação só ocorreu no dia 26, quando todos os destaques foram apreciados. As únicas duas alterações foram a mudança da sede administrativa, que ficou em Brasília enquanto o centro de produção ficou no Rio de Janeiro, e a inserção da possibilidade da EBC utilizar recursos da Contribuição para o Fomento ao Desenvolvimento da Radiodifusão Pública para a expansão de sua infra-estrutura.

A tramitação foi então para a sua fase mais tumultuada, no Senado Federal. O governo tinha clareza que nesta casa a correlação de forças era mais desfavorável, e precisava realizar o encaminhamento da matéria de forma ágil, uma vez que ela expiraria no dia 21 de março. A estratégia adotada pelo relator, senador Renato Casagrande (PSB-ES), foi a de não propor mudanças no texto, aprová-lo com a redação feita pela Câmara dos Deputados e aperfeiçoá-lo posteriormente em outro instrumento legal.

Pensamos que a oposição ficaria mais relaxada com o acordo pela divisão dos cargos da CPMI [Comissão Permanente Mista de Investigação dos cartões corporativos], mas isso não aconteceu. Vamos enfrentar esse clima [de disputa] até 2010 (CASAGRANDE, apud. OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, 2008a).

Com receio de que a oposição conseguisse impedir a aprovação da MP 368, transformada no Senado em Projeto de Lei de Conversão, diversas entidades publicaram cartas de apoio e manifestos. O Congresso Brasileiro de Cinema (CBC) defendeu que

a criação da EBC e a operação da Rede de TV Brasil são do máximo interesse de toda a população, independentemente de convicções político-partidárias, uma vez que não só abrirão uma enorme janela para veiculação de nossas produções como também, cultivando e desenvolvendo a brasilidade (CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA, apud. OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, 2008).

A Associação Brasileira dos Produtores Independentes de TV (ABPI-TV) também manifestou “apoio” em nota pública, afirmando que apenas uma TV pública plural, independente e de qualidade poderia “colocar esta ferramenta a serviço do povo brasileiro” A ABPITV acredita que só com uma televisão pública plural, independente e de qualidade será possível usar o potencial dessa incrível ferramenta a serviço da maioria do povo brasileiro<sup>94</sup>. As organizações que acompanhavam o processo desde o Fórum Nacional de TVs Públicas, e que travaram forte embate quanto ao modelo do Conselho Curador, mantiveram sua posição, mas também se mobilizaram em defesa da aprovação da MP 398.

Repudiamos as tentativas de desqualificação da TV Pública que tentam obstaculizá-la ou retirar-lhe as prerrogativas indispensáveis para o seu bom desempenho, cerceando a pluralidade da sua programação e a busca de fontes de financiamento não governamentais (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES INDEPENDENTES DE TV, apud. OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, 2008b.).

No dia 12 de março, a votação no plenário do Senado foi o clímax do embate entre o governo e a oposição. O campo progressista da sociedade civil realizou um ato em apoio e correu os corredores do Senado junto com a direção da EBC para tentar reverter a resistência dos oposicionistas. Mas os Democratas e o PSDB mantinham-se inflexíveis sobre a matéria, utilizando o argumento do envio por MP para justificar seus movimentos de boicote. Aquela seção seria, na avaliação dos governistas, a última até o dia 21, quando expiraria a validade da MP. No avanço da madrugada, o líder do governo, Romero Jucá (PMDB-RR), realizou uma manobra inesperada: orientou sua base pela rejeição da Medida Provisória 397, que mudava prazos de contribuição dos trabalhadores rurais, utilizando a justificativa que havia um Projeto de Lei semelhante em tramitação na Câmara dos Deputados. Ao perceber que tal desistência abria

<sup>94</sup> ABPITV apóia a criação da EBC e da TV Brasil. Manifesto lançado em fevereiro de 2008.



caminho para a votação da MP 398, os opositoristas iniciaram uma rebelião, ocupando todos os microfones do plenário e, em seguida, retirando-se do espaço.

O presidente, Garibaldi Alves (PMDB-RN), procedeu normalmente a votação e a MP foi aprovada. A única mudança foi o recuo na medida de assegurava à EBC o direito de transmitir eventos esportivos internacionais nos quais houvesse equipes representando o Brasil, mesmo que seus direitos de transmissão tivessem sido comprados por uma rede comercial. Jucá anunciou que o governo comprometia-se a vetar o artigo na promulgação da Lei, aplacando resistências manifestadas dentro da base governista. Os responsáveis pelo projeto da nova rede pública de televisão já haviam sinalizado no início dos trabalhos do GTI que o prazo estipulado dentro do governo para a entrada no ar seria o dia 2 dezembro, data marcada para o início das transmissões digitais na cidade de São Paulo. E assim aconteceu.

Enquanto os atores políticos digladiavam-se na Câmara dos Deputados em torno do conteúdo da MP 398, em 2 de dezembro de 2007 entrou no ar a TV Brasil, ou pelo menos algo que se anunciava enquanto tal. Foi exibida uma programação especial no dia, com um debate entre os ministros da cultura, Gilberto Gil, e da Secom, Ministro Franklin Martins, sobre o novo veículo, entremeados com opiniões de personalidades sobre a expectativa em relação à TV. As sonoras abrangeram também declarações de céticos e críticos, como o escritor João Ubaldo Ribeiro, que se mostrou reticente quanto à possibilidade dela ser apropriada como instrumento político do governo federal. Do estúdio, o ministro Franklin Martins respondeu, em uma tentativa de aclarar as intenções do projeto.

Existe o risco de manipulação política, por isso tem um conselho curador para fiscalizar se o jornalismo vai ser plural, se tem as diferentes culturas nacionais presentes. Mas o risco de manipulação política não é só na TV pública, tem também nas comerciais. (BRÍGIDO, 2007).

O ministro Gilberto Gil completou: “a programação da TV pública não é ditada pela cotação da bolsa de valores, mas pelo público. Ela vai pautar sua programação diante de demandas mais coletivas” (Ibidem). No mesmo dia, a grande mídia comercial utilizou seus veículos para reiterar suas críticas, se arvorando porta-vozes de um suposto medo da população em relação à nova empreitada, como neste exemplo do editorial do jornal gaúcho Zero Hora.

A implantação da televisão pública está sendo recebida com compreensível temor pela sociedade Brasileira. Mais do que o preenchimento de um vazio institucional, ela tem sido vista como a reedição das tentativas de dar ao governo ampliados

instrumentos de poder político, de necessidade duvidosa e de sérios riscos para a democracia (ZERO HORA, 2007).

Naquele 2 de dezembro deixaram de existir a TVE e a TV Nacional de Brasília, e estreou a TV Brasil, incluindo também um canal na cidade de São Paulo. No entanto, o tempo exíguo da edição da MP até o início da emissão dos novos sinais na prática produziu apenas uma unificação das emissoras exploradas pelas estruturas de comunicação do governo trazendo apenas um programa novo, o telejornal Repórter Brasil. O restante continuou sendo uma mistura das grades das duas TVs até então em operação pelo Executivo Federal, majoritariamente a TVE do Rio de Janeiro. Tal evidente situação provocou críticas e fez com que a presidente minimizasse o peso político e editorial do marco inicial. “Não se deve esperar no dia 2 uma programação nova, da TV Brasil, isso levará ainda meses. O que pretendemos é colocar no ar o canal de São Paulo, que é novo, e dar início à unificação da grade” (ZERO HORA, 2007a).<sup>1</sup>

E sinalizou que a estréia “de fato” estava programada para o mês de março de 2008. “Estréia significa ter identidade visual, com logomarca definida e uma programação nova. Domingo é apenas o ponto inicial de uma estréia que deve acontecer em março”, disse (ALENCAR, 2007). A unificação não aconteceu sem feridas. A antiga estrutura dirigente da TVE Brasil, em especial a presidente Beth Carmona e a diretora Rosa Crescente, foram demitidas do Conselho da Acerp, de modo a subordinar a direção da OS à nova Diretoria-Executiva da Empresa Brasil de Comunicação. Rosa Crescente saiu em defesa do projeto desenvolvido na TVE frente à incerteza do que seria feito com os programas realizados na emissora. Rosa Crescente advertiu que uma ruptura radical poderia trazer resultados inesperados. “Espero que eles mantenham os programas que têm formato consagrado e identificação com o público. Toda TV vive do hábito dos espectadores. Antes de conquistar um novo público, é bom não perder o que já existe” (FRANCO, 2007).<sup>2</sup>

Um dia depois, em 3 de dezembro, foi ao ar a única nova programação da TV Brasil, o telejornal Repórter Brasil. Na primeira edição, transpareceram as preocupações com as críticas que acusavam a nova emissora de “chapa-branca”.

O telejornal da emissora pública parecia medir no relógio o tempo que concedia a um lado e outro. Sobre a disputa em torno da CPMF, abriu com o senador Geraldo Mesquita, contra, depois Romero Jucá, a favor, depois José Agripino Maia, contra, e assim por diante. Sobre a Venezuela, ouviu Heráclito Fortes, do DEM, Cristóvam Buarque, do PDT, e depois Aldo Rebelo, do PC do B, que está em Caracas. Arriscou a avaliação, abrindo o bloco, de que a derrota de Hugo Chávez "deve facilitar a adesão da Venezuela ao Mercosul (SÁ, 2007).<sup>3</sup>

A atenção dispensada às possíveis críticas teve razão de ser. Uma matéria da Folha de S. Paulo do dia seguinte, de autoria de Fábio Zanini<sup>95</sup>, teve como única e exclusiva pauta avaliar o quão “governista” seria o telejornal, utilizando como indicador a presença da oposição partidária de direita como fonte do telejornal. Quando em uma matéria sobre o referendo do “não” na Venezuela foi entrevistado um opositor do presidente Hugo Chávez, a opção editorial foi tratada como “curiosa”. Nada que extrapole ao já esperado de veículos conservadores comerciais, mas que exemplifica a “natureza” do equilíbrio defendido: a presença das forças políticas conservadoras aliadas na cobertura jornalística. Novamente a título de exemplo, é válido lembrar que as inúmeras reportagens que ignoram fontes de esquerda são vistas de forma natural, não se tratando, ao fim e ao cabo, de um debate sobre regras do jornalismo, mas de uma disputa ideológica sobre quem pode e deve ser considerado nos discursos dos meios de comunicação.

Em entrevista à Agência Brasil, da própria EBC, o gerente de jornalismo da Empresa, Eduardo Castro, explicou o projeto do Repórter Brasil. Segundo Castro, ele abordaria temas já tratados na agenda da grande mídia comercial, mas sob uma nova perspectiva, “com outra densidade” e daria espaço a temas e visões normalmente suprimidas daquela (SOALHEIRO, 2007). A vigilância foi realimentada com a denúncia, em 12 de dezembro, do Professor Felipe Penna, da Universidade Federal Fluminense, de que teria sido censurado no programa Espaço Público pela apresentadora Lúcia Leme por ter desferido críticas pesadas contra o governo federal. Leme não veio a público se explicar, mas a presidente, Tereza Cruvinel, deu declarações tentando explicar-se quanto à possibilidade de orientações “chapa-branquistas” nos programas na TV Brasil. “Desafio que qualquer profissional da antiga TVE diga ter recebido qualquer recomendação de algum diretor da TV Brasil para evitar críticas ao governo. A transição foi difícil, pode ter desencadeado insegurança nas pessoas” (O ESTADO DE S. PAULO, 2007a). O caso ilustra a dimensão cultural da lógica de produção e execução dos consensos produzidos no âmbito de aparelhos midiáticos públicos, na qual os agentes incorporam uma subordinação a partir da hierarquia estabelecida.

Em 14 de dezembro de 2007, foi instalado o Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação. O economista Luiz Gonzaga Beluzzo foi escolhido o presidente do órgão. Nas primeiras declarações, transparece o perfil fiscalizador do órgão.

---

<sup>95</sup> ZANINI, Fábio. Jornal da TV Brasil estréia com Lula e derrota de Chávez. Folha de S. Paulo. Publicada em 4 de dezembro de 2007.

Nós não podemos fazer censura prévia, mas devemos sim controlar, sancionar o comportamento incorreto quando houver parcialidade ou mau uso da fonte. Isso não vai ser decidido autocraticamente, mas vai ser feito pelo conselho, porque essa é uma condição básica para que a TV pública mantenha a sua independência (BELUZZO, apud. MENEZES, 2007).

Ao responder à pauta única da grande mídia comercial sobre a EBC, a possibilidade de ingerência governamental, Beluzzo destacou que não “dependia do presidente para nada” e que, ao menor sinal de ingerência, “renunciaria rapidamente”. Embora não se possa tomar a linha de atuação do conselho por seu presidente, nota-se aí o reforço da lógica personalista patrocinada pelo governo federal no modelo de indicações. A autonomia não deve ser obra da arquitetura institucional e das possibilidades de controle por parte da sociedade, mas da independência dos conselheiros, em especial do presidente do órgão.

A primeira iniciativa de visibilidade do Conselho Curador ocorreu em 18 de janeiro de 2008. O conselheiro José Paulo Cavalcanti Filho, ex-presidente do Conselho de Comunicação Social, fez uma reclamação sobre uma das edições do programa Ver Tv, comandado por Laurindo Leal Filho, que debateu a não-renovação da concessão da RCTV pelo Estado Venezuelano. Como entre os convidados não havia críticos à medida, Cavalcanti avaliou considerou o fato uma falta de “opiniões diversas” sobre o tema.

De maneira nenhuma estamos dando um pito em quem quer que seja, mas se a TV é pública, feita com o dinheiro do povo, todas as versões devem ser representadas. Só se convence pelo argumento, e não pela ameaça. A TV pública deve priorizar todas as divergências (BELUZZO, apud. O GLOBO, 2008).

O apresentador do programa respondeu apresentando a noção de que a diversidade pode ter uma dimensão interna a um programa ou grade, mas também pode ser promovida na visibilidade de posições que normalmente não estão presentes na arena dos meios de comunicação. “Temos tentado atribuir a maior diversidade possível, mas com a preocupação de discutir os temas por ângulos diferentes que os das TVs comerciais e isso pode gerar algum descontentamento. Recebi a notícia com muita tranquilidade” (COSTA, 2008).

Em abril, o Conselho deparou-se com um caso mais desafiador ao seu papel de zelar pelos objetivos da empresa. Após aprovar, na reunião realizada no dia 4 daquele mês, a organização de audiências públicas periódicas, o órgão tomou para si a avaliação do caso da demissão do editor-chefe do Repórter Brasil, Luiz Lobo. O editor alegou haver interferência do Palácio do Planalto no conteúdo do telejornal, e fez referência explícita à gerente de telejornalismo, Jaqueline Paiva, sugerindo que a influência viria por meio dela. Paiva era

casada com Nelson Breve, que ocupava alto cargo na Secretaria de Comunicação do governo (Secom).

Existe, sim, interferência do Planalto lá dentro. Há um cuidado que vai além do jornalístico. Não podíamos falar em dossiê, mas em levantamento sobre uso de cartões. Todo texto sobre Planalto, Presidência, política e economia tem que passar por ela [Jaqueline Paiva]. É ela quem edita. Existe um poder dentro daquela redação (PEREIRA, 2008).

A diretora de jornalismo, Helena Chagas, saiu em defesa da gerente de telejornalismo, afirmando que as decisões finais cabiam à ela, não à Paiva, por mais que esta, como superior de Lobo, tivesse a prerrogativa de opinar sobre o telejornal produzido por ele. E justificou a demissão pela “incompatibilidade” entre a direção e o editor-chefe. “Não dá para ser editor-chefe de jornal entrando às 16h. É incompatível. Como Jaqueline é chefe de telejornais, portanto acima dele [Lobo], e como ele não comparecia, é claro que os textos passavam por ela” (CHAGAS, apud. FOLHA DE SÃO PAULO, 2008).

Em maio, avançaram as negociações para a definição do modelo de rede. Ela seria estruturada em uma grade de programação de, no mínimo, oito horas, que deveria ser veiculada pelas associadas. Destas, quatro horas seriam obrigatoriamente preenchidas pelo conjunto de emissoras educativas estaduais. O restante do tempo seria ofertado pela TV Brasil. A proposta também previa maneiras diferenciadas de integração à rede. Na opção plena, a associada teria o dever de transmitir a grade comum, mas ganharia o direito a benefícios como investimentos e apoios financeiros na produção e compartilhamento de conteúdo e no desenvolvimento de infra-estrutura. Na modalidade mínima, a emissora poderia veicular pelo menos três horas da grade nacional, porém receberia apoio menor. A grade de programação seria definida por um “comitê de rede” composto por representantes das associadas. Este órgão teria poder de decisão não só sobre o conteúdo, mas também sobre os projetos que fossem desenvolvidos pela rede. Conforme a proposta, a distribuição dos recursos arrecadados pelos programas da grade nacional se daria de maneira diferente do que é praticado pelo setor comercial. Ao invés das emissoras receberem pelo seu potencial de arrecadação, o acesso aos recursos se daria pela quantidade de conteúdo que está sendo veiculado na grade nacional.

Em junho, houve nova denúncia contra a TV Brasil, desta vez por parte da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Rio de Janeiro. A entidade reclamou da retirada do ar do programa “Direito em Debate”, produzido por ela e veiculado na capital carioca já desde a época da TVE do Rio de Janeiro. A direção da OAB-RJ afirmou que a motivação teria sido o

desconforto da direção da TV Brasil com a falta de controle sobre os debatedores do programa e sobre o conteúdo dos debates. Um caso concreto teria sido a solicitação de que o programa não debatesse o tema “trabalho escravo” no dia 13 de maio. A presidente da Empresa Brasil de Comunicação, Tereza Cruvinel, justificou a retirada do ar pelo fato do programa ser veiculado mediante contrato de “arrendamento” do tempo da grade da antiga TVE. “Explicamos [à OAB] que sua exibição [do programa] contrariava a lei que criou a TV pública, uma vez que a OAB alugava o horário por R\$ 5,5 mil mensais. Queremos um programa sobre o Judiciário, mas que seja amplo e não apenas de uma entidade” (OTAVIO, 2008).

No mês de junho, dois fatos marcaram a conclusão da implantação administrativa e política da EBC. No dia 12, houve a definitiva incorporação da Radiobrás e de toda sua estrutura à nova empresa. “Só então, a nova empresa teve o orçamento da Radiobrás transferido para seu nome, e autonomia plena para praticar atos de gestão” (EBC, 2008).

Já no plano político, a saída do diretor-geral, Orlando Senna, e do diretor de relacionamento e rede, Mário Borgneth, selaram a consolidação da hegemonia do grupo político ligado ao ministro Franklin Martins. Até então, a composição entre este e o grupo ligado ao Ministério da Cultura havia produzido mais a divergência na unidade do que a união na diferença, com recorrentes embates e tensões na disputa pelo encaminhamento das ações e iniciativas no bojo da EBC. Em nota, Orlando Senna justificou a saída por “discordar da forma de gestão adotada pela empresa que, entre outros equívocos, concentra poderes excessivos na Presidência, engessando as instâncias operacionais, que necessitam de autonomia executiva para produzir em série, como em qualquer TV” e pela discordância com a “indução à saída de Mário Borgneth” (SENNA, 2008).

Apesar da saída de Orlando Senna revelar uma tensão existente entre a diretoria-geral e a presidência, o real motivo foi a revolta com a demissão de Mário Borgneth. O ex-diretor de relacionamento e rede já havia se envolvido em uma série de conflitos no interior do quadro dirigente da empresa, ligadas, sobretudo, ao processo de definição da rede entre a TV Brasil e as demais emissoras educativas estaduais. (VALENTE, 2008b). No decorrer desta negociação, teria havido uma polêmica forte sobre quais seriam os conteúdos integrantes das quatro horas ocupadas por produções da TV Brasil e a atuação de Borgneth em prol de programas culturais teria provocado descontentamentos (Ibidem).

A saída dos dois diretores diminuiu a presença do grupo ligado ao Ministério da Cultura na direção da EBC, restando apenas o diretor de programação e conteúdos, Leopoldo Nunes. Orlando Senna foi nomeado diretor-geral, um posto de destaque, garantindo a incidência do grupo do MinC na nova empresa e Borgneth, articulador do Fórum de TVs Públicas, foi colocado no importante cargo de relacionamento com as demais emissoras, com vistas à garantir o modelo mais horizontal de rede proposto pelo MinC. O equilíbrio delicado entre os dois grupos foi marcado por conflitos freqüentes que dificultaram os primeiros passos da recém-criada empresa, da montagem da equipe à definição da grade de programação. Houve dificuldades para chegar a uma síntese que expressasse um projeto do conjunto dos atores envolvidos para os veículos da EBC. A saída dos dois diretores marcou o ápice desta tensão, reorganizando a correlação de forças interna da empresa e selando a hegemonia do grupo ligado à Franklin Martins.

### 3.2. TV Brasil: Gestão e Controle

A gestão e o controle de um Aparelho Midiático Público estão intimamente vinculados ao modo de funcionamento destes aparelhos. Como já discutido, os aparelhos são as expressões concretas e específicas da ossatura material do Estado formada a partir da condensação material de uma relação entre classes e frações de classe (POULANTZAS, 1980). Esta visão implica na adoção de uma perspectiva contraditória para a explicação do Estado e de seus aparelhos. É a partir do embate de classes constitutivo de sua materialidade que o Estado desempenha papel fundamental de organização não apenas da política hegemônica das classes dirigentes do bloco no poder, como dos compromissos provenientes das disputas entre estas e as classes dominadas. O Estado, assim, é atravessado desde seu interior pela disputa entre estas classes<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> As divisões internas do Estado, o funcionamento concreto de sua autonomia e o estabelecimento de sua política através das fissuras que caracterizam-no, não se reduzem às contradições entre as classes e frações do bloco de poder: dependem da mesma maneira, e mesmo principalmente, do papel do Estado frente às classes dominadas. Os aparelhos de Estado consagram e produzem a hegemonia ao estabelecer um jogo (variável) de compromissos provisórios entre o bloco no poder e determinadas classes dominadas. Os aparelhos de Estado organizam-unificam o bloco no poder ao desorganizar-dividir continuamente as classes dominadas, polarizando-as para o bloco de poder e ao curto-circuitar suas organizações políticas específicas. (POULANTZAS, *Ibidem*. P. 161).

Para Carnoy (2007), o Estado nasceu a princípio com a função de garantir possibilidades de luta entre as frações da burguesia, mas, com a evolução da luta de classes e a ascensão da contradição capital-trabalho aos seus aparelhos, acabou por abrir espaço, nos compromissos institucionalizados na forma do Estado Liberal de Direito Burguês, para conquistas pontuais dos trabalhadores e despossuídos, cristalizadas, ainda que marginalmente, nas estruturas dos aparelhos. Poulantzas (Ibidem.) afirma que este caráter contraditório ocorre na própria organização dos aparelhos, manifestando-se em disputas entre eles e no seu interior.

As contradições internas fazem com que se coloquem obstáculos à estabilização da hegemonia das frações de classes hegemônicas no bloco no poder no conjunto do corpo estatal. Se, por um lado, tal visão reconhece a presença conflitiva das forças populares nos espaços estatais, por outro, não deve sugerir que as classes dominadas se apropriem de aparelhos específicos no bojo destas disputas, mas sim que pressionam por meio de focos de resistência no interior de cada aparelho<sup>97</sup>.

A admissão do caráter contraditório não implica no desconhecimento acerca da arquitetura hegemonicamente burguesa de seus aparelhos, por mais que estes assumam uma autonomia, que é sempre relativa exatamente pelo fato de não ultrapassar os limites impostos pelas condições objetivas do exercício do poder das classes dominantes<sup>98</sup>. Tal contradição entre “estrutura” (a cristalização institucional da condensação material da relação de forças no bojo do Estado) e “agência” (a ação das classes e frações de classe nos aparelhos de modo a modificar sua constituição e sua atuação a serviço de seus interesses) manifesta-se na sua forma mais crua nos Aparelhos Midiáticos Públicos na gestão e no controle de suas organizações.

Definimos a “gestão” como os processos decisórios a respeito do aparelho, de seus recursos e das atividades que desempenha. Assim, ao se falar de “gestão”, estaríamos abrangendo todas as definições sobre sua estrutura (manutenção ou criação de novas

---

<sup>97</sup> Não é mediante aparelhos que concentram um poder próprio das classes dominadas que elas se constituem no Estado, mas, no essencial sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes. Seria falso – deslize com conseqüências políticas graves – concluir que a presença das classes populares no Estado significaria que elas aí detenham poder, ou que possam, a longo prazo, deterem-no sem transformação radical desse Estado (POULANTZAS, Op. Cit. p. 164).

<sup>98</sup> Posicionamos aqui, portanto, uma crítica à denominação “pluralista” atribuída à contribuição de Poulantzas por estudiosos das teorias democráticas, como HELD (1984). Em nosso ver, o autor mantém uma firme base marxista, trazendo uma original contribuição quanto à constituição do Estado para além de visões ortodoxas que o tomam como puro instrumento de dominação.



emissoras ou veículos), financiamento (fontes de receita, arrecadação e aporte dos recursos em custeio, pessoal e investimentos) e atividades editoriais (linhas, diretrizes e execução de programas e demais produtos culturais realizados pelo aparelho). Em sentido amplo, a gestão atingiria também todo o conjunto de regulamentação interna (regras e compromissos institucionalizados que determinam o funcionamento do aparelho), desde que não conflitando com as prerrogativas de aparelhos reguladores, como o parlamento ou uma Agência, a depender do país.

Também definimos o “controle” como os processos e as instâncias a partir dos quais as classes e frações de classe incidem na disputa pela hegemonia do aparelho. Desta maneira, portanto, ele não estaria vinculado, a priori, à vigilância quanto às linhas e ao projeto. Tal função é apenas parte das funções de controle, uma vez que os compromissos já estão institucionalizados e cabe às instâncias dirigentes do aparelho mantê-los. No entanto, exatamente pelo fato do controle ser o meio por onde se dão as relações de força no interior do aparelho, sua função primeira é construir os compromissos e mudá-los conforme a alteração da correlação no interior da luta política a partir das condições de disputa. Quando se trata de um AMP, há diversas esferas relativas a este tema estruturadas em uma variedade de aparelhos. Aqueles com funções legisladoras envolvem a capacidade de parlamentares mudarem a arquitetura do aparelho pela alteração das leis que o regem. Já o executivo influi por ser aquele ao qual geralmente estão subordinadas as TVs públicas desta natureza. Os órgãos estatais de fiscalização também possuem um papel importante ao observarem tanto as atividades editoriais quanto a execução dos recursos públicos. O controle, concluindo, é a esfera que constrói e reproduz os acordos instáveis entre as forças políticas que organizam as funções e a atuação do Aparelho Midiático Públicos.

Nesta esfera, portanto, a resistência das classes dominadas e o avanço de seus projetos contra-hegemônicos se farão tanto mais presentes quanto melhores forem as condições para sua ação e a sua capacidade de incidência, ou seja, quanto mais efetiva for a sua participação no âmbito dos aparelhos e na ação destes no conjunto da sociedade. Este conceito, de participação, assume, portanto, dimensão valorativa para a análise da efetividade da incidência das forças populares no controle dos aparelhos. Na tradição dos teóricos da democracia, a valorização deste elemento foi feita pelos intelectuais da abordagem que ficou conhecida como “democracia participativa”<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> Held (1984), autor de referencial revisão da teoria democrática, inclui Poulantzas, junto a Pateman e Mcpherson, como expoente desta corrente. Ao entender o Estado não como “árbitro” de “seres humanos livres e iguais”, mas imerso às relações de força e de produção, os autores desta visão colocam-se duas questões

A TV Brasil é uma emissora da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Embora a formatação da empresa tenha sido consequência do projeto da TV, formalmente a primeira está subordinada à segunda, uma vez que a opção do governo federal foi por reestruturar seu aparato midiático até então a cargo da Radiobrás, agregando também a estrutura da Acerp, mas por meio de contrato por se tratar de uma Organização Social. A EBC é uma empresa pública com pelo menos 51% de seu capital pertencente à União. Ela está vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom). Para Bucci (BUCCI, 2008a), esta vinculação vai “na contramão dos melhores princípios da comunicação pública”. “Nos Estados democráticos, emissoras públicas têm muito mais afinidade com a área da cultura do que com áreas encarregadas da agenda da Presidência da República” (Ibidem). À crítica, a direção da empresa responde ressaltando que a garantia da autonomia se dá pela ação do Conselho Curador. “Não posso assegurar que ninguém do governo vá tentar, em algum momento, alguma boa vontade da TV pública. Agora, para garantir a independência dela, mais do que a virtude profissional dos seus dirigentes, pesará a vigilância do Conselho Curador e da própria sociedade” (CRUVINEL, 2007).

Se por um lado é fato que a vinculação ao Ministério da Cultura poderia garantir a proximidade de um projeto mais afeito à promoção de conteúdos culturais, por outro a capacidade de estruturação de uma experiência como esta em ministérios com baixo peso político em um governo hegemônico por forças conservadoras é extremamente limitado. Neste sentido, o que garante a sobrevivência de um projeto de TV pública de caráter minimamente contra-hegemônico é a presença de forças comprometidas com este projeto político com presença nos núcleos de poder do Estado. No caso do governo federal brasileiro, a Presidência da República.

A Presidência da República, por meio da Secom, desta maneira, é a mais alta instância da estrutura de gestão da EBC e da TV Brasil. Além de estar subordinada a este órgão, a

---

fundamentais: “Qual forma o controle democrático deveria assumir e qual deveria ser a esfera do processo democrático de tomada de decisões?” (p. 231). Para o autor, a teoria política de Poulantzas responde a esta pergunta da seguinte maneira: “o Estado deve ser democratizado, tornando o parlamento, as burocracias estatais e os partidos políticos mais abertos e responsáveis, enquanto novas formas de lutas a nível local (por meio de políticas baseadas em fábricas, o movimento feminista, os grupos ecológicos) devem assegurar que a sociedade, tanto quanto o Estado, seja democratizada, ou seja, sujeita a procedimentos que assegurem a responsabilidade” (Held, Op. Cit. p. 232). Pateman (1970) também deu importantes contribuições para esta abordagem, combatendo as visões elitistas como as de Schumpeter (1976) e Dahl (1971) ao argumentar que a abertura de processos e espaços à participação levaria à mobilização dos indivíduos, superando posturas apáticas, gerando intervenções crescentes e constantes e legitimando o resultado das decisões coletivas tomadas desta maneira (Op. Cit. p. 233). Esse processo de retroalimentação dá ao modelo participativo um perfil “experimental”, apontando para “uma sociedade capaz de fazer experiências após a reforma radical das estruturas rígidas até aqui impostas pelo capital privado as relações de classe e outras assimetrias de poder” (Op. Cit. p. 235).

empresa possui mais cinco instâncias internas de gestão: a Assembléia Geral, o Conselho Curador, o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e a Diretoria-Executiva. A primeira tem, até o presente momento, caráter meramente formal, uma vez que o capital integral da EBC é da União<sup>100</sup>. O Conselho de Administração é o órgão “de orientação e direção superior da EBC” (BRASIL, 2008). Sua função é: (1) orientar os negócios da EBC, respeitadas as atribuições do Conselho Curador, (2) convocar a Assembléia Geral e apresentar propostas a ela, além de apresentar os relatórios da administração e as contas da empresa, (3) escolher e demitir os membros da Diretoria-Executiva, (4) aprovar o regimento interno da EBC, (5) fiscalizar a atuação dos diretores, (6) autorizar a alienação de bens da empresa, (7) contratar auditorias independentes, (8) aprovar o plano estratégico e demais planejamentos da empresa para o dispêndio de investimentos, (9) definir normas para a contratação de funcionários, (10) definir a norma da auditoria interna, (10) aprovar a criação ou o fechamento de escritórios e sedes, (11) acompanhar o desempenho financeiro da empresa, e (12) designar ou demitir o Ouvidor-Geral. Ele é integrado por:

I - por um membro indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, que exercerá a presidência do colegiado;

II - pelo Diretor-Presidente;

III - por um membro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - por um membro indicado pelo Ministro de Estado das Comunicações; e

V - por um membro indicado pelos acionistas minoritários, e, não havendo estes, um membro indicado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Ibidem.).

A Diretoria-Executiva é composta por um Diretor-Presidente e um Diretor-Geral, a serem indicados pelo Presidente da República, e por seis diretores definidos pelo Regimento Interno. Os mandatos são de três anos, com a exceção daquele do Diretor-Presidente, que durará quatro anos, permitida a recondução. O Regimento Interno da EBC definiu como diretorias as de Jornalismo, Programas e Conteúdos, Serviços, Administrativo-financeira e Suporte, além de uma Secretaria-Executiva, uma Assessoria Jurídica e duas superintendências: de Rádio e de Rede. Desde a criação da EBC, já houve mudanças na estrutura original. A diretoria de Suporte foi criada para substituir a de Rede e Relacionamento, que teve suas funções absorvidas por uma superintendência.

---

<sup>100</sup> Em um cenário onde parte deste capital for adquirido por um governo estadual, o que nos parece muito pouco provável, a Assembléia Geral pode assumir a condição de principal espaço interno de deliberação entre as forças que disputam o aparelho por meio de seu peso acionário.

O Conselho Fiscal tem por função (1) fiscalizar os atos dos administradores da empresa, (2) acompanhar a gestão financeira e patrimonial, (3) opinar sobre o relatório anual do Conselho de Administração, (4) posicionar-se sobre as propostas de alteração do capital social, (5) denunciar ilícitos ou qualquer sorte de problemas que tomar conhecimento quanto à gestão financeira da empresa, (6) analisar trimestralmente as demonstrações financeiras e balancetes. Ele é formado por: um membro indicado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), um membro indicado pelo Ministério da Fazenda e um membro indicado pelos sócios minoritários, ou, na falta deles, pela Secom.

O Conselho Curador é o “órgão de controle social”<sup>101</sup> da EBC. Ele tem como atribuições: (1) deliberar sobre “diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas integrantes da política de comunicação” proposta pela Diretoria Executiva da EBC, (2) zelar pelo cumprimento dos princípios da Empresa, (3) opinar sobre qualquer matéria relacionada aos objetivos e princípios da EBC, (4) deliberar sobre o planejamento anual proposto pela Diretoria Executiva e sobre a linha editorial de programação proposta por esta instância, (5) emitir, em deliberação com quórum de aprovação da maioria absoluta de seus membros, “voto de desconfiança” aos membros da Diretoria Executiva, (6) aprovar o regimento interno, (7) acompanhar a eleição do representante dos trabalhadores, (8) coordenar a consulta pública “para a renovação de sua composição” no que tange aos membros oriundos da sociedade civil, e (9) encaminhar ao Conselho de Comunicação Social suas deliberações.

O órgão é composto por 22 membros, sendo quatro do Executivo Federal – os ministros de estados da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, da Cultura, da Educação e da Ciência e Tecnologia -, dois membros indicados pelo Congresso Nacional, sendo um da Câmara e um do Senado, um representante dos funcionários da EBC e 15 representantes da sociedade civil indicados pelo Presidente da República, “segundo critérios de diversidade cultural e pluralidade de experiências profissionais, sendo que cada uma das regiões do Brasil deverá ser representada por, pelo menos, um conselheiro” (Ibidem, Artigo 25).

Os mandatos variam entre dois e quatro anos. A primeira duração aplica-se ao representante dos trabalhadores, enquanto a segunda é garantida aos indicados pelo Congresso e oriundos da sociedade civil. Dos primeiros conselheiros advindos da sociedade, cujo mandato teve início em dezembro de 2007, oito terão mandatos de dois anos e sete de quatro

<sup>101</sup> Colocamos a caracterização entre aspas para reforçar o sentido atribuído à instância pelos dirigentes da Empresa Brasil de Comunicação.

(BRASIL, 2008). A partir da primeira renovação, esta classe de membros passará a ter igualmente mandato de quatro anos. A medida foi adotada, a exemplo de métodos já experimentados em tribunais e em agências reguladoras, para impedir a coincidência da data de término dos conselheiros de modo que a sua fonte indicadora, no caso o governo federal, tenha controle sobre o preenchimento de todas as vagas. O Decreto 6.689/2008 estipula que o Conselho Curador, na forma de seu regimento interno, receberá indicações de entidades da sociedade civil voltadas às seguintes finalidades:

I - à promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos ou da democracia;

II - à educação ou à pesquisa;

III - à promoção da cultura ou das artes;

IV - à defesa do patrimônio histórico ou artístico;

V - à defesa, preservação ou conservação do meio ambiente; e

VI - à representação sindical, classista e profissional (Ibidem)

Dentro desta estrutura de gestão, não há uma organização própria da TV Brasil, mas esta é diluída na estrutura da empresa, quase se confundindo com ela. Sinal desta hipertrofia é o fato do segundo principal meio da EBC, o rádio, ser administrado por uma superintendência que, no papel, tem de incorporar todas as tarefas das seis diretorias instituídas para a TV. Considerada a arquitetura de gestão e controle da TV Brasil, pode-se dizer que há a possibilidade - ainda que precária, como iremos discutir adiante - de incidência nas seguintes instâncias:

A) **Governo Federal** – incidência indireta de 1º grau na TV por meio da participação nas eleições que escolhem o Presidente da República;

B) **Assembléia Geral** – incidência indireta de 1º grau por meio da escolha dos mandatários do governo federal ou de eventuais órgãos públicos executivos que possam vir a tornar-se acionários da Empresa;

C) **Conselho Curador** – incidência indireta mista, uma vez que não permite a participação na escolha dos membros mas, uma vez indicados, prevê a presença de 15 representantes da sociedade que podem incidir na condição de maioria dentro das atribuições do órgão;

D) **Conselho de Administração** – incidência de 3º grau uma vez que sua composição se dá a partir da indicação de titulares de ministérios do Executivo Federal, cujo mandatário é escolhido pela população;

E) **Conselho Fiscal** - incidência de 3º grau uma vez que sua composição se dá a partir da indicação de titulares de ministérios do Executivo Federal, cujo mandatário é escolhido pela população;

F) **Diretoria Executiva** - incidência de 2º grau na indicação, uma vez que sua composição é prerrogativa do presidente da república, eleito pela população, e indireta mista na destituição, em razão da possibilidade do Conselho Curador de emitir voto de desconfiança e demitir os cargos da instância;

Podemos ver, pelo quadro acima, que as possibilidades de participação da sociedade civil, espaço mor de presença e luta das classes dominadas, é bastante diminuta. O desenho institucional do aparelho remete esta presença apenas ao Conselho Curador. Tomando as categorias do desenho institucional e das condições efetivas de incidência das classes subalternas, argumentamos que este organismo possui dois problemas centrais. O primeiro é o fato da indicação dos membros da sociedade ser feita pelo Presidente da República, o que condiciona o acesso das classes dominadas ao aparelho à permissão da força hegemônica no Executivo Federal. Tal arquitetura constrói barreiras concretas à incidência dos grupos dominados uma vez que remete a um outro espaço (o governo federal), de acesso ainda mais limitado, a prerrogativa da escolha dos membros. Se, como vimos, a presença das forças populares se dá apenas como foco de resistência, é factível prever que serão minoritários os momentos em que o governo federal seja comandado por uma força organicamente vinculada ou simpatizante dos grupos subalternos. Mesmo quando isso ocorre, como no caso atual da conquista do governo federal pela coalizão encabeçada pelo partido de esquerda PT, a composição final da instância de controle em questão, se restrita apenas ao comando do Executivo, ocorre de maneira mediada pelos compromissos da governabilidade.

Esta limitação está expressa na primeira composição do Conselho Curador. Dentre os 15 nomes indicados, há intelectuais orgânicos da direita (o economista e ex-ministro do regime militar Delfim Neto, o ex-prefeito de São Paulo pelo partido Democratas Cláudio Lembo e o ex-dirigente do governo de José Sarney José Paulo Cavalcanti), radiodifusores (o ex-diretor da Rede Globo José Bonifácio Sobrinho) e empresários (José Martins, ligado a

sindicatos patronais da área de automóveis e Ângela Gutierrez, herdeira do império da construtora Andrade e Gutierrez). As classes dominadas foram simbolicamente representadas pela inclusão de um professor indígena (Isaac Pinhanta), um artista de Rap (MV Bill), uma ativista feminista (Maria da Penha) e um intelectual respeitado (Luiz Gonzaga Beluzzo<sup>102</sup>). Enquanto há empresários, não há nenhum representante ligado a organizações de trabalhadores. Enquanto há radiodifusores, não há nenhum dirigente sindical da categoria dos jornalistas ou de qualquer outra representação laboral da área. Enquanto há quadros partidários dos partidos conservadores, não há nenhum ilustre intelectual orgânico de partidos progressistas.

A composição transpareceu três concepções orientadoras: (1) a escolha de membros orgânicos das classes dominantes para reduzir as críticas, (2) a inclusão de personalidades de áreas não afeitas à área da comunicação, e (3) a seleção de figuras simbólicas aos segmentos das classes subalternas (como o professor indígena Isaac Pinhanta), mas sem nenhum vínculo orgânico com organizações dos respectivos setores. A solução dada ao Conselho Curador mostrou que este, ao menos na gênese da TV Brasil, não foi visto como instrumento efetivo de controle social e de acesso das classes subalternas à mais importante TV Pública do país, mas como escudo para as críticas das forças conservadoras. O limite concreto desta concepção é que, na iminência da troca de comando do aparelho do Executivo Federal, a implantação de um frágil órgão de controle social não conseguirá impedir a desestruturação futura de elementos organizacionais e relativos ao projeto político de caráter mais progressista que o governo de centro-esquerda tenha promovido e, muito menos, significará o aprofundamento do acesso das classes dominadas ao aparelho da TV Brasil.

Brant (apud. SALES, 2007) critica o método de escolha e a composição “conservadora e elitista” do Conselho Curador, defendendo, ao invés deste modelo, a indicação por entidades da sociedade civil de modo que o órgão representasse segmentos da sociedade, como ocorre em outros conselhos de gestão de políticas. “A ritualística atual não corresponde ao que esperávamos do Conselho Curador, mas isso é decorrência do modelo de gestão adotado. Este formato ‘Academia Brasileira de Letras’ do conselho não ajuda a instaurar um caráter de fato público à EBC” (SCHRODER, apud. CHARÃO, 2008). “Se o conselho não possuir mecanismos de diálogo efetivo com a sociedade, nós corremos o risco de ter um conselho fechado em si mesmo. E isso contradiz a sua natureza, que é justamente ser a ponta com o cidadão”, avalia o conselheiro Luiz Eduardo Fachin (FACHIN, apud. CHARÃO, 2008).

---

<sup>102</sup> Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

O argumento da direção da empresa e do governo federal é que a presença de representantes de segmentos daria ao Conselho um caráter “corporativo”, ao invés de construir um acompanhamento qualificado. "Não seria salutar um conselho com dezenas de representantes de entidades. Seria enorme a possibilidade de se tornar palco de luta política." (CRUVINEL, apud. COSTA, 2008a). Esta visão evidencia uma concepção do modelo de gestão implantado, que repele a “luta política” quando na verdade esta é o elemento intrínseco e diferenciador de um Aparelho Midiático Público em relação aos aparelhos privados, uma vez que é apenas no primeiro em que há, supostamente, a possibilidade de participação das classes dominadas subsumindo a desigual disputa econômica à política dos embates no bojo dos aparelhos estatais.

A defesa de que o controle de um aparelho estatal deve estar desassociado das forças e ser feito por “personalidades” é, no mínimo, uma visão ingênua. Denota, também, a concepção de que a disputa pelo aparelho estatal está restrita aos mecanismos da democracia representativa. A defesa deste modelo de democracia, vinculada historicamente ao ideário liberal, legitima uma aparência de igualdade formal encobrendo uma essência de desigualdade material. Se considerarmos o aparelho estatal a condensação material de uma relação de classes e frações de classe, devemos tomara luta como seu elemento constitutivo, e a abertura à participação como a possibilidade de provocar fissuras e alterações nas estruturas institucionais cristalizadas à luz dos consensos fixados entre as classes dominantes e destas para com as classes dominadas.

Aos que defendem a democratização do Estado e de seus aparelhos por meio de mecanismos participativos, é imperativo que estes criem de fato vínculos orgânicos com as classes subalternas. De outro modo, permanecerão como instrumentos de participação formal, não real (DAGNINO, 2002).

Não é sem razão que tal composição resultou em um mandato repelente ao princípio básico de um órgão de controle social: a transparência. As reuniões e seus resultados não são abertos e divulgados à população. Se o Conselho Curador assume, no modelo da EBC, o papel de órgão que a diferencia das experiências de comunicação pública anteriores, totalmente subordinadas ao Executivo Federal, sua arquitetura e o desempenho de sua primeira gestão negam o caráter do Estado cortam qualquer vínculo orgânico que deveria estar presente nos projetos democráticos dos AMPs.



Para além deste vício de origem, o Conselho Curador possui também outras duas limitações graves no que tange aos critérios de partilha efetiva do poder elencados anteriormente. Em primeiro lugar, suas atribuições não dizem respeito ao conjunto das atividades da empresa, mas apenas, de maneira genérica, aos seus princípios e objetivos e aos conteúdos produzidos por ela. Tal restrição retira do Conselho a prerrogativa de influir em questões estratégicas referentes ao modelo de financiamento e aos canais de distribuição, quedando-se restrito apenas à programação da TV. Se por um lado esta é a expressão da função geral propaganda exercida pelos AMPs, por outro ela é apenas um aspecto da dupla personalidade destes aparelhos, que inclui também os meios de posicionamento no interior do MRS da televisão brasileira.

Sob o ponto de vista do controle, uma instância também merece atenção neste capítulo: a Ouvidoria. Segundo a Lei 11.652/2008 (BRASIL, 2008), cabe a este órgão

exercer a crítica interna da programação por ela produzida ou veiculada, com respeito à observância dos princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública, bem como examinar e opinar sobre as queixas e reclamações de telespectadores e rádio-ouvintes referentes à programação (Ibidem. Art. 20).

Ela é formada por um Ouvidor-Geral e três Ouvidores-Adjuntos, um para cada mídia (TV, rádio e Agência Online). Segundo o Ouvidor-Geral (LEAL FILHO, 2009), o órgão tem como foco claro o conteúdo transmitido pelos veículos da empresa, excluindo demandas corporativas. Ele atua como complemento do Conselho Curador, devendo captar avaliações, críticas e sugestões que expressam como se dá a recepção da programação da TV por parte dos telespectadores.

A ouvidoria é uma janela para o público para acreditar que numa empresa pública como esta deve estabelecer trabalho complementar ao do conselho. O Conselho também tem papel de ser ouvidor. O Conselho tem poder de estabelecer linhas de programação, e ouvidoria tem apenas a função de levar para o conselho e aos administradores para que eles decidam. A ouvidoria, a medida que vai acumulando material, demandas e vai tornando demandas individuais em questões comuns, ela pode começar a municiar o conselho para o estabelecimento de políticas, mas isto é processo a longo prazo. Você pode ter noção de onde estão os problemas e municiar o conselho. Ouvidoria não tem pretensão de estabelecer pautas, é ela é apenas uma antena. Nós elaboramos também, temos algum tipo de bagagem para elaborar e poder dialogar num nível que vai além da simples canalização de demandas (Ibidem).

Os instrumentos de Ouvidoria, razoavelmente consolidados nos AMPs de outros países, são espaços necessários, mas extremamente limitados. Eles são uma “válvula de escape” às demandas do público, mas, exatamente por isso, constituem-se em um mecanismo de participação indireta e completamente mediada, por dois motivos: (1) a opinião do

telespectador precisa passar pela mediação da Ouvidoria, que escolhe aquelas que receberão visibilidade junto ao público, no caso de programas na programação, e à direção da Empresa, no caso dos relatórios feitos a partir dos comentários recebidos; e (2) a sua escolha é feita pelo Conselho de Administração, instância de baixa porosidade à incidência das classes dominadas.

### 3.3. TV Brasil: Modelo de Financiamento

Em grande parte das experiências de TV Pública existentes no mundo, foram adotados três modelos de financiamento principais: (1) a exploração comercial baseada na arrecadação de anúncios publicitários pagos em troca da atenção do público assegurada pelas emissoras, modelo consolidado nos Estados Unidos e na América Latina (2) a exploração - em monopólio inicialmente e em concorrência ampliada a partir da segunda metade do século - de meios públicos sustentados por um cardápio de receitas - licença paga pelos cidadãos, verbas orçamentárias e venda de produtos e serviços; adotada sobretudo na Europa, mas também no Canadá, Austrália e Japão, e (3) o financiamento direto e exclusivo de meios públicos em monopólio, implantada na União Soviética<sup>103</sup>.

Em relação à primeira, há uma vasta literatura a respeito, incluindo a histórica polêmica em torno do texto de Dallas Smythe<sup>104</sup> sobre o tema<sup>105</sup>. A terceira não está no escopo

<sup>103</sup> Análise mais extensa foi feita por nós em parceria com MOYSES E SILVA em: INTERVOZES - COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. Sistemas Públicos de Comunicação no mundo: experiência de 12 países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, 2009.

<sup>104</sup> Smythe, D.W. (1977). "Communications: Blindspot of Western Marxism". *Canadian Journal of Political and Society Theory* 1 (3): 1-28. Para uma rerepresentação do debate, ver: Cuadernos de Información y Comunicación. Universidad Complutense de Madrid. Volume 11, 2006. Disponível em <[http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/S/10702/11357991\\_1.htm](http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/S/10702/11357991_1.htm)>.

<sup>105</sup> Como nosso foco aqui é a segunda solução, não nos estenderemos sobre esta. Mas não deixaremos de registrar alguns de seus aspectos centrais. Ela surgiu pelo fato do custo zero e da distribuição gratuita próprias à difusão contínua impedirem a cobrança por consumo individual. Optou-se, então, por incorporar uma receita que já havia se consolidado na indústria da edição contínua (mídia impressa) da veiculação de anúncios publicitários. No bojo desta solução, o trabalho cultural assumiu um duplo caráter ao criar duas mercadorias (Bolaño, 2000). Por um lado cria uma mercadoria com valor de uso às audiências (os programas), e uma segunda com valor de troca aos anunciantes interessados em realizar seus produtos (a própria atenção dos indivíduos). "De fato, a mercadoria audiência é muito especial em relação às outras mercadorias, já que o processo de sua criação não pode ser concebido como a ação de um sujeito sobre um objeto simplesmente. Ela é especial mesmo em relação a mercadorias imateriais, como a informação, por exemplo. Num sentido, ela deve ser comparada antes com a força de trabalho: uma força, um poder, uma energia que existe nos sujeitos (ou, neste caso, na relação entre o sujeito e o produto cultural) e que pode ser apropriada pelo capital sob determinadas condições sociais e técnicas. O capital só pode apropriar-se dessa energia expropriando o produtor cultural de todos os meios de acesso ao público, o que foi possível a partir do desenvolvimento das tecnologias da comunicação e de sua

de nosso objeto por não ocorrer no interior da Indústria Cultural. O custeio dos Aparelhos Midiáticos Públicos torna-se, assim, uma despesa somada a todas as outras dos Estados comunistas sustentada a partir da apropriação de toda a riqueza produzida pelos empreendimentos coordenados de maneira centralizada pelo aparelho burocrático estatal.

A solução utilizada pelo tipo de AMPs próximo ao nosso objeto é a segunda. Formalmente, ela abrange receitas de todas as demais, especialmente: (1) a taxação dos cidadãos, (2) a destinação de verbas orçamentárias, e (3) a venda de produtos e serviços. No entanto, embora haja variadas combinações destas três origens de recursos em cada caso concreto, pode-se chegar a uma face comum desta solução que a diferencia das demais. Estes AMPs, aparelhos de estados na Indústria Cultural voltados à função geral propaganda, adotam um modelo caracterizado primordialmente pelo financiamento oriundo da população, seja por meio da taxação direta desta através de uma licença cobrada daqueles que possuem receptores, seja por meio das receitas públicas oriundas da arrecadação de impostos junto aos indivíduos.

Esta primeira receita foi implantada na Europa, tendo se consolidado sob a égide do Estado do Bem-Estar Social em um quadro de exploração de meios públicos em monopólio. Segundo Picard (Op. Cit), esta alternativa fortaleceu-se na Europa por um conjunto de razões: (1) havia uma compreensão sobre a particularidade deste serviço, que o diferenciava dos demais custeados pelo Estado por meio dos recursos oriundos dos impostos gerais, (2) houve aceitação da tese de que sem o pagamento de uma licença não haveria condições de custear uma rede que garantisse o acesso universal por parte da população ao serviço, e (3) consolidou-se um entendimento de que a cobrança direta ao cidadão impedia a manipulação deste meio pelos “governos de plantão”. Garnham (1994) vê vantagens e desvantagens nesta alternativa:

As vantagens da licence fee são: há um vínculo direto, embora ténue, com o consumidor, com a natureza do mecanismo reconhecendo o fenómeno do custo marginal zero e maximizando o bem-estar do telespectador.; e ela assegura alguma proteção da interferência do governo. Sua desvantagem é o fato de ser regressiva, desvantagem amplificada se a programação resultante atende mais aos interesses dos mais ricos do que dos mais pobres espectadores; ela tende a produzir sub-oferta, i.e. ela levanta menos recursos do que o consumidor teria livremente para pagar pelo serviço provido se ele pudesse pagar diretamente por ele; e porque pelo fato de ser compulsória provê fracos incentivos para garantir que os radiodifusores se

---

imposição como forma hegemônica de difusão dos produtos culturais. O que o capital faz é, em primeiro lugar, utilizar o poder simbólico do trabalho cultural para criar o efeito de empatia que transforma os sujeitos em audiência e, portanto em objeto, e em seguida produzir os cortes, as classificações e as especificações que lhe vão permitir oferecer uma mercadoria diferenciada num mercado inter-capitalista” (Op. Cit. p. 230).

preocupem com as necessidades da audiência mais do que as suas próprias, além de promover alguma oportunidade para a interferência governamental (Ibidem. p. 16).

Este mecanismo pode ser o que melhor legitima um discurso de controle dos AMPs pela população, uma vez que estes são sustentados por recursos diretamente pagos pelos cidadãos e devem, por consequência, responder aos seus interesses. Os aspectos negativos elencados por Garnham (Ibidem.) nos parecem mitigáveis. O caráter regressivo das taxas poderia ser corrigido com a admissão de tabelas progressivas conforme a renda dos cidadãos. O conformismo e o isolamento do interesse da população causado especificamente no cenário de monopólio em alguns países da Europa nos parece ser facilmente solucionado por meio de forte controle democrático sobre os aparelhos.

Embora o poder de estabelecer os valores permaneça com os governantes, este modelo assegura que a renda das emissoras não dependa das definições do orçamento anual do governo; mantém a autonomia das empresas frente ao mercado publicitário; e, por fim, oferece um senso de propriedade aos cidadãos contribuintes (MIOLA, 2008, p. 9).

No entanto, é imperativo destacar os limites deste tipo de receita. Nos países que a mantêm, está se colocando um limite à sua expansão frente ao esgotamento do crescimento dos indivíduos que adquirem pela primeira vez receptores televisivos. Tal quadro torna-se grave quando há concorrência com operadores privados, uma vez que sua entrada não apenas na radiodifusão como em novos serviços audiovisuais inflacionam os custos e trazem questionamentos à legitimidade da taxa paga, uma vez que o modelo de financiamento calcado na publicidade não é diretamente sustentado pelo cidadão.

A segunda forma de sustentação pelas verbas oriundas da população é aquela alimentada por recursos orçamentários. Embora estes também sejam provenientes da riqueza produzida pelo povo, o controle sobre eles se dá nos marcos dos aparelhos estatais executivos e legislativos. Na quase totalidade das nações, eles seguem uma lógica de formal complementaridade entre estes dois aparelhos, na qual o Executivo apresenta um projeto e é responsável pela sua execução e o legislativo aprecia a proposta e vota seu formato final, podendo inclusive apresentar emendas elaboradas por parlamentares. Há duas formas de repasse de verbas orçamentárias: (1) vinculadas a alguma rubrica específica e (2) não-vinculadas. Na primeira, os recursos dos orçamentos são direcionados a um instrumento contábil com especificidades e privilégios, entre os quais a proibição de manejo posterior por parte do executivo. Estes instrumentos, dos quais a melhor expressão são os fundos, podem também ser compostos de outras receitas que não a dos orçamentos, como aquelas

provenientes de taxações específicas, de renúncia fiscal ou mesmo de doações de entes públicos ou privados. Também este modelo tem vantagens e desvantagens. Entre as primeiras podemos citar: (1) a possibilidade de um planejamento de curto, médio e longo prazo para os AMPs, (2) a proteção contra ingerências diretas de um aparelho específico, (3) a possibilidade, a depender de sua arquitetura, de uma abertura de espaços para o controle por parte das classes dominadas, o que potencializa incidência destas sobre a gestão das TV Públicas. Entre as desvantagens, ressaltamos: (1) o repasse indireto de verbas arrecadadas junto à população diminui o vínculo orgânico desta para com as emissoras, (2) a definição por um ou mais aparelhos de Estado específicos dá às forças hegemônicas nestes poder para influenciar nos rumos da TV; (3) permite que a oscilação da presença das forças ameace a continuidade de conquistas obtidas pela retenção de recursos e sucateamento de uma emissora.

Por fim, cada vez mais as TV Públicas têm apelado a captações próprias, entre as quais a veiculação de publicidade institucional e comercial, a exposição de apoio cultural, a venda de licenças e produtos e a prestação de serviços. Embora estas receitas tenham sido incorporadas, isto não iguala às soluções dos canais comerciais, embora não deixe de introduzir o risco das lógicas desta. Para Garnham (1994), como o “cliente” nesta modalidade de financiamento é o anunciante, torna-se muito provável que uma emissora subordine a satisfação dos espectadores à da instituição que paga o anúncio ou patrocina o programa. Outra consequência indesejável é a incorporação da lógica da maximização do alcance de audiências, que pressiona pela realização de produtos “de senso comum”, de fórmulas consagradas e apelativas e sem inovação. Para Priolli (2008), a publicidade na TV pública deve ser permitida, mas sob forte regulação, pelo fato dela ser um instrumento de “equilíbrio financeiro” e contrapeso às pressões do sistema de repasses orçamentários que usualmente coloca em tensão o AMP com as forças hegemônicas nos aparelhos executivos e legislativos. A publicidade, desde que usada “com moderação”, não interferiria nos conteúdos das emissoras públicas. Posição partilhada pela Unesco, que em um de seus documentos defende o uso “com moderação”, alertando que o predomínio desta receita tem efeitos maléficos sobre o perfil das mídias públicas.

(...) a publicidade, ‘usada com moderação’, previne as redes públicas de desaparecer do resto do cenário audiovisual, enquanto mantém sua diferenciação. Por outro lado, o que pode ser danoso à radiodifusão pública é ser forçada a estar em uma posição muito competitiva e ter de disputar anúncios para assegurar sua sobrevivência. A tentação é muito grande de se distanciar das obrigações de serviço público e

produzir o mesmo tipo de programação dos competidores privados (UNESCO, 2000, p. 9, tradução nossa).

Avaliamos que as captações próprias são importantes, mas evidentemente limitadas. Os impactos da publicidade nas emissoras públicas devem ser levados em consideração com cuidado, pois o uso “com moderação” termina por pressionar pela abertura gradual para este tipo de receita pela sua ágil arrecadação. Quanto às demais, embora elas sejam recursos importantes, é muito difícil pensar que possuem viabilidade para ter uma participação representativa na cesta de receitas. Exemplos como o braço da BBC para a venda de produtos e serviços não devem ser levados em conta para países com menor tradição, pois a companhia britânica valeu-se de iniciativa pioneira e qualificada sustentada por um robusto financiamento via taxação da população (*licence fee*) que só garante o retorno pretendido por que têm alcance internacional. Parece pouco possível que haja compradores em mercados nacionais para a venda de produtos e serviços que não seja o próprio Estado, uma vez que os capitais buscam a verticalização de suas cadeias, abrangendo da produção ao provimento. Outra alternativa, a publicidade institucional, também é incipiente, uma vez que os investimentos em “responsabilidade social” de empresas é marginal frente aos recursos destinados ao anúncio de produtos. A publicidade institucional de órgãos estatais é uma saída paliativa, mas que deveria ser redirecionada aos instrumentos controlados pela população, e não serem alocadas diretamente, o que vale também para o instituto dos apoios culturais. Por último, o instrumento de patrocínio, embora vede o anúncio publicitário, incorre na influência direta de um ente privado ou público sobre um produto do AMP. Uma vez retirado o patrocínio, aquele programa simplesmente deixa de existir se não obtiver um novo ente disposto a mantê-lo. Este mecanismo submete os conteúdos a um grau de ingerência também indesejável.

O modelo de financiamento condiciona os objetivos, os conteúdos e a autonomia dos AMP. No que tange aos objetivos, quanto menores e mais controladas as fontes de receita, maior a possibilidade de que os entes financiadores possam atuar sobre para desvirtuar ou redesenhar os objetivos de um AMP. Contudo, não há aí uma relação direta entre número de receitas, estabilidade e controle. Quando o financiamento é privado, aí sim a presença de poucos anunciantes é perigosa, pois gera uma dependência frente a eles. Quando o financiamento é público, a concentração em uma fonte única, como pode ser no caso do uso da *licence fee* ou um fundo, desde que diretamente estruturada sob forte controle democrático, pode fortalecer o modelo. Ao mesmo tempo, pode-se ter uma fonte única, a verba

orçamentária, cuja falta de estabilidade e controle torne-a nociva pela capacidade de incidência que a falta de fontes diversificadas pode ter sobre o AMP. Por outro lado, é possível que em um modelo com muitas fontes e também sem estabilidade, a dependência seja mitigada, mas o planejamento seja ameaçado pela incerteza da arrecadação. Por último, o controle é determinante para assegurar a autonomia política sob a gestão do montante arrecadado por um AMP. Todavia, ele, por si, não garante um modelo de financiamento adequado, uma vez que este depende de um fluxo de receitas que sustente não apenas a reprodução como a expansão das atividades de um AMP.

Uma vez que o grau de dependência e o vínculo dos sistemas com os financiadores acabam por determinar o nível e o perfil da influência destas fontes na direção do sistema, faz-se necessário construir critérios para uma valoração quanto à autonomia dos AMPs. No que tange aos recursos públicos, esta proporção pode ser colocada em uma escala que vai da taxa direta dos cidadãos (mais autonomizante) à destinação pura de verbas orçamentárias (mais promotora de relações dependentes). Em posição intermediária estariam os fundos públicos, com maior possibilidade de garantia de estabilidade. Já no caso das captações próprias, a maior autonomia seria garantida à medida que elas estejam separadas do controle sobre a gestão e sobre as definições relativas à programação e à linha editorial, bem como dos produtos especificamente. Ou seja, quanto menor for a arrecadação por meio da venda de anúncios publicitários, mais protegida uma emissora estará do mercado. O inverso significa a submissão dos conteúdos de uma emissora pública à lógica homogeneizante comercial e aos interesses dos anunciantes. Em nível intermediário, a veiculação de publicidade institucional pode ser uma alternativa, ainda que marginal, desde que protegida de ingerências diretas, como o patrocínio ou a inserção vinculada a um determinado programa.

A Unesco (2000) recomenda que um modelo de financiamento desejável para as corporações públicas de mídia deve estar baseado nas seguintes diretrizes:

- Financiamento deve ser substancial ao ponto de que o radiodifusor público pode ser um contrapeso aos serviços comerciais e não ser confinado ao um papel marginal.
- Financiamento deve ser independente das pressões comerciais e políticas; isso é onde as *licence fees* surgem como opção em razão de seu caráter automático; o financiamento não pode ser objeto de humores de governos ou flutuações econômicas;
- Financiamento deve ser previsível; sua estabilidade em caráter plurianual devem ser assegurados. Se nenhum mecanismo garante a estabilidade do financiamento public, por exemplo, há um perigo real de ver o financiamento se tornar um meio de influenciar ou controlar o radiodifusor público;

- Financiamento, finalmente, deve ser ampliado de maneira simples e equitativa de acordo com as despesas do radiodifusor, com vistas a evitar quaisquer controvérsias políticas. Como o Relatório Tongue enfatiza, não há um modelo perfeito para financiar a radiodifusão pública. No entanto, devemos garantir que o financiamento, assim como o mandato e a missão confiada ao radiodifusor público, esteja de acordo com os princípios relativos ao projeto do radiodifusor e, acima de tudo, assegure sua independência de pressões políticas e comerciais características do Estado e da radiodifusão comercial (Ibidem, p. 10, tradução nossa)

A busca do modelo mais adequado é uma difícil equação que define as condições de inserção destes agentes na Indústria Cultural. Os compromissos institucionalizados que o definem expressam o consenso em um situação específica quanto à resolução da contradição entre a natureza de aparelho de Estado da TV Pública e sua presença na concorrência junto a outros capitais.

Esta relevância fez com que o modelo de financiamento tenha sido um dos temas mais polêmicos na formatação do projeto da TV Brasil. A proposta expressa na Medida Provisória 398 enfrentou críticas de empresários, para que não permitisse à empresa e à nova emissora disputar os recursos publicitários com as operadoras comerciais, e de entidades do campo público da sociedade civil, que defendiam mecanismos que protegessem as receitas da nova empresa do controle direto por parte do governo federal. Ao final, ambas as ponderações foram equalizadas parcialmente, chegando à formulação presente no artigo 11 da lei 11.652, de 2008, que estipula como fontes da EBC:

I - de dotações orçamentárias;

II - da exploração dos serviços de radiodifusão pública de que trata esta Lei;

III - no mínimo, de 75% (setenta e cinco por cento) da arrecadação da contribuição instituída no art. 32 desta Lei [Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública];

IV - 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;

V - de doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado;

VI - de apoio cultural de entidades de direito público e de direito privado, sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos;

VII - de publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado, vedada a veiculação de anúncios de produtos ou serviços;

VIII - da distribuição da publicidade legal dos órgãos e entidades da administração pública federal, segundo o disposto no § 1o do art. 8o desta Lei;



IX - de recursos obtidos nos sistemas instituídos pelas Leis nos 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 8.685, de 20 de julho de 1993, e 11.437, de 28 de dezembro de 2006;

X - de recursos provenientes de acordos e convênios que realizar com entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;

XI - de rendimentos de aplicações financeiras que realizar;

XII - de rendas provenientes de outras fontes, desde que não comprometam os princípios e objetivos da radiodifusão pública estabelecidos nesta Lei (BRASIL, 2008).

O modelo expresso na Lei 11.652 pode ser definido como *predominantemente orçamentário, com proibição da vinculação de anúncios publicitários e previsão mecanismos complementares marginais*.

Os mecanismos de financiamento da nova emissora são um dos pontos mais controversos desde sua formação. Se a verba da emissora vier apenas do orçamento da União, não haverá a independência necessária – a TV pública deveria ter sua gestão assegurada através de verbas públicas ou de setores sociais (MELEIRO, 2009).

Sua principal fonte são as dotações orçamentárias, solução motivada, segundo o diretor administrativo-financeiro da empresa, Delcimar Pires, pela avaliação da inviabilidade de qualquer alternativa diferente desta:

Fizemos opção de deixar a EBC como empresa dependente do orçamento da União. A primeira vista isso traz debate sobre aquela linha que preconizava o Fórum de TVs Públicas: esta empresa tem que ter independência financeira do governo de plantão. Quando vamos para o orçamento da união, perdemos independência econômica do governo. Mas quando olhamos o horizonte de extrema dificuldade, tínhamos um desafio de 0 a 100 para montar a empresa, rede com as demais emissoras mas com empresa herdada que era sucateada, com o canal aberto que não chegava ao final da Asa Sul. Era o Brasil inteiro pela frente (PIRES, 2009).

A Lei prevê ainda mecanismos complementares, como a publicidade institucional, o apoio cultural, o patrocínio de programas, as doações e subvenções, a prestação de serviços, a renúncia fiscal por meio das Leis Rouanet e do Audiovisual, da distribuição de publicidade legal, do licenciamento de marcas e do repasse de 75% dos recursos da Contribuição de Fomento à Radiodifusão Pública. Este último, instituído pelo relator da matéria na Câmara dos Deputados, Walter Pinheiro (PT-BA) é a principal inovação da Lei, prevendo o pagamento de uma taxa por parte das prestadoras de telecomunicações.

Na prática, a nova contribuição terá como valor dez por cento dos valores da Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF), devida ao Fistel (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações) por todas as prestadoras de serviços de telecomunicações e de radiodifusão sonora e de sons e imagens (PINHEIRO, 2007).

O cálculo feito pelo relator da matéria era de que ela poderia resultar na arrecadação de até R\$ 150 milhões.

A nova contribuição não significou nova tributação, pois previu a compensação de seu saldo pela diminuição da Taxa de Fiscalização e Funcionamento coletada junto ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) (Ibidem). A implantação de fato do mecanismo ocorre no ano de 2009, que deverá alcançar cerca de R\$ 100 milhões (FOLHA ONLINE, 2009). Este montante, se confirmado, poderá significar uma receita essencial, ainda que complementar, para garantir a segurança financeira da EBC e da TV Brasil. É o único mecanismo vinculado e estável, que não depende da definição das Leis Orçamentárias, cuja administração está a cargo das instâncias de gestão da própria empresa, não do Executivo Federal ou do Congresso Nacional. Em proposta apresentada ao Fórum de TVs Públicas, o Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social (INTERVOZES, 2009) defende que a contribuição seja ampliada, tornando-se o núcleo de um Fundo de Desenvolvimento da Comunicação Pública, que seria formado ainda por:

(2) contribuições do orçamento federal e dos orçamentos estaduais; (3) por recursos advindos de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) que incida sobre a receita obtida com publicidade veiculada nos canais comerciais e do pagamento pelo uso do espectro por parte dessas emissoras; (4) por impostos progressivos embutidos no preço de venda dos aparelhos de rádio e televisão, com isenção para aparelhos de TV com menos de 20" e taxa progressiva especialmente para equipamentos superiores à 29"; e (5) por doações de pessoas físicas e jurídicas (INTERVOZES, 2009).

Para além da Contribuição para o Fomento à Radiodifusão pública, a complementação dos recursos orçamentários é feita por uma cesta relativamente variada de receitas. Ao longo da tramitação da Medida Provisória, houve a mudança da redação sobre a publicidade institucional, o apoio cultural o patrocínio de programas. A Medida Provisória 398 previa como receita “a publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado, a título de apoio cultural, admitindo-se o patrocínio de programas, eventos e projetos” (Inciso V), além da “publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado, voltada a programas, eventos e projetos de utilidade pública, de promoção da cidadania e de responsabilidade social ou ambiental” (Inciso VI). A redação foi modificada pela versão final da Lei 11.952, admitindo as fontes de “apoio cultural de entidades de direito público e de direito privado, sob a forma de patrocínio de programas, eventos e projetos” (inciso VI) e a “publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado, vedada a veiculação de anúncios de produtos ou serviços” (inciso VII). O patrocínio, antes visto como

fonte específica, foi transformado na forma de arrecadação do mecanismo de apoio cultural. O conceito de publicidade institucional foi ampliado, perdendo a definição específica de programas, eventos e projetos de utilidade pública, de promoção de cidadania e de responsabilidade social ou ambiental. O inciso XII, que previa a possibilidade de arrecadação de “outras fontes” recebeu um complemento na redação final da Lei 11.652: “desde que não comprometam os princípios e objetivos da radiodifusão pública” (BRASIL, 2008).

Quanto aos apoios culturais, Lobato (2004) mostra em seu trabalho como a sua introdução na TVE do Rio Grande do Sul aproximou a emissora da lógica das emissoras comerciais. “A adoção do apoio cultural como estratégia de viabilização econômica para as emissoras estatais reforça a aproximação da dinâmica mercadológica, mesmo que o telespectador não assuma, exclusivamente, o papel de consumidor” (Ibidem, p. 151). No que tange ao patrocínio de programas, reiteramos aqui a reflexão feita anteriormente. No momento em que este ocorre por programa, cria-se uma ingerência do patrocinador que pode ser direta no seu conteúdo, já que este se arvora o mantenedor daquela atração, ou indireta, cabendo a ele grande poder sobre a existência ou não do programa. A partir de um determinado momento, é perfeitamente factível que determinados produtos sejam criados a partir da articulação de patrocínios junto a um determinado ente público ou privado.

A publicidade institucional é outro mecanismo que merece atenção. Segundo Priolli (2008), ela é um mecanismo ainda precário no mercado publicitário brasileiro pelo fato das empresas identificarem este investimento como muito alto frente ao retorno em imagem, o que as faz optarem por dispendere recursos no anúncio de seus produtos. “Mas isso pode se resolver se emissoras, anunciantes e agências trabalharem juntas, na produção de materiais institucionais que sejam adequados à grade da televisão não-comercial e tenham custo compatível” (Ibidem.). Ainda durante a tramitação da MP 398, gerou polêmica a veiculação entre os programas da TV Brasil de peças institucionais da mineradora Vale do Rio Doce. O caso evidenciou a necessidade da criação de critérios para captação via publicidade institucional, ainda não elaborados nem pela empresa, nem pelo Conselho Curador.

No primeiro ano, 2008, o montante arrecadado ficou em R\$ 350 milhões. “Os R\$ 350 milhões foram uma decisão do Presidente da República segundo um raciocínio de assumir um montante da menor empresa de televisão do Brasil” (PIRES, 2009). Esta quantidade foi considerada muito positiva em relação ao orçamento anterior das estruturas fundidas na EBC, que eram de cerca de R\$ 185,7 (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 51). “A Radiobrás

investia R\$ 3,4 milhões por ano. Era uma empresa que não era empresa de TV, era quase uma Agência. Jogava canal para o satélite, mas uma TV, com sinal aberto e atingindo o Brasil, não chegava à casa do cidadão” (PIRES, Op. Cit.). Em 2008, a arrecadação com publicidade institucional e apoios culturais foi incipiente, uma vez que estes mecanismos estavam sendo estruturados na empresa.

O excedente em relação aos orçamentos anteriores da Radiobrás e da TVE foi destinado às rubricas de custeio e investimento. Segundo Pires (Op. Cit), isto se deveu ao fato da empresa já ter conseguido celebrar um número considerável de acordos, contratações e licenciamentos de produtos e produções independentes. “O aumento deste custeio tem em torno de 70% em produtos, programas, que é o objetivo nosso, disponibilizar para a sociedade programas. E, no máximo 30% de custeio relativo a pessoal, como tíquete-refeição. Foi um bom gasto, que tem qualidade” (Ibidem). Já os investimentos foram a rubrica com maior demanda, pela precária situação estrutural dos antigos AMPs do governo federal e pela demanda de investimento no reequipamento do parque de produção e das estruturas de transmissão digital nas cidades de São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro. Eles abrangeram a compra de transmissores, antenas, equipamentos de estúdio. “Compramos uma empresa para substituir o parque atual no Rio, em São Paulo e em Brasília” (Ibidem).

Segundo o diretor-financeiro, a tarefa de execução dos R\$ 350 milhões concentrou todas as atenções da empresa, o que fez com que a estruturação de outras fontes que a protejam de uma possível redução de suas dotações orçamentárias com a possível troca de comando na Presidência da República em 2010.

Temos [a empresa] que encarar este debate [sobre a sustentabilidade financeira para além das verbas orçamentárias] neste ano [2009], Temos que ter a coragem de enfrentar este tema. Hoje, ainda temos que pedir a liberação do orçamento, o dinheiro não é colocado todo na conta (Ibidem).

### 3.4. A TV Brasil: Distribuição e Oferta de Conteúdos

Uma das características estruturantes da televisão é a centralidade que a distribuição de seus produtos assume. O estabelecimento da lógica social deste meio, formada a partir da motivação inicial de criação de um mercado para aparelhos receptores de radiodifusão de sons

e imagens, fez com que seu modelo de negócios fosse calcado na sustentação, via publicidade ou financiamento público, da difusão gratuita de sinais audiovisuais à casa dos cidadãos proprietários de dispositivos de recepção. Para a reprodução deste mercado de bens de consumo, a oferta do serviço tornou-se condição *sine qua non*, pois, não seria possível vender televisores para consumidores em áreas sem cobertura do serviço por pelo menos um operador. Ao mesmo tempo, logo a televisão foi vista como meio com capacidade privilegiada de garantir duas funções gerais ao capitalismo na Indústria Cultural: a de legitimar ideologicamente o sistema (propaganda) e a de servir de suporte à acumulação dos capitais individuais por meio da diminuição da distância entre o capital produtor e a massa de consumidores (publicidade). A descoberta destes papéis também fomentou a promoção, seja pelos investimentos privados ou públicos, de uma rede de transmissão que cobrisse a maior parcela possível dos territórios nacionais.

No broadcasting, tanto no rádio como na televisão, o maior investimento foi nos meios de distribuição, e foi dedicado à produção apenas tanto quanto foi necessário fazer aquela tecnicamente viável e atrativa. Diferentemente de todas as tecnologias da comunicação anteriores, rádios e televisão foram sistemas primeiramente desenhados para transmissão e recepção como processos abstratos, com pouca ou nenhuma definição de conteúdos precedentes (WILLIAMS, 1999, p. 18).

Segundo Richeri (1994), é a “fase da distribuição” que joga um papel decisivo na rentabilização dos negócios relacionados ao serviço de televisão. “É esta etapa do processo de realização em que se decidem as condições de exploração dos produtos, uma vez que nela estão concentradas as possibilidades de inovação e de obtenção de barateamento dos custos, bem como as vantagens competitivas” (p. 236). A distribuição, assim, ao ser o elemento determinante do alcance e as formas de oferta dos produtos televisivos, torna-se o nó crítico da realização das mercadorias relativas a este serviço.

Embora inicialmente fossem grandes as barreiras à entrada na etapa da produção, em especial o custo do maquinário de estúdio e captação de imagens, logo a distribuição tornou-se o principal estrangulador da cadeia de valor da televisão, especialmente por dois motivos: (1) com o barateamento dos equipamentos de produção, o principal custo do serviço passou a ser a construção e manutenção do parque transmissor e retransmissor; (2) a distribuição utilizou-se de um bem escasso, o espectro eletromagnético, o que impôs barreiras efetivas à entrada de novos competidores. Este segundo aspecto é essencial, uma vez que diz respeito ao recurso escasso em disputa no serviço da radiodifusão: as ondas hertzianas. Garnham (1990) defende que a reprodução de uma totalidade social se dá por meio da disputa pelo acesso e controle de seus recursos escassos. No caso da cultura e das comunicações, ao longo do

século XX o recurso mais desejado pelos agentes do setor das comunicações é o espectro, por onde os bens culturais trafegam para alcançar a casa dos cidadãos usuários/consumidores.

Estas aspirações justificam-se uma vez que a difusão gratuita da radiodifusão supera o desafio da circulação na realização das mercadorias. “O tempo de circulação foi reduzido a zero. Do nosso ponto de vista, rádio e TV representaram nas suas esferas a última lógica de desenvolvimento do capitalismo” (GARNHAM, 1990, pp. 52-53). Isto resultou em uma ferrenha disputa pelos canais de distribuição, seja na partilha da ocupação de faixas específicas, como na radiodifusão, seja na montagem de novas redes, como no caso do cabo, satélite e MMDS. Em ambos os casos, a sustentação desta infra-estrutura requer altos montantes de investimentos.

A distribuição é, em geral, uma atividade de alta intensidade de capital que exige muitos recursos tanto para sua implantação quanto para a gestão, e que permite realizar fortes economias de escala. Mas os canais de distribuição estiveram até agora regulados para reduzir drasticamente o número de atores e controlar rigidamente sua atividade (RICHERI, 1994, p. 237).

Estes altos custos sem qualquer garantia de amortização em curto prazo remeteram a responsabilidade da construção das redes de transmissão ao Estado. Onde este se tornou o explorador monopolista, tal desafio era intrínseco à execução do serviço, seja para realizar a função geral propaganda que coube aos aparelhos estatais, seja para legitimá-la, especialmente no caso dos países onde o modelo de financiamento estava assentado no custeio direto pelos cidadãos por meio das *licence fees*. Nas nações onde a exploração comercial consolidou-se como hegemônica, também coube ao Estado em muitos casos criar a infra-estrutura de ligação entre as geradoras e as retransmissoras de programação. No Brasil isso se manifestou na criação do sistema de microondas da Embratel, implantado também para viabilizar o funcionamento em rede das redes de televisão aberta durante a ditadura<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> Em relação aos serviços de telecomunicações, os militares tiveram forte atuação ao praticamente estatizar o setor. Em 1965 foi criada a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) com a missão de estruturar o Sistema Nacional de Telecomunicações e explorar os serviços tronco tal qual previsto no Código Brasileiro de Telecomunicações. Em 1966, o governo instituiu com o Decreto 5.070 o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), destinado a financiar o desenvolvimento da área a partir da cobrança de uma taxa de todo operador envolvido em atividade de telecomunicação. Em 1972, por meio do Decreto 70.914, o regime consolida sua presença nas telecomunicações brasileiras ao criar a Telebrás. A nova companhia, a partir da nacionalização das empresas até então em funcionamento, operaria como Holding da Embratel e de operadoras em cada um dos estados da Federação, que ficaram responsáveis pelos serviços locais de telefonia. “O processo de centralização e controle da estrutura nacional de comunicações estava, então, concluído, com o governo sendo o proprietário de um sistema organizado e integrado” (Jambeiro, 2001, p. 87). Outra ação do governo militar completou o complexo e robusto sistema de transmissão de dados do país. Em 1974, foi inaugurado sistema de comunicações via satélite utilizando transponders da infra-estrutura internacional do consórcio Intelsat. A rede tinha como função interligar localidades distantes do território nacional, contribuir para a circulação de informações econômicas e viabilizar o fortalecimento e ampliação das redes de televisão no país (Idem, p. 88). A nova infra-estrutura cumpriu três objetivos: em primeiro lugar, permitiu a consolidação das redes de televisão de

Na maioria dos países, no entanto, tal suporte foi executado de modo a garantir a transferência da autonomia sobre a rede de transmissão aos capitais privados. Com a recapitalização do setor na segunda metade do século XX, que trouxe consigo o surgimento de novas plataformas de oferta de conteúdos audiovisuais de também custosa implantação, ergueram-se barreiras à entrada cada vez mais fortes, cuja superação passou a depender da operação em escala ainda maior do que os serviços nacionais de radiodifusão. Isso, seguindo a lógica do capitalismo, resultou na concentração crescente e acelerada de propriedade dos capitais com vistas à integração de suas cadeias de valor tanto no sentido vertical (produção, programação, distribuição e provimento) quanto no sentido da integração de suas infraestruturas de distribuição e, conseqüentemente, da constituição de novas e mais potentes barreiras à entrada de seus concorrentes.

Para as TV Públicas, esta característica significou diferenciados desafios correspondentes com as realidades concretas de cada país. Na Europa, a pequena extensão dos territórios, aliada ao pacto que sustentava os crescentes investimentos nos aparelhos midiáticos de seus países, fez com que a expansão da distribuição dos sinais terminasse por colocar-se como um problema não tão crítico. Nos Estados Unidos, a grande extensão do território, aliada aos altos custos da sua cobertura em apenas uma rede, estimulou o modelo localista que caracteriza o Public Broadcasting Service (PBS), constituído mais na forma de um distribuidor de conteúdos e financiador do que em uma cabeça de emissoras públicas. No Brasil, como já visto, as longas extensões também contribuíram para que a ditadura militar não investisse em uma rede nacional simultânea, para além do motivo central da pouca disposição neste sentido em razão da função propaganda já cumprida pela Rede Globo<sup>107</sup>.

A TV Brasil nasceu da unificação de três emissoras até então mantidas pelo governo federal: a TV Nacional de Brasília, a TVE Rede Brasil do Rio de Janeiro e a TVE de São Luís, no Maranhão. Já durante a gênese de sua empresa mantenedora, a EBC, o Executivo obteve junto ao Ministério das Comunicações uma outorga para um canal analógico e um

---

acordo com a necessidade de unificação cultural do país e disseminação ideológica dos princípios do sistema; em segundo, desenvolveu o mercado nacional monopolista ao facilitar o anúncio de produtos em todo o território nacional; e, em terceiro, garantiu a unificação do público-alvo via publicidade para a entrada de produtos estrangeiros de empresas multinacionais que demandavam escala nacional para inserção no país.

<sup>107</sup> De qualquer maneira, a despeito das soluções específicas, reiteramos aqui que, para além da circulação ser condição à realização de qualquer mercadoria no capitalismo, a distribuição nos serviços televisivos desempenha especial centralidade, devendo ser encarada na análise das dos aparelhos midiáticos como fator crucial para a efetivação da oferta de seus conteúdos. Em outras palavras, uma vez sendo a função de um AMP realizar a função geral propaganda, seu êxito depende da cobertura de seu sinal em um território de alcance pretendido.

digital na cidade de São Paulo. A justificativa da manobra foi a oferta da nova emissora para o principal centro populacional do país.

Desde sua criação, a partir de três emissoras locais, no Rio de Janeiro (RJ), Brasília (DF) e São Luiz (MA), a TV Brasil conseguiu um avanço espetacular na irradiação de seu sinal, mas nada disso compensava a ausência na mais rica e populosa cidade do Brasil. Por isso, consideramos uma vitória o início das transmissões pelo canal digital 63 e a instalação da emissora na cidade de São Paulo", agregou a presidente da EBC (PORTAL VERMELHO, 2008)

O canal digital na capital paulista foi inaugurado em 2 de dezembro de 2008. O analógico tem previsão de entrada em operação ainda em 2009. Se considerados estes quatro centros urbanos, a TV Brasil chega atualmente a 10,6% dos brasileiros<sup>108</sup>. No entanto, o cálculo deve diferenciar as áreas, as plataformas de distribuição e o alcance estimado. A partir destes critérios, chegamos à seguinte estimativa:

**Tabela 3 – Estimativa de alcance do sinal da TV Brasil**

<b>Plataforma</b>	<b>Cidades</b>	<b>População estimada</b>
<b>Ondas hertzianas</b>	Brasília	2,4 milhões (IBGE, 2009)
	Rio de Janeiro	6 milhões (IBGE, 2009)
	São Luís	657 mil (IBGE, 2009)
<b>Total</b>		<b>9,057 milhões</b>
<b>Digital Terrestre</b>	Brasília	2,4 milhões* (IBGE, 2009)
	Rio de Janeiro	6 milhões* (IBGE, 2009)
	São Paulo	10,886 milhões * (IBGE, 2009)
<b>Total</b>		<b>19,132 milhões</b>
<b>Cabo</b>	96 cidades	2 milhões (EBC, 2009)
<b>Total</b>		<b>2 milhões</b>
<b>Satélite DTH (paga)</b>	Todo o Brasil	1,9 milhões (EBC, 2009)
<b>Total</b>		<b>1,9 milhões</b>
<b>Satélite Parabólica (gratuita)</b>	Todo o Brasil	50 milhões (EBC, 2009)
<b>Total</b>		<b>50 milhões</b>
<b>Total geral</b>		<b>62,96 milhões</b>

\* - Não há estimativa divulgada sobre quantos receptores foram vendidos em cada uma destas cidades

A estimativa registra 62,96 milhões de pessoas em um país de população estimada de 190.002 (IBGE, 2009)<sup>109</sup>, o que representa 33,13% dos cidadão brasileiros. Este cálculo, porém, merece o registro de algumas ressalvas. A primeira é que não há nenhum dado por cidade sobre os conversores de TV digital vendidos, o que nos permitiria agregar os dados de São Paulo, já que nas demais cidades onde a TV Brasil possui um canal digital ela também possui um outro na plataforma analógica. Outra ressalva é a inclusão é o acréscimo à base

<sup>108</sup> Foram utilizados dados do IBGE, acessado no dia 19/04/2009, sobre a população das cidades e a população estimada do Brasil.

<sup>109</sup> Acessado em 19/04/2009.



resultante dos 10 milhões de cidadãos residentes na cidade de São Paulo, uma vez que o canal analógico da emissora na capital paulista deve ser inaugurado em breve. Contudo, é também válido destacar que a escolha do canal 69 no UHF irá reduzir sensivelmente a possibilidade de acesso por parte dos espectadores pelo fato de boa parte da população daquela cidade não possuir receptores que contemplem a faixa UHF e pela perda de qualidade existente na transmissão nesta parte desta faixa, o que também dificulta a recepção.

Uma segunda ressalva é o fato da principal faixa de espectadores estar relacionada a plataforma de distribuição irregular e precária: as antenas parabólicas. A transmissão via Banda C satelital é utilizada para envio de programação das cabeças-de-rede às suas retransmissoras. A captação deste sinal, portanto, constituiria, formalmente, um roubo de sinal. Se por um lado o resultado efetivo é a cobertura de um conjunto expressivo (50 milhões) de pessoas que de outra forma não teriam acesso a sinais de TV, o da TV Brasil entre eles incluso, por outro é importante ressaltar a necessidade da regularização desta plataforma de modo a estabelecer sobre ela as exigências, direitos e deveres necessários à boa prestação do serviço. Uma última ressalva é quanto às operadoras de TV por assinatura, tanto no cabo quanto no DTH. Apesar de ser uma exigência da lei 11.952/2008 o carregamento do sinal da TV Brasil, diversas operadoras se recusam a fazê-lo, demonstrando total desrespeito e dificultando o cálculo preciso sobre onde a oferta ocorre. Outro aspecto quanto à estimativa feita é o fato de boa parte destes cidadãos assinantes de pacotes de TV por assinatura também serem considerados como público atendido pela plataforma hertziana. Deste modo, uma estimativa conservadora reduziria os 3,9 milhões atendidos pelas operadoras de TV por assinatura, chegando, assim, à cobertura de 59,057 milhões de brasileiros, o que corresponderia a 31,08% do universo populacional nacional.

A partir destes dados, concluímos que a distribuição da TV Brasil já atinge uma quantidade razoável de brasileiros, embora fundamentalmente por utilizar-se da plataforma da Banda C. Esta, se é importante para levar o sinal a áreas mais remotas, também é precária por atingir exclusivamente este contingente, não sendo utilizada pela grande maioria da população residente nas áreas urbanas do país. Frente à importância da distribuição para a consecução dos objetivos de uma TV Pública, avaliamos que a limitação extrema do alcance da TV Brasil coloca-se como desafio central à estruturação desta experiência de mídia pública. Deste emergem duas sortes de questões de cujas soluções depende a cobertura da TV Brasil: (1) se a expansão será via um parque retransmissor próprio ou através de uma rede com outras

emissoras estatais; e (2) como a ampliação do sinal será tratada na transição à plataforma digital terrestre. O projeto da direção da empresa mantenedora da emissora pretende combinar, no analógico, a criação de uma rede em parceria com as estaduais, sem abrir mão da construção uma infra-estrutura própria em locais onde a rede não se estabelecer; e no digital a construção de toda um novo modelo de distribuição mais robusto e diversificado.

Uma boa programação será diletante se não for amplamente distribuída. Colocar o canal de São Paulo no ar foi uma vitória, apesar dos transtornos externos que atrasaram a implantação. Ganhou forma a rede pública com as emissoras estaduais educativas, baseada, inicialmente, na transmissão simultânea de dez horas, quatro de origem regional. O sinal da TV Brasil está disponível na Banda C para os 50 milhões de brasileiros usuários de parabólicas. As operadoras de TV por assinatura têm buscado cumprir a lei que as manda carregar o sinal. Estão requeridos 40 canais analógicos de retransmissão, em todas as regiões. Mas o futuro da TV pública está no sistema digital. É ele que permitirá a construção de uma rede nacional e, através dos recursos de interatividade, uma relação mais direta com a sociedade. Em 2009, serão implantados os canais digitais do Rio e de Brasília. Numa contribuição para o avanço do sistema, a EBC firmou acordo para compartilhar custos de infra-estrutura com as TVs do Judiciário, do Legislativo e do MEC. (CRUVINEL, 2009)

Desde a publicação da Medida Provisória 398, a direção da EBC já articulava junto às emissoras educativas estaduais a constituição de uma nova rede, cujo formato pretendido seria bastante diferenciado daquele experimentado na Rede Pública de Televisão (RPTV) na virada dos anos 1990 para os 2000. Já nas informações divulgadas, foi sinalizado que a rede seria formada a partir de graus variáveis de associação e de uma grade nacional cuja inovação seria o seu preenchimento por produções da TV Brasil mas também das demais associadas. O assunto gerou polêmicas, tendo sido, como já visto, o motivo para a saída do ex-diretor de relacionamento e rede, Mário Borgneth e, posteriormente, do ex-diretor-executivo Orlando Senna, da empresa. Assumida por Roberto Garcez, então diretor da EBC Serviços, braço responsável pelas atividades mais “estatais” da empresa - como a manutenção do canal NBR e a distribuição da publicidade legal do governo federal -, as negociações foram retomadas até a conclusão do acordo no início do ano de 2009.

O protocolo confirmou a possibilidade de participação por meio de graus diferenciados de associação, cuja variação será dada de acordo com a incorporação da grade nacional. Os parceiros integrais serão aqueles que irão veicular o conjunto da grade unificada, recebendo, em contrapartida, apoios mais vultosos. Outros associados que transmitirem apenas parte da grade nacional também serão membros da rede, mas com menos direito a recursos e apoios financeiros e técnicos por parte da EBC. “Estas formas de associação gerarão direitos e deveres. Vamos ter bolo de recursos para a co-produção. Aqueles que ficarem com faixa integral terão preferência para os recursos, apoio técnico e outro suporte

que oferecermos” (GARCEZ, 2009). Aqueles programas regionais com potencial receberão incentivo financeiro e suporte técnico para que possam assumir um perfil nacional e integrar a grade. Já associação parcial é vista não como empecilho, mas como a valorização daquelas emissoras com repertório já consolidado de produções locais. “A Rede Minas, por exemplo, que tem capacidade de produção maior, não pode ser obrigada a tirar seus programas para colocar os nossos, mas o que eles puderem colocar terá de estar formalizado” (Ibidem). A injeção de recursos tornará a TV Brasil co-produtora daqueles conteúdos eleitos para integrarem a grade nacional. O fortalecimento das educativas estaduais é não apenas uma preocupação, mas uma diretriz da rede. “A valorização das programações locais é fundamental para que a rede seja bem aceita no estado” (Ibidem).

A escolha dos programas que a comporão é feita por um Comitê de Rede, composto por representantes de todas as emissoras associadas. O modelo vem atraindo das emissoras educativas, especialmente após a TV Cultura, até então a principal fornecedora de programas, ter anunciado a sua migração para a condição de produtora, passando a cobrar por seus conteúdos ao invés de apenas disponibilizá-los. “A implantação não é em velocidade de cruzeiro, mas a possibilidade de co-produção é interessante para as emissoras públicas” (ACHILLIS, apud. MERMELSTEIN; LAUTERJUNG, 2009). Outro ponto de atração do modelo encabeçado pela TV Brasil é a possibilidade das associadas disponibilizarem conteúdos para todo o Brasil, operação hoje difícil para estas emissoras (Ibidem).

A grade nacional somará 10h30m diários. Destes, 2h30 serão programas infantis, que poderão vir da TV Brasil, das associadas ou do licenciamento de atrações de produtores independentes. “O importante é o público, não a origem da produção” (GARCEZ, 2009). Já as outras 8 horas serão divididas segundo este critério, sendo 4 realizadas pela TV Brasil e 4 pelas demais associadas. Ao total, serão 32 programas diários e semanais, sendo alguns deles distribuídos em faixas. Na parte da manhã, haverá uma revista voltada às temáticas do campo, enquanto no início e no final da tarde serão feitos programas com o mesmo formato, mas voltados à temática cultural e ao público jovem. Segundo Garcez (2009), os primeiros programas entrarão no ar em setembro de 2009, enquanto a segunda parte será veiculada a partir de janeiro de 2010. Integrarão a rede os quatro canais próprios da EBC, as emissoras educativas estaduais e as universitárias educativas. Estas últimas possuirão uma estrutura institucional particular. Uma vez que a legislação reserva à EBC a exploração dos canais da União, e sendo as universidades federais entes pertencentes a esta instituição da Federação,

será adotada uma operação especial, na qual as universidades serão as responsáveis pela exploração e condução cotidiana dos canais, mas a partir de regras e modelos de gestão e financiamento fixados em parceria com a EBC. Este modelo se aplicará às universitárias já existentes (TVU UFPE, TVU UFRN e TVU UFMT) e às em implantação (TVU UFRR, TVU UFPB, TVU UFRO, TVU UFAP). Para além destas 11 emissoras (4 próprias e 7 universitárias), a rede deve ser integrada pelo conjunto das estaduais, à exceção da TVE RS. De oposição à força ocupante do governo federal, a governadora do estado, Yeda Crusius (PSDB), bloqueou a entrada de sua emissora pública na rede articulada pela TV Brasil.

A resistência da força hegemônica no aparelho estatal gaúcho é um dos casos que evidenciou ao comando da EBC a necessidade de constituir uma rede complementar própria para distribuir, já na plataforma analógica, a programação integral da TV Brasil junto a centros-pólo importantes no Brasil. Foram solicitados ao Ministério das Comunicações 39 retransmissoras para o ano de 2009, que deverão ser instaladas preferencialmente nos estados mais populosos e menos receptivos à rede, como Rio Grande do Sul e São Paulo. O investimento de uma rede própria já foi assumido como projeto estratégico para a transição à plataforma digital terrestre, a partir da qual o comando da EBC pretende superar o quadro de baixa cobertura e precária qualidade de sinal hoje disponibilizada para as áreas irradiadas.

#### 3.4.1 Os Desafios aos AMPS e à TV Brasil no Cenário Digital

Enquanto os atores hegemônicos do MRS da televisão defrontam-se com o desafio de adaptar suas tradicionais estratégias de posicionamento à nova tecnologia digital, a gênese da TV Brasil ocorreu junto ao início da implantação da TV Digital no Brasil, mais especificamente no mesmo dia: 1º de dezembro de 2007. O surgimento desta plataforma foi impulsionado pelo fenômeno da “convergência midiática”, alterando o suporte analógico da transmissão de sinais audiovisuais por ondas hertzianas para o digital, que possibilita o tráfego de sons, imagens, textos e dados com capacidade qualitativa diferenciada de plasticidade sobre a organização do conteúdo e com maior possibilidade de compressão das informações.

A digitalização é uma inovação técnica que amplia – de forma assimétrica, segundo os diferentes suportes, a situação histórica de desenvolvimento da regulação e das

infra-estruturas nacionais de transmissão, vantagens de precedência etc. - as possibilidades de convergência e de desenvolvimento da multimídia, aprofundando tendências já existentes, ao reduzir os custos de transmissão e permitir oferta maior de canais e serviços e maior fragmentação do consumo, mas não sem um processo anterior de desregulamentação, ligado a estratégias econômicas e políticas globais (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p. 71)

Do ponto de vista tecnológico, a digitalização da televisão permite: (1) a ampliação do número de programações em cada canal pela otimização espectral e pela capacidade da compressão de dados; (2) a transmissão de dados para além de sons e imagens, (3) a criação e veiculação de conteúdos interativos, (4) o envio customizado e individualizado de informações, (5) a agregação de conteúdos adicionais aos programas, (6) a organização pelo espectador da grade de programação, (7) a interoperabilidade com outras plataformas que utilizam suporte digital para seus dados, como a Internet. Estas novas funcionalidades obrigam os meios de comunicação a repensarem modelos tradicionais de produção, programação e provimento de seus conteúdos, quebrando a lógica verticalizada, unilateral e contínua da televisão.

Do ponto de vista econômico, a multiplicação preconizada pela TV Digital traz impactos significativos para a estrutura de mercado da televisão, constituída, como já visto, a partir do acesso por poucos atores ao recurso escasso do espectro e das fortes barreiras à entrada. A multiplicação de programações (multiprogramação) possibilita a entrada de novos agentes em áreas onde o espectro já se encontrava saturado. Se por um lado isto surge como ameaça aos operadores comerciais, uma vez que a diversificação atinge a divisão do bolo publicitário, por outro abre importante oportunidade para uma ampliação da oferta de agentes públicos do setor.

Outra consequência é a mudança na estruturação dos conteúdos em fluxo (*flow*), uma vez que permite a quebra da linearidade, acrescentando conteúdos adicionais aos programas e a própria organização da grade pelo telespectador. Para os agentes mercantis, tal possibilidade desconstrói a lógica de fidelização da audiência e impõe limites concretos ao modelo de publicidade baseado na inserção inter-programas. Citando análise de Bustamante, Bolaño e Brittos (2007) elencam como elementos determinantes da concorrência na fase digital: (1) o controle de uma carteira de direitos de programas com alta atratividade, como esportes e filmes, (2) a capacidade de organizar estes conteúdos em pacotes para oferta segmentada para diversos nichos do mercado, e (3) o controle de canais de distribuição via satélite, cabos ou por meio das ondas hertzianas (Ibidem. p. 72)

Do ponto de vista político-regulatório, a chegada da TV digital mostra-se como nova batalha entre forças na organização dos modos de regulação setoriais da televisão nos mais variados países e mercados. As possibilidades elencadas anteriormente e os impactos junto aos mercados são processados de acordo com a capacidade de incidência das forças sob os órgãos responsáveis pela regulação do setor de comunicações nos países. No Brasil, o embate entre as forças progressistas, liberais e conservadoras (BOLAÑO, 2007) tem resultado na vitória destas últimas, produzindo o já discutido modelo que artificialmente busca sustentar as bases do modo de regulação setorial da televisão brasileira a despeito das possibilidades que a nova plataforma traz do ponto de vista da concorrência e de benefícios à população.

A estes desafios próprios à plataforma digital terrestre, deve ser agregada a análise sobre as alterações na concorrência do ambiente convergente. Ao invés de falarmos em um modo de regulação setorial da televisão, cada vez mais faz sentido falar na aproximação dos diversos ramos e setores conformando um campo das comunicações convergentes. Este cenário, mais completo, levanta um conjunto de questões cujas respostas devem orientar o posicionamento neste novo modo de regulação setorial, entre os quais listamos:

- A) O enrijecimento da concorrência em decorrência da concentração de propriedade, especialmente no caso dos grandes blocos de capitais integrados na forma de conglomerados transnacionais;
- B) A ascensão de uma concorrência, integrada e oposta, multi, inter e intra-plataforma, que exigirá estratégias de atuação em canais diversos de distribuição e, ao mesmo tempo, a disputa entre estes pelas relações de fruição da população. A disputa não será apenas com canais concorrentes, mas com variados tipos de produção e distribuição de conteúdos eletrônicos;
- C) Os altos custos de substituição do parque produtor e transmissor para equipamentos adequados à nova plataforma;
- D) A inflação dos direitos de conteúdos e eventos únicos de forte apelo em um ambiente de oferta fragmentada, como jogos esportivos, shows, filmes e séries;
- E) A possibilidade, a depender das escolhas regulatórias, de abertura de canais antes escassos, como o espectro de ondas hertzianas, a mais entrantes e, talvez, a gestão própria dos agentes de porções do espectro;

F) A diversificação da oferta de conteúdos e a dificuldade crescente de obtenção de atenção das audiências, fragmentando as referências informativas e dificultando o alcance dos públicos pretendidos;

G) A criação de modelos convergentes e interativos nas mais variadas plataformas, que podem tanto tornar-se acessórios à valorização dos produtos de operadores comerciais como funcionalidades que estimulem a quebra da condição de sujeito dos usuários de serviços de mídia;

H) A mudança dos perfis de uso dos serviços de mídia, agregando posturas relativas de pro-atividade na busca e consumo dos conteúdos

Tomando o recorte da distribuição, coloca-se como desafio emergencial o custeio da transição à plataforma digital. “Em geral, se trata de enfrentar investimentos para: a renovação das redes de transmissão e difusão dos sinais, a promoção e o marketing dos novos canais, a produção e promoção dos novos programas e serviços, e os novos terminais domésticos” (RICHERI, 2004). Os operadores devem, portanto, adquirir em velocidade razoável novo parque de transmissão, mantê-lo juntamente ao analógico durante o período de transmissão simultânea em analógico e digital (*simulcasting*), alcançar cobertura universal para garantir o switch over, e viabilizar estratégias de marketing para os produtos nas novas plataformas que atraiam a atenção do público de modo a justificar os investimentos realizados.

Para além dos dispendiosos custos específicos da TVD terrestre, os planejamentos dos operadores já devem considerar os custos de uma estratégia multi-plataforma, que abrangem: (1) criação de conteúdos específicos para Internet, dispositivos móveis e IPTV, (2) investimentos pesados em servidores e capacidade de banda para suportar a veiculação gratuita de conteúdos audiovisuais em streaming na Internet, (3) investimentos em produção e co-produção de modo a evitar o alto custo da compra de direitos, que deverá viver um período de forte inflação no mercado.

Autoridades e agências reguladoras européias, como o Office of Communication (Ofcom) Britânico, defendem a mudança do conceito de “public service broadcasting” (PSB) para “public service media” (PSM). Nissen (2006) vai no sentido desta formulação, defendendo que o PSM deve ser uma instituição que garanta, no ambiente convergente: (1) um espaço para a diversidade cultural, (2) o uso das tecnologias eletrônicas de mídia para a educação e o enriquecimento cultural da população, (3) o atendimento aos gostos dos públicos

diversos a partir de conteúdos que mantenham sua distinção (*distinctiveness*) dos realizados pelos operadores comerciais, (4) o tratamento do usuário de mídia como cidadão, e não como consumidor em um mercado, (5) a busca de alcance em um cenário de fragmentação (p. 18). Respondendo aos diversos críticos para quem o PSB não teria mais razão de ser na realidade convergente, os especialistas reunidos no relatório de Nissen (Op. Cit) afirmam a importância deste tipo de instituição e destacam que a questão sobre seu futuro é política.

Meios de comunicação de serviço público são uma força para se contar com no cenário da mídia européia. A questão central não é se precisamos de mídias públicas ou não mas como o Public Service Media pode se adaptar a um mundo em mudanças e a um novo cenário midiático. Um elemento crucial nesta adaptação é a questão de como o papel social deveria ser entendido e descrito na nova era da informação (NISSEN, 2006, p. 18).

Ainda não se pode falar em um projeto para a TV digital na TV Brasil. Mas duas decisões estratégicas já foram tomadas: a emissora fará multiprogramação e implantará, junto a outras TVs públicas federais, uma infra-estrutura de transmissão que garanta o alcance do sinal digital na maior parcela possível do território. Em novembro de 2008 foi assinado acordo para a construção de uma infra-estrutura compartilhada de transmissão de sinais, chamada de operador de rede, entre a TV Brasil, além de TV Câmara, TV Senado e TV Justiça, o Ministério das Comunicações (que irá operar o canal da cidadania) e o Ministério da Educação, que ainda estuda como irá explorar seu canal. A construção da rede e a sua operação serão feitas mediante uma parceria público-privada (PPP) com uma empresa que será escolhida em licitação prevista para o início do próximo ano. O contrato deve prever a cobertura de todas as capitais e de 230 cidades com mais de 100 mil habitantes. Ao final do longo período, a infra-estrutura construída retornará como patrimônio à Empresa Brasil de Comunicação. A estimativa de custos é de R\$ 10 milhões por ano para cada um dos seis órgãos federais que encabeçam a iniciativa. No entanto, embora o projeto contemple a presença de todos os entes elencados anteriormente, ele será implantado em módulos, com arranjos diferenciados para cada cidade a partir da disposição dos órgãos e dos limites de recursos de cada um deles.

A TV Brasil ainda estuda como irá organizar a ocupação de seu canal, mas seus diretores já anunciam que irão veicular programações adicionais às da emissora (GARCEZ, 2009, CRUVINEL, 2009). “A TV pública tem que aproveitar possibilidades da tecnologia para multiplicar opções de oferta de conteúdo. Por isso queremos oferecer multiprogramação, mas isso estará condicionado ao nosso orçamento”, (CRUVINEL, apud. VALENTE, 2008). “Vamos fazer multiprogramação, mas a relação com as estaduais ainda não está definida”



(GARCEZ, 2009). A perspectiva atual é que, para além da TV Brasil, haja duas programações locais, entre as quais uma seria a educativa estadual daquela Unidade da Federação, e uma quarta que poderá ser a NBr. Garcez (2009) avalia que, para além da redução de custos propiciada pela alternativa do operador de rede, a gestão da infra-estrutura conjunta pode levar, no futuro, a um modelo de gestão compartilhado do sistema como um todo, incluindo as produções de conteúdos, a programação e a transmissão dos sinais das emissoras públicas. “Também encontrarmos mecanismos da gestão da produção, produzindo também mecanismos de controle da sociedade sobre o conjunto da rede. Este desenho, trabalhando na perspectiva de 10, 15 anos, combinado ao amadurecimento da sociedade brasileira, pode ser um instrumento de fortalecimento da nossa democracia absolutamente fantástico” (Ibidem).

A política desenhada até o momento referente à distribuição da TV Brasil reúne elementos das duas tendências históricas de ação do governo federal no desenvolvimento da TV Pública no país: articula um núcleo centralizado em um aparato, o da TV Brasil, com a rearticulação de maneira mais estruturada da rede de emissoras educativas mantidas pelos governos estaduais. Este projeto traz aspectos positivos em dois pontos: constitui uma iniciativa que fortalece o conjunto das educativas estaduais e inicia a implantação de uma infra-estrutura própria. Ele, contudo, ainda é tímido. Uma vez que constitui sem precedentes AMP de caráter nacional no modo de regulação setorial da televisão brasileira - o que, reiteramos, não significa que a síntese de suas ações responda às demandas das classes dominadas -, não há como constituir-se de fato como tal sem que haja um forte parque de transmissão e retransmissão. Considerando que a transição ao sinal digital será lenta, e dificilmente concluirá em 2016, a aposta na ampliação de seu alcance apenas por meio do operador de rede digital tem reais chances de significar um problema que pode assumir grandes proporções para o êxito de um projeto político, ou projetos políticos, de contra-hegemônico. A baixa cobertura da emissora é colocada por seus críticos desde a sua fundação como problema e elemento deslegitimador.

Atualmente, a TV Brasil só atinge a maior parte do território nacional por antena parabólica. Seu sinal aberto chega a menos de 1% das cidades: apenas 52 dos 5.564 municípios brasileiros. O público potencial é de pouco mais de 26 milhões de telespectadores, mas a audiência só supera o traço em alguns programas especiais (TOSTA, 2008).

A despeito dos altos custos da construção do operador de rede digital, faz-se necessária uma política mais agressiva de expansão do alcance. No digital, a emissora tem, conforme a lei que a instituiu, o papel de coordenar a implantação de um sistema público de

comunicação. Neste sentido, deve potencializar a utilização de todas as programações disponíveis, inclusive das educativas estaduais. No entanto, não deve fazê-lo sem utilizar desta condição para impor modelos de gestão radicalmente democráticos e abertos ao controle da população, inclusive às já consolidadas educativas ainda vinculadas aos aparelhos executivos dos governos estaduais. A potencialização deste projeto, se exitosa e não interrompida pela ação de forças conservadoras dominantes que por ventura retomem a hegemonia no interior de algum dos aparelhos com importante participação na empreitada, pode gerar, no médio prazo, uma alteração das bases do modo de regulação setorial da televisão brasileira, uma vez que pode constituir um sistema misto, ao menos na oferta. Recuperamos raciocínio realizado em outra ocasião.

Em uma projeção, os seis canais públicos deverão veicular cerca de 12 programações. Se considerarmos que os radiodifusores comerciais ocupam por volta de 10 canais na maioria das grandes e médias cidades hoje, entre as seis redes mais conhecidas e novas emissoras em UHF, poderemos ter em alguns anos quantidade semelhante ou até superior de programação de mídias públicas na televisão aberta brasileira. A esta previsão, acrescenta-se o fato de os operadores comerciais terem perspectiva muito reduzida de optar pela multiprogramação. Até agora, têm demonstrado resistência por considerarem que esta traz impactos negativos a seus modelos de negócio em razão da pulverização de audiência que ela gera. Portanto, o número de canais desta modalidade de mídia deve se manter praticamente o mesmo no cenário digital (VALENTE, 2008c).

Isto não significa a inserção e atração automática do público, mas a disponibilidade da oferta de sinal de um agente concorrente influi na cultura de fruição do público, e possibilita ampliar a legitimidade de projetos políticos contra-hegemônicos resultantes das disputas no interior do Aparelho Midiático Público. Assim, a constituição deste sistema misto, desde que não hegemônico por projetos das classes dominantes – que, no caso brasileiro, sempre estiveram contrárias à potencialização da ação crítica dos AMP – pode não apenas mudar o sistema de mídia brasileiro, mas influir nas próprias condições da luta de classes no país.

### **3.5 - A TV Brasil: Modelo de Programação**

Como visto no capítulo teórico, a organização dos conteúdos em uma grade de programação é uma das características do meio televisão. Ela condiciona as relações de

fruição, instituindo uma lógica de fidelização da audiência e de consumo linear não específico que caracteriza a lógica do fluxo (*flow*) (WILLIAMS, 1999), e os próprios conteúdos, pressionando pela veiculação de atrações seriadas com capacidade de manutenção da atenção dos espectadores por vários dias da semana. Na Indústria Cultural, esta forma que os conteúdos desta mídia adquirem responde à necessidade de realização das três funções publicidade, propaganda e programa. Deste modo, a programação precisa garantir a atenção do público aos seus programas de modo a viabilizar a exposição dos anúncios publicitários e, assim, acelerar o ritmo de realização das mercadorias, legitimar a essência desigual do sistema e, por fim, dialogar com as demandas informativas e simbólicas dos espectadores de modo a garantir a difusão de mensagens voltadas ao cumprimento das duas funções anteriores.

É na programação, portanto, que se as funções elencadas assumem a forma de conteúdos audiovisuais, expressando os consensos produzidos no interior dos aparelhos midiáticos e entre os emissores, a partir do embate entre as forças que os controlam direta ou indiretamente, e o público a quem as mensagens se dirigem. É a programação, afinal, o elemento diferencial da forma dada pelas emissoras de televisão à ideologia no seu interior produzida e para o seu exterior difundida. No caso do objeto em análise, o modelo de programação deve ser entendido como as diretrizes gerais que expressam os consensos ideológicos produzidos na disputa pelo controle do aparelho da TV Brasil, e sua manifestação na grade<sup>110</sup>.

Uma vez sendo a programação o resultado dos consensos produzidos no aparelho no âmbito da realização primordial da função propaganda, incluindo tanto as diretrizes orientadoras das produções quanto a mediação na execução destas pelos dirigentes e trabalhadores produtores dos conteúdos, seria importante agregar um outro elemento: o controle. A programação, desta forma, está relacionada também ao resultado dos consensos acordados de maneira instável a partir das disputas no interior do aparelho pontuadas anteriormente. Não apenas a grade, mas os programas e seus conteúdos, são, portanto, determinados pela necessidade de cumprimento da função propaganda e também resultados dos intensos processos conflitivos de elaboração editorial, definição dos programas e avaliação de seus resultados, que envolvem não apenas as forças incidentes diretamente no aparelho, mas aquelas de outros aparelhos, especialmente os reguladores e fiscalizadores, e o próprio público nos seus canais mais um menos efetivos de retorno e opinião.

<sup>110</sup> Uma pesquisa completa sobre um AMP demandaria, para além da análise de seu perfil institucional e de seus modelos de gestão e controle e financiamento, um exame de seus produtos. No entanto, isso não será possível nos limites deste trabalho, ficando como caminho para novas investigações.

A formatação dos conteúdos e sua organização na grade nas TVs Públicas constituíram historicamente determinadas matrizes discursivas. Fuenzalida (2002) identifica três matrizes da programação das emissoras públicas na América Latina. A primeira é a **educativa-formal**, relacionada à veiculação de conteúdos pedagógicos formais adaptados com vistas ao uso das emissoras para o suprimento das demandas de educação em larga escala durante o período de rápida industrialização por que passou o continente. O Presidente da República (LULA DA SILVA, 2007)<sup>111</sup> elencou como uma das funções da nova TV pública que seria criada a possibilidade de disponibilizar conteúdos pedagógicos sobre disciplinas como matemática e línguas a jovens com dificuldade de cursar os bancos escolares. Como visto no capítulo histórico, tal matriz foi a dominante na primeira fase da TV pública no Brasil, que durou de 1967 até 1981, com diversos telecursos voltados às mais variadas etapas do ensino formal. Ela mantém-se até os dias atuais, por força de lei, mas de maneira marginal, por meio dos cursos veiculados por boa parte das emissoras de TV do país, inclusive pelas públicas.

A segunda matriz é a da **alta cultura e do debate acadêmico**. Implantada no nascedouro do modelo britânico comandado pelo primeiro diretor da BBC, Lord Reith, esta visão parte do princípio iluminista de que a TV pública deve não apenas educar, em sentido estrito, a população, mas também levar a ela o acúmulo cultural elaborado pelo conjunto da sociedade. Segundo Leal Filho (1997), esta matriz possui claro componente elitista, tendo se desenvolvido, no caso da BBC, a partir de um projeto elaborado pela classe média londrina. “É normalmente indicado a nós que estamos aparentemente direcionando ao público o que pensamos que ele precisa, e não o que ele quer, mas poucos sabem o que querem, e menos ainda sabem o que precisam” (REITH In: GOLDING; MURDOCK, 1997. p. 34). Segundo Fuenzalida (Op. Cit.), esta referência vem sendo gradualmente questionada, uma vez que minimiza as demandas de fato do(s) público(s) espectadores das TVs públicas. “Finalmente, agora também é motivo de questionamento a legitimidade social de um modelo de TV pública, cuja função seja atender as minorias, oferecendo conteúdos elitistas de alta cultura (p. 168).

A terceira matriz diz respeito à **propaganda política-governamental**, introduzida pela gênese de várias das experiências de mídia pública sob o patrocínio de ditaduras e governos autoritários. Para Fuenzalida (Op. Cit), contudo, com os processos de

---

<sup>111</sup> Discurso de posse do ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) Franklin Martins, março de 2007.

redemocratização no continente, as emissoras passaram a buscar a implantação de projetos que trataram o jornalismo e demais conteúdos políticos sob um viés mais plural.

Uma programação, com o novo objetivo de informação plural, procura espaços de informação e de discussão dos problemas sociais para avançar em direção a políticas nacionais para enfrentá-los, ao invés de pretender utilizar a TV como propaganda ideológica partidária ou governamental (Ibidem, p. 176).

Avaliamos que o traço original desta matriz de modo algum foi erradicado das experiências de mídia pública do continente, uma vez que é de sua natureza realizar a função geral propaganda na Indústria Cultural. No entanto, a remissão desta função pelas forças hegemônicas dominantes do bloco no poder a redes comerciais aliadas fez com que os AMPs perdessem força no desempenho deste papel, o que se manteve na Europa, por exemplo. Ao invés disso, movendo-se de forma relativamente autônoma, diversos AMPs da América Latina constituíram pontualmente uma alternativa mais reflexiva e menos propagandística, no sentido mais direto do termo, do que seus concorrentes privados.

O autor propõe uma mudança em relação às três matrizes clássicas para uma perspectiva de atendimento das expectativas informativas e simbólicas das minorias por meio da noção de nichos diferenciais, a partir dos quais as emissoras públicas devem utilizar-se das possibilidades ampliadas de oferta para atender de maneira segmentada diversos públicos e segmentos da sociedade ao invés de buscar médias de gosto como suas concorrentes comerciais<sup>112</sup>. Segundo Hoynes (1994), a relação com o público entendendo a sua diversidade é uma das características do modelo de TV pública erigido nos Estados Unidos. “Televisão pública, em sua previsão nos primeiros tempos, deveria prover uma alternativa ao padrão da televisão comercial e refletir a diversidade do público estadunidense. Estas duas noções – alternatividade e diversidade – estavam fundamentalmente interconectadas” (p. 50).

Ao olhar o público como um todo composto de várias partes, a mídia pública deveria refletir na sua programação cada um destes segmentos. Neste sentido, os conteúdos destacariam diversos aspectos da realidade com foco nos grupos sociais, tanto produzindo programas de claro corte setorial quanto incorporando estas visões naqueles debates de caráter mais geral. As emissoras públicas, portanto, “deveriam diferenciar-se, recusando-se a competir no mercado e buscando dar visibilidade às expressões francamente minoritárias da cultura e do debate público, que não têm aptidão para se tornar ‘campeãs de audiência’ e não

<sup>112</sup> “Na medida em que aumenta a oferta de canais de televisão – TV aberta, TV a cabo, canais nacionais, regionais, internacionais, etc. – ficou comprovado que a audiência constrói sócio-culturalmente nichos diferenciais, com expectativas diversificadas a respeito da programação que deseja ver pelos diferentes canais” (Ibidem, p. 179).

têm vez nas comerciais” (BUCCI, in. MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006). A outra face desta moeda seria dada pelo caráter distinto dos programas produzidos pelos AMPs, o que refletiria esta postura diferenciada em relação às audiências na forma e no conteúdo de seus produtos midiáticos. Esta concepção, em inglês *distinctiveness*, é um dos elementos basilares da mídia pública, segundo a Unesco (2000).

*Distinctiveness* requer que o serviço oferecido pela radiodifusão pública distinga-se dos demais. Na programação da radiodifusão pública – na qualidade e no caráter particular dos programas – o público deve conseguir identificar o que distingue este serviço de outros. Não é apenas uma questão de produzir os tipos de programas que outros serviços não estão interessados em fazer, visando audiências rejeitadas por outros. É uma questão de fazer diferente, sem excluir nenhum gênero. Este princípio deve comandar os radiodifusores públicos a inovar, criar novos gêneros e formatos, dar o exemplo no mundo audiovisual e estimular outras redes a seguir o exemplo, (Op. Cit. p. 8).

Para McQuail (1992), a diversidade pode ser promovida de três formas. Em primeiro lugar, refletindo as diferenças da sociedade, ou, como já tido, entendendo as diversas formas de organização e sociabilização de seus membros. Em segundo lugar, facilitando o acesso aos mais diferentes pontos de vista. E, em terceiro, ofertando um repertório variado de formatos e gêneros de conteúdos.

Para radiodifusores públicos, diversidade é um critério normativo de qualidade, uma vez que permite servir a audiência e perseguir o objetivo do pluralismo. Desta maneira, eles devem oferecer uma programação multi-facetada que combina diferentes propósitos (informação, educação e entretenimento), assim como um escopo amplo de tópicos, formas, gêneros e modos dramáticos (LÉON, 2007, p. 6).

La Porte, Medina e Sádaba (2007) diferenciam duas dimensões do pluralismo, termo empregado como sinônimo de diversidade: a externa e a interna. A primeira diz respeito à quantidade de meios e canais disponíveis à população. Já a segunda está relacionada à variedade de formas e conteúdos no interior de cada uma destas aparelhos midiáticos.

Da perspectiva externa, não é apenas uma questão de olhar o que o canal transmite, mas também para o número de produtores que realizam os programas. Uma outra forma de assegurar o pluralismo é encorajar livres iniciativas nas instituições públicas, de modo que diferentes vozes na sociedade sejam representadas na mídia e tenham acesso a ela. Pluralismo neste caso poderia ser identificado com um conjunto de canais e programas variados o suficiente para atender todos os interesses dos cidadãos, em termos de entretenimento e notícias. Como para o pluralismo interno, poderia ser dito que o Conselho Europeu estabelece representação de, ou acesso aos diferentes segmentos sociais. (Ibidem, p. 8).

Meijer (2005) argumenta que a concretização do binômio distintividade-diversidade esbarra no obstáculo do alcance das TV Públicas. A equação que opõe a manutenção do perfil distinto destas emissoras e a necessidade da ampliação de sua audiência acentuou-se quando

da abertura dos monopólios estatais na Europa. Os críticos da mídia pública questionam a legitimidade da sua sustentação, seja por recursos orçamentários ou por *licence fees*, pelo fato destes veículos atingirem desempenhos baixos, tomando os casos americanos como exemplo, ou decrescentes, tomando o caso europeu. A polêmica está presente desde a gênese da TV Brasil e, no primeiro semestre de 2009, atingiu inclusive a mais consolidada emissora pública do país, a TV Cultura. Em resposta às críticas do governo do Estado de São Paulo sobre os diminutos índices da educativa paulista, o ex-presidente da Radiobrás e integrante do Conselho da Fundação Padre Anchieta respondeu, em artigo:

Já para uma TV pública, o que mais importa é levar cultura e informação de qualidade aos diversos segmentos da população. A quantidade de telespectadores é um dos critérios a levar em conta, por certo, mas não é o único nem o prioritário (se assim fosse, bastariam alguns auditórios espalhafatosos no domingo e noticiários sensacionalistas nos finais da tarde para que todo mundo se desse por satisfeito) (BUCCI, 2009).

Meijer (Op. Cit.) critica os dois extremos mais conhecidos relativos a esta polêmica. Faz pouco sentido investir e legitimar um projeto que não consegue dialogar com o conjunto de pessoas a que se destina. Ao mesmo tempo, a tomada da audiência como pedra angular do projeto aproxima a programação das emissoras públicas do perfil de seus concorrentes comerciais, como várias experiências européias e Latino-Americanas demonstram. A saída para o dilema, aponta, estaria na adoção da noção de “impacto”, a partir da qual as emissoras avaliariam sua atuação não pelos conteúdos que produzem, mas pela recepção obtida junto ao público pretendido e pelo impacto produzido na população irradiada. Para tal, é necessário incorporar como alvo um terceiro perfil de audiência para além da polarização entre cidadãos e consumidores, o “*enjoyer*” (desfrutador). Assim, as emissoras não deveriam apenas encarar os indivíduos como cidadãos a serem informados e envolvidos no processo democrático, mas como receptores com demandas simbólicas lúdicas e estéticas a serem satisfeitas.

O dilema entre alcance e qualidade da programação, a despeito das soluções liberais apresentadas, é uma questão fundamental para o êxito do projeto destes veículos. Repelimos o entendimento raso de que esta modalidade promove, de fato, o “envolvimento dos cidadãos no processo democrático”. Tal assertiva é tão real quanto aquela que defende a igualdade dos indivíduos no Estado Democrático de Direito capitalista perante a lei. No entanto, mesmo se partimos da caracterização dos AMP como aparelhos imersos, como o conjunto da ossatura estatal, na disputa entre classes e frações de classe, o “impacto” junto à população faz-se fundamental para o projeto democrático das classes dominadas. Quando estabelecem aliança

com outros aparelhos privados, as forças dominantes, contraditoriamente, podem prescindir do êxito da função geral propaganda que deve ser operada pelos AMP. É o caso brasileiro, no qual este papel é realizado pelas redes comerciais e pelos órgãos conservadores de imprensa, complexo conhecido comumente como “grande mídia”. Já as classes dominadas, despossuídas dos meios de produção simbólica ou proprietárias de experiências marginais na Indústria Cultural, dependem do êxito das experiências públicas de mídia quando se consegue efetivar nestas focos de resistência contra-hegemônica. De nada adianta, portanto, lograr influir nos consensos institucionalizados do Aparelho Midiático Público se os seus produtos não conseguem impactar de fato a população a que se destinam.

Mesmo se vencido obstáculo do alcance e do impacto junto aos espectadores, ainda assim restará a necessidade de equalizar a tendência à reprodução das matrizes clássicas expostas por Fuenzalida (Op. Cit.), marcas de projetos conservadores, com um projeto político e editorial que reflita os interesses das classes dominadas. A promoção da diversidade, interna e externa, como projeto para o modelo de programação nos parece interessante, mas desde que não seja dissociado de uma ótica de expressão efetiva das questões associadas às forças populares nos conteúdos da TV Pública. A diversidade em si, se avança na contestação da homogeneidade promovida pelo modelo de programação promovido pelas redes comerciais, também pode realçar a diferença sem questionar as relações de opressão imanente a elas na sociedade capitalista. Neste caso, a diversidade não é suficiente para dar conta de uma proposta contra-hegemônica. É aí que deve estar o elemento de distinção (*distinctiveness*) real da TV Pública.

A TV Brasil nasceu imersa à visão que atribui aos AMP o papel de oferecer conteúdos complementares àquilo que os meios de comunicação comerciais não ofertam. Nesta concepção, foram delineadas como diretrizes gerais do projeto editorial da emissora: (1) o retrato do Brasil a partir do foco na diversidade de sua população, (2) a oferta de informação plural e isenta, (3) a discussão sobre os grandes temas nacionais invisibilizados nos meios de comunicação comerciais, (4) a valorização da produção independente. “A TV Brasil tem que ser a cara do Brasil, retratando todas as duas partes”, (MARTINS, 2009). Tal projeto busca superar o dilema entre qualidade e alcance por meio da aposta em padrão de programação diferenciado.

Na TV pública não podemos apelar para conquistar audiência. Nós temos artistas, programas educativos, culturais, informativos que contribuem para a cidadania.



Assim, não podemos apelar, queremos fazer uma programação diferenciada, e acho que o segredo está em combinar o conteúdo de qualidade elevada com um formato interessante. Esse é o desafio – um formato que atraia o telespectador, que está cansado das receitas que estão por aí. Eu reconheço que não é um trabalho fácil. Além disso, o setor público é lento, depende de licitação, concurso público, tudo é muito difícil. Temos que encontrar a forma de gestão adequada e com agilidade. (CRUVINEL, 2008)

No entanto, como ser exitoso nesta empreitada e assegurar impacto junto a uma população educada a partir de um modelo dominante de programação consolidado pelas emissoras comerciais? Segundo o ex-diretor de programação e conteúdos da EBC, Leopoldo Nunes, o caminho está em combinar o tratamento mais conservador de referências consagradas junto ao público com a oferta de inovações e experimentações.

Todo mundo é muito preso a uma cultura de TV que se fez no Brasil que é totalmente jabuticaba. Tem coisas como o horário da infância, consagrado de manhã, pois a criança está em casa, bem como no início da tarde. De noite, o horário nobre é de notícias e de dramaturgia. Tem algumas convenções que vêm desde o rádio. O restante é experimentação. Não dá para fazer ruptura, pois algumas coisas são consagradas. Isso é coisa que tem que mudar aos poucos, mas tem todo o resto para mudar (NUNES, 2009).

A grade de programação da TV Brasil expressa este princípio, ainda que de maneira pouco clara<sup>113</sup>. Do total de 128 horas semanais transmitidas, os programas de maior participação na grade da TV Brasil são o infantil, com 30h25 horas veiculadas (23,76%), culturais, 28 horas (21,87%), jornalísticos 17 horas (13,28%) e de debates e entrevistas, 16 horas e 30 minutos (12,9%) (ver Tabela 4). Em seguida, vêm os educativos, 10 horas e 30 minutos (8,2%), ficcionais, 9 horas e 50 minutos (7,68%), voltados à juventude, 5 horas (3,9%), de serviços e interesse público, 4 horas e 25 minutos (3,45%), religiosos, 2 horas e 45 minutos (2,14%) e esportivos, 2 horas e 30 minutos (1,95%).

A liderança dos programas infantis é resultado não apenas da herança da TVE, que possuía grande produção e licenciamento neste gênero, mas do entendimento sobre a centralidade deste tipo de conteúdo e deste público dentro do projeto editorial da TV Brasil. “A programação infantil é uma das coisas principais, se não a principal, no projeto da emissora. Comparando com os outros canais [comerciais], acho que TV pública tem obrigação de oferecer programação de qualidade para a infância” (NUNES, 2009). Segundo o diretor de programação, os AMPs têm de responder ao fato da TV ter assumido papel de “babá” na vida das crianças nas sociedades urbanas, o que a coloca como principal formador

<sup>113</sup> Análise feita a partir de programação disponibilizada no sítio da emissora ([www.tvbrasil.org.br](http://www.tvbrasil.org.br)), no dia 21 de abril de 2009. Assinalamos que tal retrato é limitado, uma vez que a programação vem sofrendo sucessivas mudanças desde a estréia da emissora, em 2 de dezembro de 2007. No entanto, o exame serve como exercício analítico acerca da manifestação dos ideais do projeto nos produtos do AMP.

de valores das novas gerações. Entre o conjunto destes programas, veiculados pela manhã e no início da tarde estão desenhos produzidos pela antiga TVE (Turma do Pererê e Um Menino Muito Maluquinho) e programas consagrados da TV Cultura (Cocoricó e Castelo Rá-Tim-Bum).

**Tabela 4 – Participação dos gêneros na grade da TV Brasil**

Gênero	Horas	Percentual
Infantil	30h25	23,76%
Culturais	28h	21,87%
Jornalismo	17h	13,28%
Debates/entrevistas	16h30	12,90%
Educativos	10h30	8,20%
Ficção	9h50	7,68%
Juventude	5h	3,90%
Serviços/interesse público	4h25	3,45%
Religiosos/espirituais	2h45	2,14%
Esportivo	2h30	1,95%
Outros	40m	0,51%
Total	128h	100%

Fonte: autor

O segundo gênero com maior participação é o que compreende os programas culturais. A categoria reúne todas aquelas atrações relativas às artes e ao tratamento, nem jornalístico nem ficcional, da realidade do Brasil e do mundo. Neste gênero estão os principais investimentos neste primeiro ano da emissora. Foram criados o De Lá para Cá, que discute fatos da história brasileira; o Amálgama, no qual o cantor Jorge Mautner visita as experiências dos Pontos de Cultura; e Espelho Brasil, revista cultural dominical. Dois formatos que ganharam vida na programação da TV Brasil foram aquele sobre regiões do Brasil e do globo (A oriente do oriente, Expedições, Decola, América Latina Tal como Somos) e a faixa musical (Nos Braços da Viola, Samba na Gamboa, Cena Musical, Som na Rural e Clube do Choro). Também foram contempladas atrações que comentam as artes, como a Revista do Cinema Brasileiro, a Grande Música, Conversa Afinada e o Arte com Sérgio Britto. A organização dos programas culturais demonstra boa diversidade interna e uma tentativa de combinação entre artes e retrato de lugares e costumes locais de regiões dentro e fora do país. O perfil dos programas combina ainda a influência da matriz da alta cultura (como no caso do Arte com Sérgio Britto) com a busca pela expressão da diversidade cultural.

O terceiro gênero mais presente na programação é o jornalismo. As 17 horas semanais são lideradas pelos dois telejornais diários, Repórter Brasil edição manhã e noite. O segundo tem longa duração, 1 hora, e é levado ao ar de segunda à sábado. O jornalismo foi outra área que mereceu especial atenção por parte da direção da empresa. A grande maioria dos seus produtos foi elaborada já na nova emissora. O telejornal partiu o Repórter Nacional, mas foi ampliado e qualificado. A inovação de fato é o Caminhos da Reportagem, programas do consagrado formato de grandes reportagens que não existia nem na TV Nacional nem na TVE Rede Brasil. No sentido de atender públicos e interesses segmentados, foram inseridos na grade um jornal voltado a pessoas com deficiência (Programa Especial) e um destinado a surdos (Jornal Visual), um focado em questões relativas ao meio ambiente (Repórter Eco) e um circunscrito às temáticas da Amazônia (Varadouro – Caminhos na Amazônia).

Os programas de debates e entrevistas foram, em grande parte, mantidos daqueles já veiculados pelas antecessoras da TV Brasil, entre os quais o Sem Censura, o Roda Viva (produzido pela TV Cultura), o Observatório da Imprensa, o Ver TV (realizado em parceria com a TV Câmara) e o Conexão Roberto D'Ávila. A novidade implantada foi o 3 a 1, comandado pelo jornalista do jornal Correio Braziliense Luis Carlos Azêdo e com formato móvel podendo contemplar três entrevistadores e um entrevistado ou o inverso. Sucessor do Diálogo Nacional, um dos raros programas implantados na TV Nacional durante a gestão Eugênio Bucci, o 3 a 1 surgiu com a função de ser o principal programa de entrevistas da emissora, no encaixe do já consolidado Roda Viva. Um destaque dentre este grupo é a manutenção de dois programas que têm como objeto a crítica da mídia, o Observatório da Imprensa e o Ver TV. Desta maneira, a TV Brasil cumpre um papel importante de problematização da própria comunicação. No entanto, o caráter restrito das duas atrações, cada uma limitada a um meio, deveria ser solucionada com, ao menos, um grande programa de reflexão sobre os meios de comunicação em sentido mais amplo.

Os conteúdos educativos ocupam ainda lugar importante na grade da TV Brasil, mas entre eles é necessária a menção à veiculação de três telecursos realizados pela Fundação Roberto Marinho, um dos organismos ligados às Organizações Globo. Como visto no capítulo 2, os telecursos foram assumidos pela Fundação para obter um novo nicho de valorização do grupo, suprimindo todo o acúmulo que a TVE Rio de Janeiro havia construído na área de conteúdos educativo-formais. Tal continuidade de tal aberração não faz sentido, a não ser como forma de repasse de recursos públicos (uma vez que seu financiamento vem do Sistema

SESI e SENAC) ao grupo líder do modo de regulação setorial da televisão brasileira. Embora a matriz educativo-formal não tenha mais a centralidade da primeira fase da TV Pública no Brasil, estes conteúdos continuam necessários para a complementação do ensino experimentado nos bancos escolares. O mínimo de coerência para com a política educacional do Estado brasileiro seria remeter a realização de tais telecursos à EBC. Isto não significa apenas reproduzir o formato do programa atual, mas, nos marcos de um projeto comprometido com as classes dominadas, deveria imprimir uma perspectiva pedagógica reflexiva e crítica à experiência educacional.

O gênero ficção possui baixa representatividade em número de horas mas papel importante na grade, com seus programas ocupando o topo das audiências obtidas pelo canal (NUNES, 2009). A presença de Leopoldo Nunes, produtor audiovisual, no comando da organização da grade pesa a favor da valorização dos programas ficcionais. “A dramaturgia, a ficção, é a forma de produção audiovisual que mais agrega valor. É a apoteose da produção audiovisual” (Ibidem). Até o momento, a estratégia de programação tem aberto espaço para as produções realizadas pelo programa do Ministério da Cultura DOC TV, que seleciona e viabiliza projetos de documentários de 1 hora para a televisão. Para além dos documentários televisivos generalistas, já foram abertas linhas voltadas especificamente a temáticas relacionadas à América Latina e à África.

Em seguida, com 5 horas semanais, estão os programas voltados à juventude. No caso específico da TV Brasil, apenas um programa, Atitude.Com. Para Nunes (Ibidem), este é um público importante e atendido de maneira precária pela televisão brasileira. “O Movimento Hip Hop atropelou todo mundo. Uma juventude que tem auto-estima, se organiza, se alinha até que começou a pautar o centro. Hoje o pancadão carioca está em todo lugar. Não é nem carioca nem paulista”, exemplifica. Hoje, a juventude (considerada pelas Organizações das Nações Unidas como os indivíduos entre 15 e 29 anos) somam 50,5 milhões de brasileiros e brasileiras, constituindo-se como segmento etário altamente representativo. Frente a isso, a manutenção de apenas um programa de auditório na grade mostra-se insuficiente. Outro fator é importante de ser destacado: em todos os países, os jovens são a fronteira da migração para outros meios de comunicação, especialmente para as novas tecnologias e a Internet. Neste sentido, o atendimento precário da juventude de hoje significa a perda de vínculo com o público adulto da próxima geração, que poderá estar mais afeito a novas relações de fruição fragmentadas pela ampliação de conteúdos no mundo IP (Internet Protocol).

No gênero serviços/interesse público, a TV Brasil apresenta um rol ainda limitado de assuntos, envolvendo direitos do consumidor, como nos programas Código de Barras e Via Legal, e informações sobre saúde, como no Saúde Brasil. Um destaque positivo é o Assim Vivemos, iniciativa que trata de maneira lúdica e ao mesmo tempo profunda a realidade das pessoas com deficiência no país. Apesar da manutenção de um programa sobre eleições, o Brasil Eleitor, fica evidente a ausência de conteúdos que estimulem o esclarecimento da população sobre a política, o Estado e as políticas públicas. Embora seja ingênuo imaginar que o um aparelho estatal revelará as entranhas e contradições do corpo estatal sob o capitalismo, a pressão por conteúdos básicos de explicação acerca da organização deste ente e das possibilidades formais de participação já seria algo inédito.

Duas horas e quarenta e cinco minutos são dedicadas, nos fins de semana, a programas religiosos e espirituais. Um, Reencontros, aos sábados, e dois, Palavras da Vida e a Santa Missa, na faixa consagrada das manhãs dominicais. Apesar de ser uma continuidade do que já realizava a TVE Brasil, a veiculação de atrações de apenas algumas religiões deve ser duramente questionada, especialmente se constatado o fato do Estado brasileiro ser, ao menos formalmente, laico.

O Brasil é uma democracia laica, e não uma teocracia cristã/católica. E as outras seitas? E os ateus? Não podem ter os seus próprios programas no canal? Não. Mas serve para exemplificar que, além de ferir o secularismo do Brasil, o que já seria suficiente para eliminação dessa irregularidade, é uma evidente distorção à falta de igualdade. Privilegiam uma determinada denominação religiosa e as outras não têm o mesmo espaço na programação regular. Isso vem ocorrendo há décadas. Enquanto em outros canais as seitas "lutam" por um espaço com suas melhores armas – o dinheiro –, na TV Cultura, uma TV pública, a Igreja católica tem garantido, e com exclusividade, o seu "programa", o que já é uma vantagem competitiva para o seu proselitismo na disputa acirrada por fiéis/dízimo ou dízimo/fiéis, a TV privada segue a regra do mercado – "quem paga mais leva, é mais justo". A isenção de uma TV pública é o alicerce fundamental que a deveria manter, isonomia política (imagine se um partido tivesse o seu próprio programa em detrimento de outros), absoluta independência na sua linha editorial e a isenção religiosa também, fazem parte de suas cláusulas pétreas, a famosa separação Igreja-Estado. Essa preferência duradoura por uma seita, faz pairar dúvidas sobre a independência da TV Cultura. (ALMEIDA, 2008)

O gênero de menor participação é o esportivo. Foi mantida a mesa-redonda da TVE Rede Brasil "Esportvisão", que segue a faixa consagrada dos comentários sobre futebol nos domingos pela noite. Se há matrizes culturais que formam a cultura de massa brasileira, o esporte, especialmente o futebol, é uma delas. Neste sentido, é válido discutir uma ampliação do espaço para os esportes, especialmente para o ludopédio trazido por Charles Muller ao Brasil. Isto seria possível com alta capacidade de impacto junto à população se não houvesse

sido retirado da MP 398 o mecanismo que proibia aos detentores dos direitos de transmissão de jogos de futebol impedir que a TV Brasil veiculasse estas partidas. Projeto de Lei no Congresso busca retomar esta possibilidade. A iniciativa recebe o apoio da direção da EBC. “Sabemos que muitas vezes as emissoras adquirem direitos com o objetivo de não exibí-los, seja para privar as concorrentes desse conteúdo, seja por razões de outra natureza. Achamos que a TV pública, se tiver esses direitos, têm que arcar com os custos de transmissão, mas não recomprar os eventos” (CRUVINEL, 2008a).

Como dito anteriormente, esta grade de programação está em transformação. A presidente da Empresa afirmou no início de 2009 que o ano seria marcado por um “choque de qualidade” na TV (CRUVINEL, 2009a). A implantação da rede nacional também deve impactar na grade da emissora. Das cerca de 20 horas diárias transmitidas, ao menos 4 serão de outras emissoras associadas, excluída deste grupo a TV Cultura, que hoje já fornece alguns programas à EBC mas que não integra a articulação das emissoras públicas. Este perfil ampliará a diversidade externa, entendida como a quantidade de fontes informativas que veiculam produtos em um dado canal, trazendo visões de diferentes lugares do país. No entanto, isso não garante que tais programas significarão incremento da diversidade interna, podendo repetir formatos, e, muito menos, que serão resultado de consensos produzidos sob uma partilha efetiva do poder junto às classes dominadas no bojo dos aparelhos estaduais. Considerados os modelos de gestão e controle destes AMPs - nos quais as condições de acesso estão restritas aos Executivos Estaduais e não contam com a participação de representantes da sociedade civil – poderá haver um incremento desejável na diversidade externa, mas de caráter apenas geográfico, não necessariamente contra-hegemônico.

#### 4. CONCLUSÕES

Na introdução, afirmamos como chave de leitura da TV Pública sua natureza institucional. Tomar este referencial significa não observar esta modalidade de televisão por seu projeto ético ou por suas intenções, mas pela forma como se organiza e a qual esfera da sociedade está vinculada. Partido desta categorização, definimos como elemento distintivo da TV Pública o fato desta ser um aparelho do Estado. Isso atribui a esta três características centrais: (1) possui uma ossatura material própria, (2) é atravessada pela luta entre classes e frações de classe, e (3) desenvolve, isolada e compondo o conjunto do corpo estatal, uma autonomia relativa que a permite preservar os interesses gerais da classe dominante em relação aos dos capitais individuais e àqueles das classes dominadas.

O que diferencia a TV Pública do restante dos aparelhos de Estado é sua função no sistema, mais especificamente da esfera resultante da organização da informação e da cultura sob o capitalismo monopolista: a Indústria Cultural. Endossamos a compreensão de Bolaño (2000) sobre a atuação do Estado nesta esfera com vistas a preservar os interesses gerais de classe dominante. Consideramos o modelo do autor compatível com as reflexões de Gramsci e Poulantzas de que tal reprodução não pode ocorrer sem desconsiderar, mesmo que de maneira subordinada, os interesses das classes dominadas, incorporados nos consensos fixados entre as classes e frações de classe e condensados no aparelho estatal.

Contudo, é preciso delimitar que a TV Pública não compreende a totalidade da ação do Estado na Indústria Cultural, mas apenas a realização de sua função de explorador de meios de comunicação próprios. Ao fazê-lo, o Estado precisa adentrar na dinâmica da Indústria Cultural, colocando suas emissoras em concorrência com os demais agentes que nela atuam. Tal necessidade provoca, como discutido, uma contradição, que será resolvida no âmbito do modelo de financiamento adotado. Este sempre será ameaçado, pois o investimento na manutenção de aparatos próprios não se encontra no núcleo das ações do aparelho Estatal, uma vez que, em um cenário de concorrência e presença de capitais individuais, o Estado poder dividir a realização da função propaganda com os aparelhos privados de hegemonia mantidos pelos capitais individuais.

Apesar disso, a classe dominante não abandona, no âmbito do Aparelho Midiático Público, seu papel hegemônico, por mais que tenha de mediá-lo com as pressões dos grupos dominados. Tal conflito se resolve nos compromissos institucionalizados expressos nas disputas pela gestão e pelo controle dos aparelhos.

A criação da TV Brasil é um marco no posicionamento do Estado explorador, mais especificamente do governo federal, no modo de regulação setorial da televisão brasileira. Ela institui o primeiro projeto de Aparelho Midiático Público de efetivas pretensões nacionais, recuperando a segunda tendência do desenvolvimento histórico da TV Pública brasileira esboçada com a criação da Radiobrás. Mas, diferentemente do projeto desta - que ficou restrita à Brasília e a algumas emissoras de rádio com alcance na Amazônia Legal- e da TVE Rede Brasil - que a despeito do nome nunca conseguiu encabeçar uma rede de fato nacional pela falta de prerrogativa para isso e pela competição exercida pela TV Cultura de São Paulo - a TV Brasil nasceu como parte de um projeto político que visa implantar não apenas uma nova emissora, mas uma nova rede. Esta, diferentemente da Rede Pública de Televisão (RPTV), não é fruto de uma articulação das educativas estaduais frente ao aprofundamento de sua complementaridade marginal, mas uma decisão patrocinada pelo Executivo Federal, e ratificada pelo Congresso Nacional. Ainda no que tange à sua função institucional, é importante ressaltar que o papel pretendido da TV Brasil extrapola até mesmo o comando da rede, consistindo na responsabilidade pela “coordenação” da implantação do sistema público de comunicação previsto no Artigo 223 da Constituição Federal.

Em relação à sua função política, a criação da TV Brasil expressa a intenção da criação de uma alternativa mais “equilibrada” em relação à função propaganda exercida pelos aparelhos privados de hegemonia. Neste caso, a função de reprodução ideológica do sistema não desaparece, mas é certamente matizada pelas pretensões da força dirigente no governo federal, mas não hegemônica no modo de regulação específico brasileiro, de estabelecer pólos irradiadores de discursos e produtores de sentido alternativos àqueles das redes comerciais de televisão. Os compromissos institucionalizados que resultaram na formatação da TV Brasil a impediram de se constituir como instrumento explícito de disputa de um projeto contra-hegemônico, como ocorreu com a VTV na Venezuela<sup>114</sup>, o que minora sua matriz de

---

<sup>114</sup> Para um exame mais detalhado, ver SILVA, Sivaldo Pereira da. Sistema Público de Comunicação da Venezuela. In: INTERVOZES – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Sistemas Públicos de Comunicação no mundo: a experiência de 12 países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, 2009.



propaganda político-governamental. Ao invés de um olhar das forças populares, a TV Brasil o limite da TV Brasil é a apresentação da diversidade do povo brasileiro.

A despeito destas limitações, a criação da TV Brasil certamente significa um enfrentamento à condição de “complementaridade marginal” característico desta modalidade de mídia no Brasil. Embora o alcance das pretensões varie nas declarações dos dirigentes da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), os investimentos e a articulação centralizada da rede explicitam um projeto de consolidação desta experiência como um referencial concorrente aos agentes comerciais em operação no modo de regulação setorial da televisão brasileira.

Contudo, a TV Brasil ainda não está dotada das condições para concretizar tais pretensões. Em primeiro lugar, por possuir ainda um modelo de financiamento dependente dos recursos do Orçamento Geral da União, o que a coloca em uma frágil situação de exposição ao consenso produzido no Executivo Federal. Quando a correlação de forças no interior desta esfera se alterar em prol de uma força mais conservadora e mais comprometida com o desempenho da função propaganda por emissoras comerciais, o financiamento certamente será o flanco mais evidente para uma desestruturação ou o represamento de suas atividades. Há aí uma equação de difícil resolução, uma vez que há pouca tradição ou correlação de forças para a instituição de uma taxa direta dos cidadãos. A saída mais provável nos parece ser a institucionalização de compromissos relativos à formatação de um modelo de financiamento forte, estável e robusto em um momento de correlação de forças positiva no âmbito do governo federal para aprovar duas medidas fundamentais: mecanismos de taxa do setor privado e um fundo com dotações vinculadas e não contingenciáveis.

Outra deficiência é o baixo alcance da emissora. Ainda restrita a quatro regiões metropolitanas (Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro e São Luiz), a TV Brasil nunca irá iniciar o cumprimento de seus princípios e objetivos se não for ofertada de fato ao conjunto da população brasileira. O número alto de brasileiros hoje com acesso à emissora é resultado da disponibilização do seu sinal pelo sistema de satélite para recepção por antena parabólica, que atinge áreas longínquas importantes de serem atendidas, mas não incide de fato nas áreas urbanas onde se dá a disputa ideológica na sociedade brasileira. Uma iniciativa que será decisiva para ampliar o alcance da TV Brasil será a consolidação da nova rede pública de televisão. Ela tende a chegar à grande maioria das Unidades da Federação e possuir uma estrutura que abre espaço para as educativas estaduais. No entanto, as variações no âmbito dos aparelhos dos Executivos Estaduais dificulta a estabilização do projeto de rede, que pode ser

constantemente ameaçado a medida que o bloco no poder neste aparelho se altere. Neste sentido, embora a rede agora seja colocada como a face visível e ampliada deste embrião do sistema público, coloca-se a importância de um projeto de distribuição própria da TV Brasil.

Uma oportunidade para isso é a transição para a plataforma digital terrestre, que permite a realização da multiprogramação. Neste sentido, uma programação poderia ser a grade nacional da rede e uma segunda integral programada pela TV Brasil. Para isso, novamente, serão necessários recursos. Esta aposta possui uma limitação grave para além do condicionamento à disposição de recursos: a transição efetiva para uma base de recepção majoritariamente digital no Brasil deve demorar ainda muito tempo em razão da péssima distribuição de renda existente no país e pelo fato do modelo adotado, que privilegia a estrutura de propriedade e o cenário de concorrência anterior em detrimento do uso das novas funcionalidades da plataforma, terá dificuldade de alavancar uma expansão desta tecnologia. Este período até a migração efetiva para a TVD-T será exatamente aquele crucial para a legitimação do projeto da TV Brasil junto à população. Neste sentido, o êxito nesta questão depende de uma ampliação emergencial e por meio do sinal analógico. De outra monta, a baixa penetração continuará sendo o flanco preferencial, e pode ser a justificativa, para os ataques ideológicos das frações das classes dominantes ao projeto.

A programação também é uma esfera crucial para que a TV Brasil tenha uma inserção robusta no modo de regulação setorial da televisão brasileira. Se o financiamento e a distribuição são as condições básicas para que tal participação aconteça, a programação é a realização da função geral programa por parte deste AMP. É ela a razão de ser da emissora e é nela que deve se traduzir o projeto da TV Brasil de modo não apenas a expressar os consensos mais equilibrados, ou até mais democráticos e populares, produzidos no aparelho. Na pesquisa foi possível evidenciar a situação de uma grade ainda em construção, mas desde já baseada em referenciais clássicos das TV Públicas, como os programas voltados ao público infantil, o jornalismo aliado a debates e grandes reportagens e as atrações culturais, que apresentam lugares, costumes e artes de maneira mais diversa do que a presente no modelo dominante de programação da televisão brasileira. Contudo, para que tais discursos tenham de fato impacto junto à população – lembrando que tal conceito pode ser visto do ponto de vista dominante mas também das forças dominadas -, precisam, nesta fase inicial, dialogar com matrizes do modelo dominante de programação da televisão brasileira. É no ajuste fino entre

esta dimensão conservadora e aquela inovadora que reside a equação complexa da grade da TV Brasil.

Consideramos que esta deve perseguir cinco objetivos principais: (1) fazer intensa cobertura e debate acerca da agenda dos temas nacionais, dando espaço para o foco no interesse da população e de suas organizações, (2) estimular a reflexão da população e apresentar os aspectos cidadãos do Estado brasileiro, entendidos como as conquistas das classes dominadas no conjunto deste aparelho, (3) dar vazão, de maneira reflexiva e crítica, à diversidade cultural do país, não apenas reproduzindo as manifestações, mas superando a polarização entre cultura popular e cultura de massa para procurar na primeira os elementos que justificam de fato o seu predicado, (4) satisfazer as necessidades lúdicas e simbólicas da população sem, privilegiando a riqueza das produções artísticas em detrimento da reprodução dos padrões homogeneizados da Indústria Cultural, e (5) dar forte espaço à crítica da mídia, especialmente das políticas de comunicação e da ação dos meios comerciais.

Em um país de consolidada hegemonia das emissoras comerciais, a simples sustentação de um Aparelho Midiático Público com capacidade mínima de concorrência com as redes estabelecidas torna-se muito importante. Isso porque, a despeito da natureza do Estado capitalista, é pelo menos neste espaço que há alguma possibilidade de incidência, embora sempre como focos de resistência, das classes dominadas. Esta é pontual e limitada, uma vez que reproduz, com a devida particularidade a partir das condições de disputa pelo controle do aparelho, a relação de forças amplamente favorável às classes dominantes. Mas exatamente este caráter relativamente autônomo deve ser aproveitado para pressões intensas em favor de um projeto contra-hegemônico que, como diz Poulantzas, só se completa com a transformação radical não apenas do Estado mas do conjunto das relações de produção. Exatamente por ser a condensação material de uma relação de forças, os aparelhos estatais atuam a serviço do bloco no poder. Neste sentido, a simples existência do aparelho não pode ser vista como fim e si e nem como uma experiência necessariamente de caráter popular. Ela deve ser encarada, ao contrário, como brecha, que só se realiza a partir do alargamento do acesso e da incidência efetiva das classes dominadas. Ou, como diz Dagnino (2002), da “partilha efetiva do poder”.

Neste sentido, o modelo de gestão e controle da EBC, e, por conseqüência, da TV Brasil, se mantém impermeável aos grupos subalternos. Em primeiro lugar, por possuir apenas um órgão de controle social, o Conselho Curador, que limita suas atividades apenas às

atividades editoriais da emissora. Assim, as definições acerca de questões como financiamento e distribuição não passam pelo precário espaço do Conselho. Para além das prerrogativas altamente limitadas, o Conselho repete modelos de incidência brutalmente reduzida. Um primeiro limite é o modelo de indicação, que dá ao Presidente da República o poder de escolha dos membros. Embora haja a perspectiva de uma Consulta Pública, esta é uma clássica barreira de contenção dos aparelhos estatais para dar aparentar uma possibilidade de intervenção sempre tutelada pela força hegemônica no aparelho estatal.

Soma-se a isso o fato da solução da indicação de “personalidades” não garantir, tomada a experiência do primeiro ano, nenhum vínculo orgânico com a sociedade e suas representações. O controle social da TV Brasil, que deveria ser o seu elemento diferencial em relação às outras emissoras, inclusive em relação a outros AMPs vinculados aos poderes das três esferas da Federação, termina por se tornar uma possibilidade pouco efetiva e mais importante para legitimar a experiência - o que é considerável mas insuficiente - do que para fazer com que a TV Brasil seja de fato uma emissora pública democrática. Por isto, a briga por um modelo de gestão e controle que assegure uma partilha efetiva de poder é fundamental para fazer com que a emissora, e a empresa como um todo, seja de fato permeável às demandas populares. Tal modelo deve contemplar um órgão central que tenha ingerência por todos os aspectos infra-legais do AMP e por vários órgãos auxiliares que possibilitem a fiscalização da gestão de seus recursos e da realização de suas atividades editoriais.

No que tange à inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira, a TV Brasil nasce completamente imersa na concorrência do setor televisivo brasileiro. Não em razão da disputa por recursos financeiros, uma vez que as únicas receitas comuns aos meios comerciais e à emissora são as verbas publicitárias oficiais e os reduzidos investimentos em publicidade institucional e patrocínio. Embora na lógica de um capital individual a simples existência de um concorrente seja vista como ameaça a ser contida ou aniquilada, consideramos que a pressão dos radiodifusores comerciais inviabilizou, por razões conservadoras, a captação de anúncios publicitários pela TV Brasil.

A emissora, contudo, nasce como ameaça, ainda que potencial, às redes de televisão comerciais em relação à audiência e à referência que pode conquistar junto à população. Embora a TV Brasil, como vimos, tenha várias limitações, dois fatores já apresentados contribuem para que sua inserção possa ser potencializada. O primeiro é o acirramento da concorrência entre as redes de TV, elemento responsável por minar a audiência e a referência

da Rede Globo e forçando uma popularização dos conteúdos que pode acentuar o diferencial de um AMP de qualidade e reflexão crítica. Este quadro é acentuado pela ameaça constante da concorrência de outras plataformas trazida pelo aprofundamento das pressões convergentes no país. As redes comerciais de TV serão cada vez mais pressionadas e atacadas em sua posição dominante, podendo ser levadas a perder público e receitas publicitárias para outras plataformas. Neste sentido, a tendência é que a batalha se dê na arena nos processos de regulamentação no âmbito do Estado, nos quais o empresariado da radiodifusão ainda possui forte incidência em razão de seu papel político em razão da dupla articulação estruturante de seu modo de regulação setorial.

Um segundo fator que pode significar uma inserção com alto impacto é a reorganização do serviço de TV na plataforma digital terrestre. Como já discutido, a pressão das redes visa represar as potencialidades de ampliação de programações e redefinição da forma de organização dos conteúdos. No entanto, o projeto de uma infra-estrutura única de transmissão em sinal digital poderá, como já argumentado, criar em poucos anos um sistema misto do ponto de vista da oferta. Em um cenário de relativa fragmentação, a presença de vários Aparelhos Midiáticos Públicos não é prejudicial, mas, ao contrário, benéfica. Ela amplia a segmentação necessária ao atendimento de demandas informativas diferenciadas, diferindo dos meios comerciais, para os quais a segmentação no modelo da radiodifusão é o desfalecimento de seu modelo de financiamento. Assim, o projeto capitaneado pela TV Brasil é o elemento crucial, no médio prazo, para a alteração das bases do modo de regulação setorial da televisão brasileira em favor de um maior equilíbrio entre os aparelhos públicos e privados.

Neste cenário de oferta variada, a TV Brasil tem papel não apenas de lograr a construção de uma referência junto à população, mas de fato coordenar um Sistema Público de Comunicação que viabilize a oferta de canais universitários, comunitários e de acesso público, como nos moldes das experiências realizadas na Alemanha, Canadá e Estados Unidos. Este AMP terá, portanto, papel protagonista na constituição deste sistema, que deverá ultrapassá-lo em larga escala, potencializando não apenas a inserção de aparelhos estatais como de organizações das classes dominadas.

Para isso, como já enfatizado, é essencial que a consolidação da experiência da TV Brasil e da nova rede pública capitaneada por ela ocorra por meio de uma ofensiva de curto prazo. Embora a análise conjuntural não seja a mais adequada em um trabalho acadêmico, não

deixamos de ressaltar que a troca de comando no Executivo Federal será determinante para o futuro desta experiência. Seja na manutenção da fração de classe atual ou na mudança, a sustentação e o aprofundamento de um projeto democrático para este Aparelho Midiático Público depende primordialmente da constituição de espaços de controle e gestão para que haja uma partilha efetiva do poder. Isto será resultado da luta das classes dominadas, mas não irá ocorrer sem a participação das forças progressistas que obtiveram considerável penetração nos aparelhos dos Executivo e Legislativo federais.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABPITV apóia a criação da EBC e da TV Brasil. Fevereiro de 2008.

ADORNO, T. HORKHEIMER, M. A Indústria Cultural, ou o esclarecimento como mistificação das massas. In: *Dialética do Esclarecimento*, Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

ALBORNOZ, Luiz Alfonso. Las industrias culturales y las nuevas redes digitales. In. BOLANO, Cesar. MASTRINI, Guillermo. SIERRA, Francisco (eds.) *Economía Política, Comunicación y Conocimiento: una perspectiva crítica latinoamericana*. Buenos Aires: La Crujía, 2005. p. 317-329.

ALBUQUERQUE, Flavia. Gilberto Gil anuncia fórum nacional para discutir a TV pública. Agência Brasil. 14/09/2006.

ALENCAR, Kennedy. TV pública de Lula estréia amanhã com improvisos, Folha de S. Paulo, 01/12/2007.

ALMEIDA, Jorge. *Mídia, Opinião Pública ativa e Esfera Pública democrática*. Trabalho apresentado no IV Congresso Latino-americano de Ciências da Comunicação, São Paulo, 1999, no GT de Comunicação, Meios de Comunicação e Política. Acessado em [www.eca.usp.br/alaic/Congreso1999/3gt/Jorge%20Almeida.rtf](http://www.eca.usp.br/alaic/Congreso1999/3gt/Jorge%20Almeida.rtf) em 05 de maio de 2008.

ALMEIDA, Daniel Pacheco de. TVs públicas e transmissões religiosas. Observatório da Imprensa. 26/08/2008.

AMADO, Gilson. A Televisão educativa no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, V.8, n.32, out./dez., 1971. p.13-50.

AQUINO, Yara. TV pública nasce da conversão dos conteúdos, diz presidente da Abepec. Agência Brasil. 08/05/2007.

BELTRÁN, German. Rey. - O cenário móvel da televisão pública: alguns elementos do contexto. In. Rincón, Omar. *Televisão Pública: do consumidor ao cidadão*. Friedrich Ebert Stiftung. São Paulo, 2002.

BOLAÑO, César R. S. *Indústria Cultural, Capitalismo e Informação*. São Paulo, Hucitec, 2000.

\_\_\_\_\_. Da derivação à regulação: para uma abordagem da Indústria Cultural. *Revista de Economia Política das Tecnologias da Informação e Comunicação* [www.eptic.org.br](http://www.eptic.org.br), Vol.V, n.3, Set/Dez 2003.

\_\_\_\_\_. *Mercado Brasileiro de Televisão*. 2a ed. São Cristóvão (SE): Universidade Federal de Sergipe; São Paulo:EDUC, 2004.

\_\_\_\_\_. *Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil*. São Paulo: Paulus, 2007.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira; BRITTOS, Valério Cruz. A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes. São Paulo: Paulus, 2007.

BOYER, R. apud. NASCIMENTO, Elimar. Notas sobre a escola da Regulação. Revista de Economia Política. Vol 13, No 2 (50), abril-junho, 1993.

BOYER, Robert; SAILLARD, Yves (org.). Théorie de la Régulation: l'état des savoirs. Nouvelle édition complétée. Paris, La Découverte, 2002.

BRASIL. Seminário "A Comunicação Pública no Processo de Integração Regional" – Diagnóstico Brasileiro. 2007.

BRÍGIDO, Carolina. TV Brasil estréia com ministros prometendo independência. O Globo, 03/12/2007.

BRITTOS, Valério Cruz. Multiplicidade e Globalização na TV Brasileira. In: Revista Electrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. Volume II, Número 1, Janeiro a Junho. 2000.

BUCCI, Eugênio. Em Brasília 19 horas: a luta do chapa-branca contra o direito à informação. Rio de Janeiro: Record, 2008.

BUCCI, Eugênio. Sem Independência não há TV Pública. O Estado de S. Paulo, 28/02/2008a.

BUCCI, Eugênio. A Audiência da TV Cultura. O Estado de S. Paulo. 30/03/2009.

BUSTAMANTE, Enrique. Políticas de comunicación y cultura: nuevas necesidades estratégicas. In. BOLANO, Cesar. MASTRINI, Guillermo. SIERRA, Francisco (eds.) Economía Política, Comunicación y Conocimiento: una perspectiva crítica latinoamericana. Buenos Aires: La Crujía, 2005. p. 251-269.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Emendas à MP 398, 2008.

CARMONA, Beth. Os desafios da TV Pública. In: O Desafio da TV Pública: uma reflexão sobre sustentabilidade e qualidade. TVE Rede Brasil, 2003.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. São Paulo, Papirus. 2007.

CASTRO, Daniel. No bastidores, emissoras comerciais agem contra nova TV Brasil. Coluna Outro Canal, Folha de S. Paulo, 29/10/2007

CGU. Relatório Anual de Auditoria Interna, 1999.

CGU. Relatório Anual de Auditoria Interna, 2003.

CGU. Relatório Anual de Auditoria Interna, 2004.

CHAGAS, apud. FOLHA DE S. PAULO, "O que a gente faz é jornalismo", afirma diretora, Folha de S. Paulo, 07/04/2008.

Congresso Brasileiro de Cinema se mobiliza pela aprovação da MP da TV Brasil. Observatório do Direito à Comunicação. 14/02/2008.



Conselho recomenda pluralidade à TV pública. O Globo, 18/01/2008.

COSTA, Henrique. Belluzzo: 'Críticas à programação da TV Brasil são precipitadas'. Observatório do Direito à Comunicação. 22/01/2008.

\_\_\_\_\_. Belluzzo e Cruvinel afirmam que EBC pode ser mais participativa. Observatório do Direito à Comunicação. 09/03/2008a.

COSTA, Sylvio. e BRENER, Jayme. Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. In: Comunicação & Política. N.s, vol. IV, No 2, Rio de Janeiro, Cebela, 1997. p. 29-53. 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político*. Nova edição ampliada. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

CRAIDE, Sabrina. Ministro e TVs públicas discutem regras e modelo para formação de nova rede. Agência Brasil, 20/07/2007.

CRUVINEL, Tereza. TV Pública: o feito e o por fazer. Publicado no Folha de S. Paulo, 02/01/2009.

\_\_\_\_\_, Palestra proferida no debate Sistemas Públicos de Comunicação: experiências internacionais e lições para o Brasil, realizado durante o Fórum Social Mundial, Belém, Pará, 29/01/2009a.

\_\_\_\_\_. apud. Os desafios da EBC para formar uma rede pública. Redação FNDC. 05/09/2008.

\_\_\_\_\_, apud. POSSEBOM, Samuel. TV Brasil e Cultura defendem acesso a conteúdos não utilizados. Tela Viva News. 19/11/2008a.

\_\_\_\_\_. apud. BEGUOCI, Leandro. Oposição terá espaço na TV, diz Cruvinel. Folha de S. Paulo, 02/12/2007.

CRUZ, Elaine. Bucci defende vinculação da TV Brasil ao Ministério da Cultura. Agência Brasil, 10/03/2008.

DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação. In. Perissinotto, Renato. Fuks, Mario. Democracia, Teoria e Prática. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2002.

DAHLGREEN, Peter. Television and the public sphere: Citizenship, democracy, and the media. London: Sage, 1995.

DAMÉ, Luiza, Lula confirma que TV pública terá sede no Rio. O Globo. 18/08/2007

\_\_\_\_\_. TV Brasil será subordinada à Secom, O Globo, 12/10/2007a.

CUNHA, Rodrigo. "As emissoras universitárias pelo Nordeste", texto disponibilizado no Blog História da Mídia em 12 de novembro de 2008. Disponível em <http://historiadamidia.blogspot.com/2008/11/as-emissoras-universitrias-pelo.html>. Acessado em 21 de janeiro de 2009.

DOYLE, Hélio. Comunicação – A polêmica que não sai em jornal nem na TV. In. Bastos, Vânia e Costa, Tânia Moreira da. Constituinte: questões polêmicas. Caderno Ceac UnB. Ano 1, No 2. Brasília.

DUARTE, Regina A. M.. A Televisão como veículo educativo. Dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense. 1990

DURST, Walter Jorge. Cultura, Dez Anos de TV Alternativa. Folha de S. Paulo. 15 de junho de 1979.

EBC, Relatório de Gestão, novembro de 2007 a dezembro de 2008.

FEDERICO, Maria Elvira Bonavita. História da Comunicação. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1982.

FILHO, André Barbosa. Castro, Cosette. Nova TV Pública Convergente: interatividade, multiprogramação e compartilhamento Revista de Economia Política das Tecnologias da Informação e da Comunicação ([www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br)), vol. X, n. 3, Set. – Dez., 2008.

FORT, Mônica Cristine. Televisão educativa: a responsabilidade pública e as preferências do espectador. São Paulo: Annablume. 2005. P.

FRADKIN, Alexandre. A TVE ou não é?, texto disponibilizado no Blog TV Educativa em 8 de Maio de 2007. Disponível em <http://www.radiodifusaoeducativa.blogspot.com>. Acessado em 15 de outubro de 2008.

FRADKIN. Alexandre. História da Televisão Pública/Educativa. Disponível em <http://www.fndc.org.br>. Acessado em 10 de agosto de 2008b.

FRANCO, Bernardo. TV Brasil estreia hoje com grade improvisada. O Globo, 02/12/2007.

FREITAS, Luiz Carlos Santana de. A midiáticação do parlamento: a TV Senado e as transformações na atividade político-parlamentar no Senado brasileiro. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. 2004

FUENZALIDA, Valerio. Programação: por uma Tv pública para a América Latina. In: Rincon, Omar. Televisão Pública: do Consumidor ao Cidadão. São Paulo, FES, 2002.

GALHARDO, Ricardo. Weber, Demétrio e Damé, Luiza, Belluzzo rejeita convite para presidir TV Pública; Senna terá cargo de direção. O Globo, 7/9/2007.

GARCEZ, Roberto. Entrevista ao autor, 4 de dezembro de 2008.

GARNHAM, Nicholas. Capitalism and Communication: Global Culture and the Economics of Information. London: Sage Publications, 1990.

\_\_\_\_\_, The broadcasting market and the future of BBC. In: The political quarterly publishing, Oxford, Blackwell, 1994, p. 13.

\_\_\_\_\_, 1986. The Media and the Public Sphere. In Communicating Politics, edited by G. Murdock, P. Golding, and P. Schlesinger, 37-54. Leicester, UK: Leicester University Press.

GIL, Gilberto, SENNA, Orlando, BUCCI, Eugênio, CARMONA, Beth. Manifesto de lançamento do Fórum Nacional de TVs Públicas. Divulgado em 13/11/2006.

GOMES, Wilson. Esfera pública política e media - II. Anais do VII Encontro anual da COMPÓS, São Paulo, maio de 1998.

GORDON, G. Televisão Educativa. Bloch Editores. Rio de Janeiro. 1967.

GORGEN, James. Políticas de Comunicação e o Sistema Central de Mídia no Brasil:

\_\_\_\_\_. Ancinav e TV Digital (2003-2008). Projeto de qualificação de pesquisa de mestrado. UFRGS, 2008.

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. Os Intelectuais e a Organização da Cultura. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991.

HABERMAS, Jurgen. Mudança Estrutural na Esfera Pública. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. Borgerlig offentlighet (The Public Sphere). Lund, Sweden: Arkiv. moderna klassiker. [1962] 1984.

\_\_\_\_\_. The Public Sphere. In Communication and Class Struggle. Vol. I, Capitalism, Imperialism, edited by A. Mattelart and S. Sieglaub, 198-201. New York: International General. [1964] 1979.

HELD, David. Modelos de Democracia. Belo Horizonte, Ed. Paidéia. 1984.

HOYNES, William. Public Television for sale: media, the market and the public sphere, Colorado: Westview Press. 1994

INTERVOZES. Concessões de Rádio e TV: onde a democracia não chegou. 2007.

\_\_\_\_\_. Contribuição ao II Fórum Nacional de TVs Públicas. 2009.

JAMBEIRO, Othon. 2000. Regulando a TV. Salvador, UFBA.

\_\_\_\_\_. A TV no Brasil no século XX. Salvador: Edufba, 2002.

\_\_\_\_\_. et. al. Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação. Salvador. Edufba. 2004.

LA PORTE, Teresa, MEDINA, Mercedes e SÁDABA, Teresa. Globalization and Pluralism. The Function of Public Television in the European Audiovisual Market, The International Communications Gazette. Vol 69. Sage Publications, 2007, pp. 377-399.

LEAL FILHO, L. L. A melhor TV do mundo: o modelo britânico de televisão. São Paulo: Summus, 1997.

LEAL, Sayonara, HAJE, Lara. O debate acerca da convergência tecnológica no Congresso Nacional. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Economia Política e Políticas de Comunicação”, do XVII Encontro da Compós, na UNIP, São Paulo, SP, em junho de 2008.

LÉON, Bienvenido. Commercialisation and Programming Strategies of European Public Television. A Comparative Study of Purpose, Genres and Diversity. *Observatorio Journal*, 2, 2007, pp. 81-102.

Líder do PSB é escolhido relator da MP 398 no Senado Federal, Observatório do Direito à Comunicação, 03/03/2008a.

LIMA, Venício Artur de. Existe concentração na mídia brasileira? Sim. Publicado no Observatório da Imprensa ([www.observatoriodaimprensa.com.br](http://www.observatoriodaimprensa.com.br)) em 1º de julho de 2003.

\_\_\_\_\_. Mídia: Crise política e pode no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

\_\_\_\_\_. Coronelismo eletrônico na radiodifusão educativa. Observatório da Imprensa. 12/6/2007.

\_\_\_\_\_. Entrevista ao autor. 10 de outubro de 2008.

LOBATO, Daniela. TVE RS: a televisão estatal entre a missão de serviço público e o mercado. Dissertação de Mestrado. UNISINOS, 2004.

LOBATO, Elvira. Governo defende TV estatal para "mostrar suas idéias", Folha de S. Paulo, 14/3/2007.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. O desenho institucional dos Conselhos Gestores. Disponível em: [www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc](http://www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc). Acessado em 14 de fevereiro de 2009.

MARTHE, Marcelo. No ar, mais um vice-campeão de audiência. Revista Veja. Ed. 2029. 10 de outubro de 2007.

MATTOS, Laura. Cultura e TVE não se acertam em congresso. Folha de S. Paulo. Matéria publicada em 2 de agosto de 2001.

MELEIRO, Alessandra e Mendonça, José Márcio. Preparação para o 2º Fórum de TVs Públicas. Observatório da Imprensa. 26.01.2009.

MEIJER, Irene. Impact or Content? Rating vs. Quality in Public Broadcastin, *European Journal of Communications*. Sage Publications, 2005.

MENEZES, Maiá. Conselho cria corregedoria para fiscalizar TV pública, O Globo, 15/12/2007.

MERMELSTEIN, André. LAUTERJUNG, Fernando. TV Brasil conquista espaço na rede pública. Tela Viva News. 14/01/2009.

MIÉGE, Bernard. O pensamento comunicacional, Rio de Janeiro, Vozes, 2000

MIGUEL, J. BRITTOS, V. Indústria Cultural: conceito, especificidades e atualidade no capitalismo contemporâneo. In: Brittos, V. e Cabral, A. Economia Política da Comunicação: Interfaces Brasileiras, Rio de Janeiro, E-papers, 2008.

MILANEZ, Liana. TVE: cenas de uma história. Rio de Janeiro, ACERP, 2007.

MINISTÉRIO DA CULTURA, Fórum Nacional de TVs Públicas, Caderno de Debates 1: diagnóstico do campo público de televisão, 2006.

MINISTÉRIO DA CULTURA, 1º Fórum de TVs Públicas, Caderno de Debate 2, 2007

Ministro quer garantir verba para TV pública, O Estado de S. Paulo, 28/6/2007.

MOSCO, Vincent. The Political Economy of Communications: Rethinking and Renewal, Londres, Sage Publications, 1996.

MIGUEL, José, BRITTOS, Valério. Indústria Cultural: conceito, especificidades e atualidade no capitalismo contemporâneo. In: Brittos, V. e Cabral, A. Economia Política da Comunicação: Interfaces Brasileiras, Rio de Janeiro, E-papers, 2008, p. 40

MOTA, Regina. TV Pública no Brasil: a construção de um projeto ético e estético. Relatório Final da Pesquisa. UFMG. 2005.

MOYSÉS, Diogo. BRANT, João. Autonomia em risco na nova TV Pública. “Tendências/Debates”, Folha de S.Paulo, 22/8/2007

MOYSÉS, Diogo; GINDRE, Gustavo. TV Digital na contramão do interesse público. Tendências e Debates. Jornal Folha de São Paulo. Publicado em 13 de setembro de 2006.

MURDOCK, Graham. Transformações Continentais: Capitalismo, Comunicação e Mudança na Europa, in. Sousa, Helena, Comunicação, Economia e Poder. Porto, Porto Editora, 2006.

NAVARRO, Sueli. TV Câmara, a TV Pública que dá certo. Blog Café na Política -[www.cafenapolitica.com.br](http://www.cafenapolitica.com.br). Publicado em 13 de Janeiro de 2009

NISSEN, Cristian. Public Service Media in Information Society. Media Division, Directorate General of Human Rights, Council ou Europe, 2006, p. 11.

Os Desafios da TV no Brasil. Editorial. Zero Hora, 02/12/2007.

OLIVEIRA, Kelly. MILANI, Aloísio. Conselho da TV pública terá membros indicados pelo presidente da República. Agência Brasil. 16/08/2007

ORTIZ, Renato, A Moderna Tradição Brasileira, São Paulo: Brasiliense, 2006.

OTAVIO, Chico. TV Brasil cancela programa e é criticada por OAB, O Globo, 20/06/2008.

NASCIMENTO, Solano. Parlamentares atacam medida da TV Pública. Correio Braziliense, 31/10/2007.

Pela gestão democrática da nova TV pública. Manifesto publicado por 46 entidades nacionais e 21 organizações regionais em 24 de agosto de 2007.

PICARD, Financing Public Media: the future of collective funding, p. 4.

PINHEIRO, Walter. Relatório da MP 398-B, 2008.

POCHMANN, Marcio. *O emprego na Globalização*. São Paulo:Boitempo, 2001.

POSSEBOM, Samuel. Modelos de gestão e financiamento são apresentados a Lula. Tela Viva News. 25/5/2007.

\_\_\_\_\_. Para Pinheiro, PL 29 não é solução de todos os problemas. Site TelaViva, publicado em 06 de fevereiro de 2009.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. São Paulo, Paz e Terra, 1987.

POULANTZAS, Nicos, *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Graal, 1981.

PRIOLLI, Gabriel. Uma Constituinte para a TV Pública. Observatório da Imprensa. 26/04/2007.

\_\_\_\_\_. TV Brasil: os midiocratas contra a publicidade. Observatório da Imprensa. 02/11/2008.

\_\_\_\_\_. A televisão que não ousa dizer o nome. Observatório da Imprensa. 29/01/2008a.

Professor relata censura na TV Pública, O Estado de S. Paulo, 12/12/2007.

RABOY, Marc. *Public Broadcasting for the Twenty-first Century*. Luton (UK): John Libbey Media / University of Luton Press, 1996.

RAMOS, Murilo C. *As margens da estrada do futuro*. Publicação Eletrônica. Brasília: UnB, 2000.

\_\_\_\_\_. *As novas comunicações brasileiras*, in. Dowbor, Ladislau ... (et al.). *Desafios da Globalização*. Petrópolis: Vozes, 2000b.

\_\_\_\_\_. Crítica do ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira: fragmentação política e dispersão regulamentar. In: Chagas, Claudia Maria de Freitas, Romão, José Eduardo Elias e Leal, Sayonara (org.). *Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas*. Ministério da Justiça, 2006.

REITH, John. Broadcast over Britain (trechos). In. Golding, P. e Murdock, G. *The Political Economy of the Media: volume II*. Chenttenham: Elgar Reference Collection, 1997.

RICHERI, Giuseppe. *La transición de la televisión: análisis del audiovisual como empresa de comunicación*. Barcelona: Bosch, 1994.

\_\_\_\_\_. *La televisión digital terrestre en Europa. Un camino plagado de incertidumbres*. Revista Telos, 2004.

SÁ, Nelson de. Os dois lados, mas sem conflito. Coluna Toda Mídia. Folha de S. Paulo. 04/12/2007

SADER, Emir. *TV pública e TV mercantil*. Publicado no Blog do Eir (disponível em [www.agenciartamajior.com.br](http://www.agenciartamajior.com.br)) em 18 de fevereiro de 2008.

SANTOS, Suzy. Uma Convergência Divergente: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro. Tese de doutorado em Comunicação. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2004.

SANTOS, Maria de Lourdes dos. Breve história da TV legislativa no Brasil: raízes e origens. Trabalho apresentado no XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, realizado na UnB de 6 a 9 de setembro de 2006.

SANTOS, Adriana Cristina Omena dos. Governo, sociedade civil e a (des) informação sobre TV Digital no Brasil: O SBTVD. UNirevista - Vol. 1, nº 3 : julho, 2006.

SCHILLER, Herbert I. *The Mind Managers*, Boston: Beacon Press, 1973.

SCHRODER, Celso, apud. CHARÃO, Cristina. Conselho Curador evidencia limites do modelo de gestão da EBC . Observatório do Direito à Comunicação. 17/04/2008.

SENNA, Orlando. Nota sobre demissão da EBC, disponível em [http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas\\_noticias/2008/06/17/imprensa20267.shtml](http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas_noticias/2008/06/17/imprensa20267.shtml).

SCORSIM, Ericson Meister. Palestra proferida no seminário preparatório ao II Fórum Nacional de TVs Públicas. Auditório do Interlegis, Brasília, 26 de março de 2009.

SOALHEIRO, Marco Antônio. Repórter Brasil inaugura o jornalismo unificado na TV pública da EBC. Agência Brasil. 03/12/2007.

Sociedade civil pede a aprovação da MP que cria a TV Brasil, Observatório do Direito à Comunicação. 14/02/2008b.

SODRÉ, Muniz. *O Monopólio da fala*. Rio de Janeiro, Vozes, 1977.

SCHRAMM, Wilbur (org.). *Educação pela TV*. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1970.

SCHRODER, Celso, apud. Charão, Cristina. Conselho Curador evidencia limites do modelo de gestão da EBC . Observatório do Direito à Comunicação. 17/04/2008.

SKOGERBO, Eli. *Privatising the Public Interest. Conflicts and Compromises in Norwegian Media Politics 1980-93*. Report no. 20. Oslo, Norway: University of Oslo,

Department of Media and Communication. 1996.

TAVARES, Mônica. Criticado, Hélio Costa diz que não quer mais falar sobre TV pública. O Globo. 23/3/2007.

TORVES. José. *Televisão Pública*. Porto Alegre. Evangraf. 2007. p. 90)

TV Brasil, 1 ano, lança sede em SP e anuncia canal analógico. Portal Vermelho. 01/12/2008

TV Brasil é inconstitucional, afirma a oposição. Comunique-se, 18/12/2007.

VISÃO. A TV Educativa tem conserto? Visão, São Paulo, p. 78-82. 3 de mar de 1976

VALENTE, Jonas. Regulação de outorgas de rádio e TV mantém oligopólio do setor. Publicado no Observatório do Direito à Comunicação, em 10 de outubro de 2008. Acessado

em 20 de fevereiro de 2009. Disponível em [http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com\\_content&task=view&id=4142](http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id=4142)

VALENTE, Jonas. Decisão da Justiça questiona falta de licitação para outorgas. Observatório do Direito à Comunicação. 15/9/2008a.

\_\_\_\_\_. Divergências sobre rede da TV Brasil motivaram saída de diretores . Observatório do Direito à Comunicação, 19/06/2008b.

\_\_\_\_\_. Rede digital única pode equilibrar oferta de canais de TV públicos e comerciais. Observatório do Direito à Comunicação. 12/12/2008c.

TV Brasil é inconstitucional, afirma a oposição. Comunique-se, 18/12/2007.

UNESCO. Public Broadcasting. How? Why?. Montreal:World Radio and Television Council, 2000.

ZALLO, R. Economía de la comunicación y la cultura. Madri: Akal, 1988.

WASKO, Janet. *Estudando a Economia Política dos Media e da Informação*, in. Sousa, Helena, *Comunicação, Economia e Poder*, Porto, Porto Editora, 2006.

WILLIAMS, Raymond. *Television. Technology and Cultural Form*, 2ª, London: Routledge, 1999.

### **Leis e normas consultadas**

Lei 5.198/1967

Lei 5540/68

Decreto 65.239/1969

Decreto 72.634/1973

Decreto 72.996/1973

Lei 6.301/1975

Decreto 77.698/1976

Lei 6.650/1979

Lei 7.505/1986

Decreto 96.291/1988

Lei 8.313/1991

Lei 8.977/1995

Lei 9637/ de 1997

Decreto 2.196/1997

Lei 9.637/1998

Decreto 5.371/2005

Decreto 5.431/2005

Decreto 5.820/2006

Lei 11.652/2008

Decreto 6.689/2008