

O Estado como proprietário de televisão no Brasil

Suzy dos Santos & Luiz Felipe Ferreira Stevanim

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

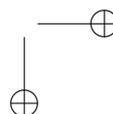
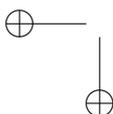
E-mail: suzysantos@ufrj.br, lfstevanim@yahoo.com.br

As duas faces do Estado na comunicação brasileira

HÁ alguns anos teve ampla visibilidade uma longa batalha entre a TV pública britânica, a BBC, e o primeiro-ministro Tony Blair. Segundo reportagem exibida no programa de rádio Today, o relatório governamental sobre a existência de armas de destruição em massa no Iraque, publicado em setembro de 2002, trazia dados propositalmente exagerados. Do outro lado, o Governo acusou a BBC de ser parcial e não investigar corretamente a informação.

O caso acabou envolvendo o suicídio da fonte da BBC, após a divulgação de seu nome pelo Governo, e um inquérito público no qual o relatório do juiz, Lord Brian Hutton, absolveu o Governo pela responsabilidade no suicídio e condenou a BBC por ter divulgado uma informação com base em única fonte. O conflito entre Governo e BBC abalou a imagem das duas instituições e causou as demissões de altos funcionários da companhia pública de radiodifusão e da assessoria de imprensa do Primeiro-Ministro. Desde a divulgação, em fevereiro de 2003 pelo Channel 4, das comprovações de plágio no dossiê do serviço de inteligência britânico até a divulgação do ‘relatório Hutton’, em 28 de janeiro de 2004, a polêmica tem servido de pano de fundo para nova discussão sobre a condução e a manutenção da independência das empresas públicas de radiodifusão.

Em um momento em que o governo brasileiro começa a executar o plano de uma TV estatal fortalecida, o debate sobre as condições de independência nas emissoras estatais existentes pode jogar alguma luz acerca desse processo. Na história da televisão brasileira nem há episódio onde uma emissora educativa tenha questionado com tanta intensidade o Estado nem se nota vivência, em qualquer época, de debate amplo sobre a própria televisão. Murilo César Ramos aponta a ausência de visibilidade no cenário televisivo sobre as ques-



tões relativas ao próprio negócio como uma barreira à prática de cidadania no país. Em depoimento à Comissão Especial do Senado, “Destinada a Analisar a Programação de Rádio e TV, no País”¹, Ramos afirmava que:

Hoje ainda, tal qual no século XIX, nosso liberalismo estabelece um limite claro para seu avanço democrático: o limite da escravidão. Lá, o povo era privado da sua liberdade no sentido mais absoluto; aqui, a privação, ainda que relativa, pode ser quase tão cruel, pois um homem privado da informação continua a ser, de algum modo, escravo, pois escravo é todo aquele que não pode se apresentar diante do outro como verdadeiro cidadão. E cidadania não há sem acesso à informação. Inclusive, e principalmente, informação sobre os interesses e o funcionamento dos meios de comunicação. Pois eles, constituidores principais da esfera pública contemporânea, têm o dever de estar, juntamente com as organizações estatais – e eu friso – entre as mais públicas, as mais transparentes, de todas as instituições sociais. (Simon, 1998, p. 53)

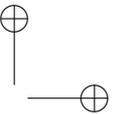
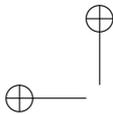
O exemplo mais próximo de programação televisiva como a requerida pelo autor é o Observatório da Imprensa exibido pela Rede Pública de Televisão, que integra as emissoras públicas, estatais e privadas sem caráter comercial. O próprio programa, porém, traduziu recentemente a expressiva dependência da televisão pública às índoles políticas locais e regionais.

Em fevereiro de 2001, o apresentador do programa, Alberto Dines, cancelou a edição do programa que entrevistaria João Carlos Teixeira Gomes, autor de um livro-denúncia contra o senador, falecido em julho de 2007, Antônio Carlos Magalhães². O jornalista alegou, dentre outros motivos, que a exibição do programa poderia ser usada para prejudicar o então presidente da TVE-Rede Brasil, Fernando Barbosa Lima. Nas palavras de Dines:

a TVE tem dono, é do governo federal, embora o projeto em curso seja convertê-la em rede pública. O Executivo paga e manda [...] E o governo federal vive uma crise política protagonizada justamente pelo senador ACM (teoricamente aliado e, portanto, “sócio” da TVE). Acresce que dos nove comentaristas políticos convidados para participar do programa, apenas um

¹Criada pelo Requerimento nº 470, de 1995, a Comissão elaborou um vasto relatório contendo proposições para o setor.

²Intitulado Memória das Trevas: uma devassa na vida de Antônio Carlos Magalhães, o livro foi lançado em janeiro de 2001, pela Geração Editorial.

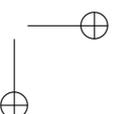
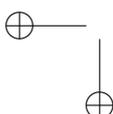


aceitou, Tales Faria, da IstoÉ em Brasília, ele mesmo uma vítima das perseguições de ACM. Os outros oito recusaram sob os mais variados pretextos, o que evidentemente eliminaria qualquer possibilidade de isenção com uma saraivada de críticas ao senador durante uma hora de programa. [...] Acresce ainda que o programa coincidiria com o início da gestão do novo presidente da TVE, o jornalista Fernando Barbosa Lima, uma das grandes figuras do telejornalismo brasileiro, um dos poucos – talvez o único – capazes de tirar a televisão educativa da crise em que se encontra. Mais: a TVE da Bahia (um feudo do senador ACM) ao longo daquela terça-feira deu sucessivos indícios de que não retransmitiria o ‘Observatório’, criando um “imbróglio” político que respingaria no presidente recém-empossado. (Dines, 2001, [Em linha])

Ampliando o recurso figurado de Dines, é possível alegar que, além de ‘sócio’ da TVE, o senador Antonio Carlos Magalhães era na época ‘proprietário’ também da afiliada regional da emissora na Bahia. A TV Educativa integra o IRDEB – Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia, vinculado à Secretaria de Cultura e Turismo do Estado, e sua programação foi fortemente influenciada pelo Senador nos longos períodos em que seus aliados estiveram nos cargos centrais do governo estadual. No mesmo 2001 em que ocorreu a suspensão da entrevista no Observatório da Imprensa, a TV educativa baiana deixou de retransmitir outros dois programas que continham acusações contra Antônio Carlos Magalhães:

- o programa Opinião Brasil, em 24 de janeiro, com uma entrevista do autor de Memória das Trevas; e,
- o programa Vitrine, em junho, quando transmitia uma entrevista ao vivo com Andrei Meireles, o jornalista da revista Istoé co-autor da reportagem que continha a declaração do Senador sobre sua participação em uma violação do painel de votos do Senado.

Nos dois episódios, a justificativa dada pela TV Educativa da Bahia foi a de que problemas técnicos tiraram o sinal do ar. Como não há, no país, a necessária autocritica do setor nem políticas públicas que incluam o controle do conteúdo transmitido pelas estações educativas, os episódios de atrelagem da TV Educativa a uma elite política regional foi pouco questionado. De maneira adversa à ideia de TV pública independente, ainda são escassas no



país as estações públicas que não estão diretamente condicionadas ao aparato estatal.

Tanto o rádio quanto, posteriormente, a televisão, tiveram papel fundamental não apenas na criação de uma indústria totalmente nova, a Indústria Cultural, como também na divulgação da convicção de que era indissolúvel o casamento entre eficiência tecnológica e os valores morais de justiça, igualdade e bem público (Mosco, 1996, p. 34). No entanto, esse casamento, por ser ‘arranjado’, não reflete a felicidade ‘até que a morte os separe’:

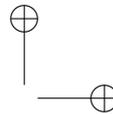
Sempre que o acesso às comunicações e aos recursos de informação necessários à cidadania plena depende do poder de compra (como expresso diretamente através dos pagamentos de clientes ou indiretamente através da distribuição desigual de subsídios publicitários à produção), desigualdades substanciais são geradas a ponto de minar a universalidade nominal da cidadania. (Murdock; Golding, 1997b, p.104, tradução nossa³)

Os serviços de telecomunicações, no que se refere ao provimento de conteúdo (radiodifusão) e ao tráfego de informações (telefonia/transmissão de dados), cresceram e foram regulados sob lógicas e instâncias normativas distintas (Garnham, 1990; 1996; Richeri, 1995). As diferentes naturezas dos serviços fizeram com que a telefonia fosse regulada prioritariamente em relação à distribuição/transporte de informações e a radiodifusão em relação ao conteúdo.

Os serviços de telefonia e transmissão de dados se consagraram historicamente como monopólio estatal, exceto nos EUA, e sua estrutura regulatória foi desenvolvida em relação à estrutura física, com base em três princípios genéricos:

- acesso universal (*common carriage*);

³Trecho original: “Whenever access to the communications and information resources required for full citizenship depends upon purchasing power (as expressed directly through customer payments or indirectly through the unequal distribution of advertising subsidies to production), substantial inequalities are generated that undermine the nominal universality of citizenship.” A referência da primeira publicação do texto é: MURDOCK, G.; GOLDING, P. (1989). Information poverty and political inequality: citizenship in the Age of Privatized Communications. **Journal of Communication**. n. 39, v. 3. p. 180-195. Utilizamos aqui a versão apresentada no segundo volume da coletânea *The Political Economy of Media*, editada, em 1997, pelos mesmos autores. p. 100-115.



- interconexão; e,
- controle de preços (tarifas não discriminatórias).

Encarado como questão estratégica nas políticas de desenvolvimento do século XX, o controle desses serviços era regido especialmente por um enfoque geopolítico e de segurança do Estado. O conteúdo das transmissões era considerado uma transação privada e jamais foi controlado, salvo em períodos de guerra ou convulsão social.

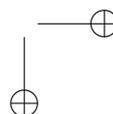
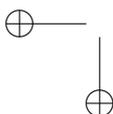
Na radiodifusão, tanto a distribuição quanto o conteúdo eram fortemente controlados pelos Estados, fossem nos modelos público, estatal ou comercial. Essa regulação incluía critérios culturais e econômicos, além dos políticos, estando baseada em princípios diversos das telecomunicações e mais próximos à lógica aplicada anteriormente à imprensa.

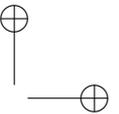
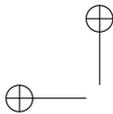
Como sustenta Othon Jambeiro:

Histórica e universalmente, os sistemas regulatórios desenvolvidos para governar a indústria da TV têm derivado diretamente dos instrumentos legais e aparatos burocráticos que os estados-nações criaram para tratar com a Imprensa. Na medida em que novas tecnologias deram origem a novos meios de comunicação de massa - o cinema, depois o rádio, em seguida a TV - aqueles instrumentos e aparatos foram conseqüentemente adaptados, muitas vezes para permitir que se pudesse continuar a policiar e controlar a mídia. Os sistemas regulatórios evoluíram em seguida para evitar danos morais, regular a relação trabalhista entre empregados e proprietários dos meios, prevenir excessiva concentração de poder, licenciar frequências de rádio e TV, e - particularmente nas democracias liberais da Europa ocidental e nos Estados Unidos - garantir formas de competição econômica suficiente para frustrar o estabelecimento de monopólios. (1997, p. 148)

Apesar das distinções no mercado e na natureza da regulação, esses serviços usualmente estão incluídos dentro de um setor único, genericamente chamado de comunicações, no qual o Estado assume as funções de proprietário, promotor ou regulador. Ainda segundo Jambeiro,

Ele é Estado Proprietário, no que se refere, por exemplo, a bibliotecas, centros de documentação, ao espectro eletromagnético e às emissoras de rádio e TV que explora diretamente. É também Estado Promotor, porque traça as estratégias públicas para o desenvolvimento do setor, faz inversões de





infra-estrutura, e concede incentivos e subvenções. E, finalmente, é Estado Regulador, na sua função de fixar regras claras de instalação e operação, que eliminem as incertezas e desequilíbrios. (Jambeiro, 2000, p. 23)

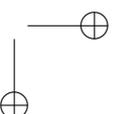
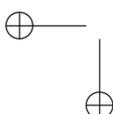
Embora seja pouco discutida a atuação estatal no cenário brasileiro de radiodifusão, no caso da televisão, a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios como proprietários, tal qual definido por Jambeiro (2000), é parcela considerável da distribuição de programação televisiva. É possível dividir essa atuação em duas funções. Uma primeira em que o Estado atua como produtor, gerando programação para canais específicos e, uma segunda, em que atua apenas como distribuidor, retransmitindo programação das redes já existentes em localidades de difícil acesso.

“Síndrome de Estocolmo” das TVs Estatais: os conflitos no Estado Produtor⁴

Não raro se ouve de dirigentes de TVs estatais queixas sobre a atuação dos governos frente às instituições de radiodifusão. Tão recorrente quanto a queixa é a exiguidade das situações onde o jornalismo das estatais cumpre seu papel de *watchdog* alertando os telespectadores quanto aos abusos dos poderes locais, regionais ou nacionais. Essa corriqueira relação de amor e ódio tem ancestralidade na Rádio Nacional de Getúlio Vargas, nos anos 30, e berço nos governos militares, do período posterior a 1964. A tentativa de estabelecer uma rede estatal nacional de televisão educativa encontrou no próprio Estado seu maior complicador. A infraestrutura de telecomunicações possibilitava tecnicamente a constituição dessas redes. Por outro lado, como dependiam dos aparatos estatais, esses canais estiveram sempre submetidos às injunções políticas e econômicas dos poderes onde estavam localizados.

Apesar de ser ator preferencial na expedição de outorgas para a prestação de serviços de radiodifusão, a participação do Estado como produtor terminou por ser pouco expressiva e fragmentada. Como mencionado anteriormente, a maioria das geradoras federais e estaduais se diferencia da ideia de TV Pública como instituições independentes dos governos e do mercado tanto na

⁴A Síndrome de Estocolmo é um estado psicológico que se desenvolve em vítimas de sequestro, no qual a vítima inicia um processo de identificação com o agressor para tentar cativar sua simpatia.



forma de controle quanto no financiamento. Juridicamente impedidas de veicular publicidade, essas emissoras dependem exclusivamente do aparato estatal para a sua sobrevivência. No entanto, as experiências das televisões estaduais apresentam alguns casos de programação com esforço de se desprender da influência dos governos.

A principal exceção ao controle direto do Estado é a Fundação Padre Anchieta - Centro Paulista de Rádio e Televisão Educativa, gestora da TV Cultura de São Paulo. A TV Cultura possui uma estrutura administrativa desvinculada dos poderes executivos nacional, estadual ou municipal. Não tendo seus membros indicados pelo poder público, o Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta é composto por 47 conselheiros assim distribuídos, segundo a redação do Estatuto de 2005: 20 membros natos, nas pessoas de representantes de instituições educativas e culturais públicas e privadas, cujos mandatos são coincidentes ao período em que os titulares permanecem nos cargos; três membros vitalícios, conforme estabelecido pela fundadora da instituição, Renata Crespi da Silva Prado; 23 membros eletivos, indicados pelo próprio Conselho, sendo obrigatória a renovação anual de um terço dos membros, com mandato de três anos reelegível por igual período; um representante dos funcionários da Fundação, eleito em votação direta e secreta (Fundação Padre Anchieta, [Em linha]).

Criada em 1967, a instituição gestora da TV Cultura já nasceu com administração independente do governo estadual, inspirada nos moldes da BBC. A contradição na implantação do modelo de TV pública está exatamente no período dessa criação. Uma TV pública formada no auge do autoritarismo militar não poderia ser totalmente independente do Estado. Assim, a dependência direta das verbas públicas fez com que a TV Cultura estivesse sujeita aos 'humores' dos governos em questão, tal qual nas emissoras estatais.

Por ser administrada por um conselho que inclui diversas representações da sociedade, a TV Cultura não pode ser incluída no rol das fundações privadas que vêm ganhando espaço, nos últimos anos, nem no das instituições estatais de radiodifusão. Por outro lado, por não traduzir um modelo de financiamento vinculado a normas que proporcionem a sua independência em relação ao Estado, a TV Cultura também não se insere nas definições de radiodifusão pública. Ela configura uma espécie singular de fronteira entre essas classificações.

Dentre as televisões tradicionalmente definidas como estatais, dois exemplos que também se aproximam da ideia de gestão pública são a TVE-RS - Fundação Cultural Piratini, e a Rede Minas de Televisão - Fundação TV Minas Cultural e Educativa. Ambas estão vinculadas às Secretarias de Estado da Cultura e condicionadas à indicação de membros dos Conselhos Curadores pelos governadores dos estados onde se inscrevem. Contudo, os estatutos dessas fundações trazem dispositivos que buscam assegurar a independência ideológica. Um primeiro dispositivo que as distingue das demais empresas estatais de radiodifusão é a presença de representantes de esferas distintas da estatal, como instituições de ensino e entidades de classe, na composição dos conselhos gestores, tal qual ocorre na Fundação Padre Anchieta.

Outro dispositivo é relativo à coibição do uso político-partidário das emissoras. O estatuto da Fundação Piratini, definido pela Lei N° 10.535, de 08 de agosto de 1995, estabelece a promoção da liberdade de expressão e a proibição da censura (Art. 3° §§ 3° e 4°). O Artigo sexto, parágrafo único, garante que os serviços da Fundação “funcionarão de modo a salvaguardar sua independência perante o Governo Estadual e demais Poderes Públicos, e assegurar a possibilidade de expressão e confronto de diversas correntes de opinião” (TVE, 2007 *online*). Um pouco menos elaborado, mas igualmente incisivo, o Estatuto da Fundação TV Minas, aprovado pelo Decreto 53.502, de 30 de março de 1994, proíbe à Fundação “utilizar, sob qualquer forma, a programação de televisão cultural ou educativa com fins político-partidários ou divulgar ideias que incentivem preconceitos de raça, classe ou religião” (Rede Minas, 2007 *online*).

A transmissão de conteúdo distinto do comercial também não está garantida nas TVs estatais brasileiras. De tempos em tempos, ouve-se falar da comercialização de espaços publicitários em algumas emissoras ou de programas sensacionalistas em outras. Também a proximidade entre Estado e mercado de televisão comercial é tradição no Brasil. Mas, no Pará, a rara situação de cessão da estrutura estatal de radiodifusão para um canal comercial chama atenção.

A Funtelpa – Fundação de Telecomunicações do Pará, vinculada à Secretaria Especial de Promoção Social do Estado, alugou, por pelo menos 25 anos, sua rede de retransmissoras no estado para a TV Liberal, retransmis-

sora da Rede Globo. A Folha de São Paulo e a Istoé⁵ mostraram funções distintas no acordo. Enquanto a coluna de Elvira Lobato, publicada no jornal diário, afirmou que o acordo consistia em uma permuta pela qual o governo recebia 30 minutos mensais de espaço publicitário na grade da TV Liberal (LOBATO, 2000), a revista Istoé dizia que a retransmissora da Rede Globo recebeu R\$ 200 mil para ceder sua programação às retransmissoras estatais (ISTOÉ, 1997). Embora com uma diferença de três anos entre si, as duas publicações tratam do mesmo contrato. A permuta, revelada por Elvira Lobato, pode ser confirmada no Balanço de Promoção Social da Secretaria da Fazenda do Pará, de 1998, onde se afirma que

A Funtelpa é responsável também pela implantação e funcionamento do Sistema Estadual de Repetidoras e Retransmissoras de Sinais de Televisão – SIERT em todo o Estado, podendo para tal realizá-lo diretamente ou por delegação, assim como, por força de convênios passou a executar a despesa com pagamento de publicidade e publicações do governo estadual.

Através de repetidoras de televisão, a Funtelpa exerce a gerência direta de manutenção de 76 (setenta e seis) retransmissoras de televisão, espalhadas por vários municípios do Estado, possuindo também sob sua responsabilidade a operacionalização do sistema digital de televisão, que proporciona a transmissão via satélite da imagem da quase totalidade de nossos 143 (cento e quarenta e três) municípios através dos sinais da TV Liberal (Secretaria da Fazenda, 1998 [em linha]).

O convênio chegou a ser objeto de uma ação popular, em 1997. Segundo Elvira Lobato, o governo estadual justificou a parceria com a TV Liberal, em detrimento da TV Cultura do estado também vinculada à Funtelpa, como um ato político de integração social afirmando que “um dos objetivos do Estado é integrar a população através dos meios de comunicação de massa, como a televisão”⁶. Não se tem, também, notícia de qualquer observação da Anatel ou do Ministério sobre o caso.

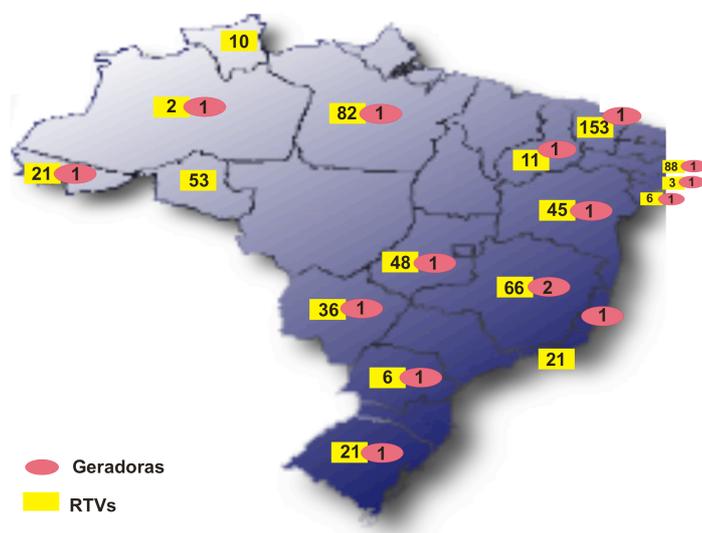
Além das políticas públicas confusas, a situação de ausência de controle dos canais estatais deve-se também à sua pequena expressão na totalidade do

⁵A Folha de São Paulo é jornal diário e a ISTOÉ semanário, ambos com expressiva circulação no território nacional.

⁶Trecho da defesa da Funtelpa citado por Elvira Lobato (LOBATO, 2000).

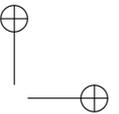
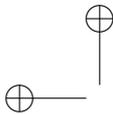
sistema televisivo. As geradoras e retransmissoras vinculadas às administrações federal e estaduais não ultrapassam 6,8% do total de outorgas do país. No âmbito federal, são seis geradoras de televisão aberta: a TV Câmara e TV Senado, ligadas às duas Casas do Poder Legislativo; a TV Justiça, sob responsabilidade do Supremo Tribunal Federal; e as três subsidiárias da Empresa Brasil de Comunicação, nos estados do Maranhão e Rio de Janeiro e no Distrito Federal. As TVs operadas por governos estaduais estão distribuídas conforme a figura a seguir.

Ilustração 1: Distribuição nacional das TVs de Governos Estaduais⁷



Os canais educativos brasileiros tiveram sempre uma média de audiência pequena, tecnologias ultrapassadas e financiamento insuficiente. Mais recentemente, esses canais passaram a trabalhar com patrocínio e mesmo com publicidade, absorvendo a lógica dos canais particulares. A legislação em vigor proíbe essa forma de financiamento, pelo Decreto-Lei 236 de 1967, mas um dispositivo facilitador foi o Artigo 19 da Lei 9.637, de maio de 1998, que liberou a publicidade institucional sob a forma de patrocínio (apoio cultural). Há

⁷Fonte: Ministério das Comunicações, Agência Nacional das Telecomunicações, 2007.



canais que extrapolam esse limite, mas como sem a publicidade estariam condenados à extinção, a Justiça não dá prosseguimento a processos intentados por canais particulares ou por multas de órgãos de controle.

A formação de uma rede pública complementar às estatais e privadas somente pode ser pensada como uma política pública mais global. Como afirma César Bolaño, “deve-se levar sempre em consideração a importância das injunções políticas que influenciam fortemente a estrutura econômica dos meios de comunicação de massa no Brasil e que sempre atuaram no sentido de manutenção das posições dominantes” (1999).

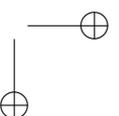
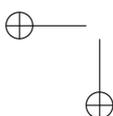
O esqueleto que sustenta o sistema: o Estado Distribuidor

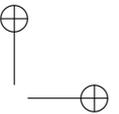
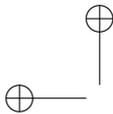
O bem sucedido projeto dos governos militares de fazer a televisão chegar a todos os pontos do país transformou o Estado em importante distribuidor de sinal. O serviço de retransmissão de TV é o primordial facilitador desse objetivo, especialmente nas localidades onde o interesse comercial em explorar radiodifusão de sons e imagens é inexistente. Regulamentada pela primeira vez em 1978, pelo Decreto 81.600 de 25 de abril, a retransmissão de televisão não se insere no mesmo processo de licitações previsto para a radiodifusão.

As permissões são concedidas diretamente por portarias do Ministério das Comunicações e têm caráter precário, com prazo indeterminado para a extinção. O Ministério pode, a qualquer momento, cancelar as permissões ou mantê-las *ad infinitum* sem ser necessário que elas passem por qualquer processo de avaliação do serviço como requisito para a renovação das outorgas.

Tal serviço teve alterações significativas em 1988⁸. O Decreto 96.291 e, logo após, a Portaria 93, de 1989, estabeleceram uma nova categoria, as retransmissoras mistas - educativas e em fronteiras de desenvolvimento do país - que poderiam inserir programação local, geradas por elas próprias, em até 15% do total. Essa alteração agregou um atrativo político ao serviço de retransmissão educativa. Como era previsível, em pouco tempo começaram a

⁸Nesse ínterim, normas complementares foram sendo expedidas através dos seguintes decretos: nº 84.064, de 08 de outubro de 1979; nº 84.854, de 12 de julho de 1980; 87.074, de 31 de março de 1982.





aparecer fundações e associações controladas por vereadores e deputados em várias partes do país.

Em 1998, as chamadas retransmissoras mistas foram extintas pelo Decreto 2.593, de 15 de maio. As permissionárias teriam o prazo de dois anos para adaptarem-se às novas regras, porém, o governo voltou atrás antes do prazo extinguir. Como conta o editorial da revista *Tela Viva*,

Os permissionários ganharam uma sobrevida, nada isonômica, com a publicação do Decreto nº 3.451 (09/05/2000). Tanto as retransmissoras educativas quanto as microgeradoras poderão funcionar nas mesmas condições atuais até que uma geradora se instale na mesma praça ou poderão solicitar a transferência do canal para o Plano Básico de TV, isto é, poderão transformar-se em geradoras. E aí mora a grande distorção. Lembro que ambas não precisaram enfrentar a tramitação no Congresso (e atualmente os processos licitatórios) obrigatória para uma concessão comercial, pois as permissões foram dadas pelo Ministério das Comunicações. A maioria das RTVs educativas está instalada em regiões de alta densidade populacional, onde já existem emissoras comerciais. Como a legislação aplicável aos serviços de radiodifusão educativa não prevê o lançamento de editais para a concessão dos canais, os atuais permissionários ganharão sem concorrência a frequência que ocupam no espectro (FALGETANO, 2000).

A participação das prefeituras municipais no serviço é representativa. Segundo os dados oficiais, dos 5.561 municípios brasileiros, 1.676 têm retransmissoras outorgadas às prefeituras. Ao todo são 3.341 outorgas de retransmissoras nas mãos de prefeituras.

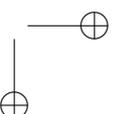
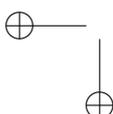
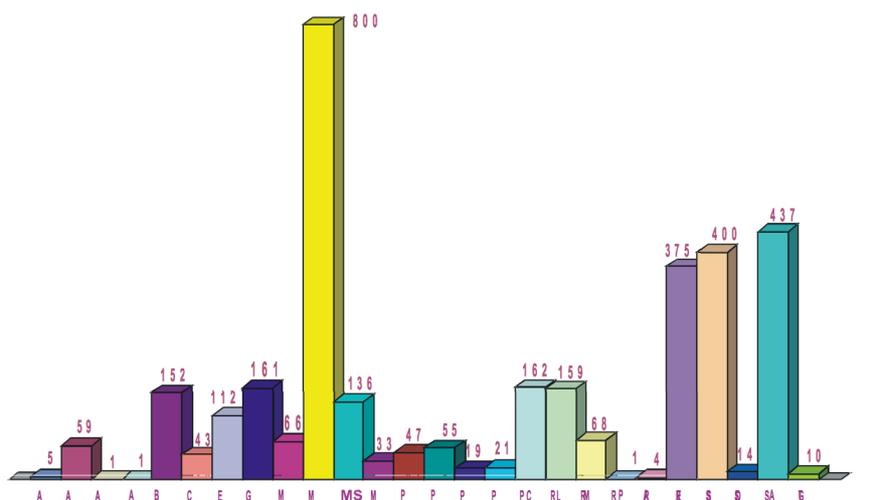


Ilustração 2: Distribuição das outorgas de retransmissoras das prefeituras municipais⁹



Dentre as 3.341 permissões de retransmissão concedidas a prefeituras, apenas 38¹⁰ são de caráter educativo e 168 encontram-se na área onde são permitidas as estações retransmissoras mistas¹¹. Mas não é possível afirmar que apenas 6,18% do total de retransmissoras das prefeituras geram programação própria. Embora efetivamente a maioria das RTVs seja usada apenas para fazer chegar o sinal das grandes redes às pequenas cidades do país, há uma parcela, impossível de precisar, que atua na ilegalidade.

Amparadas pelo parco conhecimento público de suas limitações e pelas dificuldades operacionais da Anatel para fiscalizar todo este rol de estações, algumas prefeituras fazem das retransmissoras seus porta-vozes sem serem incomodadas pelo poder federal. Como declarou, em entrevista ao jornal *Correio Braziliense*, um dos membros titulares da Comissão de Ciência e Tecno-

⁹Fontes: Ministério das Comunicações; Agência Nacional de Telecomunicações: 2006.

¹⁰As retransmissoras educativas estão distribuídas entre onze estados: São Paulo e Rio de Janeiro, oito permissões; Rio Grande do Sul, cinco; Mato Grosso do Sul, quatro; Minas Gerais e Paraná, três; Goiás e Piauí, duas; Alagoas, Mato Grosso e Paraíba, uma prefeitura permissonária de retransmissora educativa em cada.

¹¹Estas retransmissoras são permitidas na região da Amazônia Legal que engloba: Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins.

logia, Comunicação e Informática – CCTCI da Câmara dos Deputados, deputado Walter Pinheiro (PT/BA), “a chance de uma emissora dessas ser punida por causa do conteúdo de sua programação é próxima a zero” (COSTA; BRENER, 1997).

Na série de reportagens, reproduzidas na versão em rede do Observatório da Imprensa, Sylvio Costa e Jayme Brener detalham algumas situações nas quais o poder federal beneficia prefeituras dos partidos aliados, ou as prefeituras fazem doações de terrenos a retransmissoras educativas ou mistas controladas por aliados dos prefeitos, ou, ainda, as prefeituras desligam os equipamentos de transmissão quando as geradoras estão exibindo programação que prejudica os interesses locais. Uma delas retrata um exemplo de como as elites políticas regionais fazem uso das RTVs em períodos eleitorais:

Nas eleições de 1994, a governadora Roseana Sarney (PFL) e o senador Epitacio Cafeteira (PPB) disputavam o segundo turno quando o pai de Roseana, o ex-presidente e atual senador José Sarney (PMDB-AP), foi protagonista de uma curiosa operação montada para ajudar a filha. Por não ser candidato no Maranhão, Sarney não podia participar do horário político gratuito, o único espaço reservado pela legislação para a propaganda eleitoral. Gravou, então, um pronunciamento - de caráter inequivocamente eleitoral - veiculado em todo o estado pelas repetidoras em poder das prefeituras.

Terno claro e com a mesma expressão grave com que falava à nação em cadeia nacional ao tempo em que era presidente, o senador usa o pronunciamento para explicar aos eleitores que eles deveriam optar entre “dois quadrinhos”. O primeiro, o de Cafeteira, seria “o quadradinho da velha politicagem e do ódio”.

O segundo, o de Roseana, o do “programa da concórdia”. “Roseana”, continuou Sarney, “tem um programa de governo definido. Vai contar com a minha ajuda, vai contar com a ajuda de Fernando Henrique, vai fazer um governo de união pela paz”. E conclui: “Peço ao Maranhão que me ajude a continuar ajudando o Maranhão”.

A própria fita de vídeo repassada às prefeituras, cuja cópia foi obtida pelo Correio Braziliense, denuncia a irregularidade ao alertar que a fala do ex-presidente, cuja duração foi de 2 minutos e 45 segundos, deveria ser exibida “em horário de telejornal, nunca na propaganda eleitoral do TER” (COSTA; BRENER, 1997).

Para além do uso eleitoreiro, há também a dificuldade em saber quais são e como são escolhidos os canais que as prefeituras retransmitem. Embora exista a exigência de que as operadoras do serviço de retransmissão entreguem ao poder concedente a indicação do canal a ser retransmitido, com autorização da geradora, estes dados jamais foram tornados públicos. Sendo responsáveis pela cobertura de 30,14% do território nacional e por 34,13% das retransmissoras de TV no país, a ausência de identificação clara dos canais retransmitidos impossibilita, por exemplo, determinar os índices exatos de abrangência das redes nacionais.

O destaque fica por conta das redes religiosas onde são frequentes as referências às parcerias entre prefeituras e igrejas. Fazendo uma busca em *sites* de prefeituras e jornais de pequenas cidades, é comum encontrar referências sobre visitas de comissões da Rede Vida, ligada à Igreja Católica, ou da RIT – Rede Internacional de Televisão, de propriedade do líder da Igreja Internacional da Graça de Deus, às prefeituras para estabelecer acordos de retransmissão ou financiamentos para a instalação de retransmissoras vinculadas a essas igrejas.

No estado de São Paulo, por exemplo, as redes católicas têm forte ligação com as prefeituras municipais. Em Vargem Grande do Sul, não há geradoras, apenas três permissões de retransmissão. Das três permissões da cidade, registradas em nome da prefeitura, a primeira a ser inaugurada foi do canal católico, em junho de 2003 (TV CANÇÃO, 2003). Em São José do Rio Pardo a situação é diferente, há três outorgas ligadas a canais religiosos¹² - Rede Vida, Rede Mulher e TV Canção Nova – que concorrem com cinco canais comerciais e um não identificado que é retransmitido pela Prefeitura. Apesar de não retransmitir a rede católica, a obtenção da outorga é creditada à atuação do vereador Fábio Augusto Porto Junqueira (PSDB) (GAZETA, 2003), que também indicou à prefeitura o pedido de verba para a instalação do equipamento transmissor (CÂMARA, 2002).

O esforço necessário para precisar qual o real alcance dos canais comerciais, educativos ou religiosos fatalmente encontra na ausência de transparência das outorgas seu maior obstáculo. Praticamente todas as redes nacionais, exceto a Rede Globo, indicam prefeituras como afiliadas. A adesão de uma pre-

¹²Embora a Rede Record seja vinculada à Igreja Universal do Reino de Deus e tenha programação religiosa na sua grade, neste estudo ela é considerada um canal comercial, não religioso.

feitura à afiliação de um canal específico, além de traduzir uma fatia maior de audiência para esse canal, significa também minimizar os custos da geradora na implantação de retransmissoras próprias.

O protagonismo do Estado na implantação da Empresa Brasil de Comunicação

A criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), com a finalidade de operar tanto os serviços de publicidade do governo quanto uma rede pública de rádio e televisão, reafirma o papel do Estado como proprietário de televisão no Brasil. O atual estado da arte é um canal dito nacional (ou federal), transmitindo em sinal aberto apenas para Rio de Janeiro, Maranhão, Distrito Federal e para a cidade de São Paulo, que sofre de uma crise aguda de gestão e busca uma identidade corporativa que se reflita na programação – ponta final e mais importante de uma televisão.

Dois conjuntos de atores se envolveram no processo que desembocou na criação da EBC em 2008: um grupo de representação dos movimentos sociais, reunindo entidades do setor e intelectuais, e outro emergente do cenário político, conduzindo as ações do governo. A combinação de forças entre as duas instâncias não foi sempre equilibrada: governo e organizações sociais atuaram em parceria por ocasião do I Fórum Nacional de TVs Públicas, o que não se repetiu na implantação propriamente dita da emissora, por meio de uma Medida Provisória do Executivo. Do ponto de vista da comunicação pública, quais foram os resultados dessa lógica desequilibrada de ação?

O tema cresceu na agenda social brasileira a partir do ano de 2006, com a publicação de dois cadernos de textos, produzidos por organismos da área e pessoas do governo ligadas principalmente ao Ministério da Cultura. Além de um diagnóstico histórico do campo público no país, foram apresentadas algumas diretrizes para o que poderia ser uma emissora pública nacional com operação em rede. Nasceram assim as bases para um encontro de discussão, que aconteceria no ano seguinte, transferindo o tópico para a agenda de outros setores do governo.

Encampado pelo Ministro da Cultura Gilberto Gil, através da Secretaria de Audiovisual, o Fórum contou inicialmente com o protagonismo de cinco organizações da sociedade civil: a Associação Brasileira de Emissoras Pú-

blicas, Educativas e Culturais (Abepec), a Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), a Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (Astral), a Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM) e o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC).

No plano político, essa articulação significou um ponto importante de maturidade democrática, desde o fim da ditadura, sobretudo pela negligência habitual em torno de um terreno para o qual confluem interesses díspares. A Carta de Brasília, documento síntese do encontro, tornou-se um manifesto em defesa da democratização da comunicação, na figura de um campo público independente e fortalecido. Pela hegemonia consolidada do privado, há alguma semelhança com o movimento que acarretou a constituição do Public Broadcasting Service (PBS) nos Estados Unidos.

A defesa inicial era a de que o Estado organizasse a estrutura existente, constituindo um sistema encabeçado por uma emissora federal, titular de uma centralidade que deveria ser compensada pelo fortalecimento horizontal das demais instituições componentes da rede. Porém, em um segundo momento do processo que levou à criação da EBC, o governo de Luís Inácio Lula da Silva assumiu para si o projeto que vinha sendo concebido juntamente com as organizações sociais, em uma ação unilateral que abria brechas para a oposição defender que se tratava de uma televisão com fins políticos.

Depois de um primeiro anúncio vindo do Ministro das Comunicações Hélio Costa, que chegou a basear a defesa da nova TV em uma necessidade de espaço para o governo, a condução do processo ficou a cargo da Secretaria de Comunicação Social, sob a chefia de Franklin Martins. No âmbito institucional, a Empresa Brasil de Comunicação provém da fusão de duas estruturas já existentes: a Radiobrás, regulada por uma lei de 1975, com perfil de comunicação estatal; e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp), mantenedora da TVE Brasil, com sede no Rio de Janeiro, da TVE do Maranhão e da Rádio MEC. O novo canal público surgiu por meio da Medida Provisória 398 de 2007, depois convertida na lei 11652 de 07 de abril de 2008, data em que a TV Brasil já estava no ar – a justificativa do governo foi de que a tramitação regular do projeto dentro do sistema legislativo provocaria uma situação prolongada de incerteza para os funcionários das empresas que se fundiriam.

Tal desenho significou um gradual afastamento do Ministério da Cultura, que concebeu os primeiros contornos do projeto em debate público. A evidên-

cia mais dramática dessa mudança se deu com a saída do diretor-geral da TV Brasil, Orlando Senna, um dos principais articuladores do Fórum de TVs Públicas – o motivo alegado foi a discordância em relação à gestão empreendida. As disputas de poder no interior das instâncias governamentais trazem à luz a conclusão de que mesmo o governo não pode ser considerado um ator social homogêneo.

O modelo de gestão adotado pela Empresa Brasil de Comunicação abarca um Conselho Curador, de natureza consultiva e deliberativa, responsável pelas políticas editoriais da empresa. Diferente do quadro vivido pela Fundação Padre Anchieta, o órgão está fortemente sujeito às intervenções do governo. Compõe-se de quatro ministros de Estado, dois representantes do Legislativo Federal (um indicado pela Câmara dos Deputados, outro pelo Senado), 15 membros da sociedade civil e um representante dos funcionários. A estrutura gerencial conta ainda com um Conselho de Administração, composto pelo Executivo e com funções gerais de planejamento frente às diretrizes apontadas pelos curadores, um Conselho Fiscal, a monitorar os gastos da corporação, e a Diretoria Executiva, cuja função é administrar diretamente as ações da empresa.

Tal desenho institucional não garante a incorporação do caráter público, sobretudo pela centralidade atribuída ao Poder Executivo Federal, na realidade constituído por grupos políticos com interesses marcados. Embora pretenda representar a diversidade da sociedade, até o momento a estrutura mostrou-se pouco permeável à entrada de demandas dos grupos sociais representativos ou dos cidadãos comuns. Os componentes oriundos da sociedade civil ainda desempenham um papel figurativo, quando essa deveria ser uma instância de protagonismo de gestão. Inicialmente indicados com o crivo do Presidente da República, há uma promessa de consulta pública para as próximas administrações, mas não se elaborou previsões concretas de como isso poderá ser feito.

Esse é o principal desafio para a nova televisão pública quanto à gestão. Como parte de uma empresa que conta como uma de suas funções a operação dos serviços de imagem e som do governo, a TV Brasil precisa firmar-se como outra matriz de comunicação, o que começa por ampliar as instâncias de administração ao controle e à participação social e possibilitar, nas esferas em que o Estado se faz presente, o equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, poder este cujo desenho pretende abrigar representações populares diversas. Há al-

guma contribuição nessa direção a ser dada pela figura do ouvidor, fundando mecanismos de autocontrole, permeáveis às demandas sociais.

Outro ponto fundamental para a constituição de uma política pública forte para a área de televisão é a definição de um orçamento independente. A matriz pública não pode se ligar às disputas de mercado, uma vez que se pauta por outras finalidades que não a busca de audiência quantitativa, mas também não deve se tornar refém dos favores temporais dos governos. Alternativas como apoio cultural, patrocínio e captação de verbas de incentivo não substituem o orçamento público, que precisa ser regulamentado por lei - trata-se de um modelo cuja exigência provém da realidade brasileira, enquanto outros países do mundo dispõem de formas centrais como financiamento direto pela população (Reino Unido) e doações (Estados Unidos), que aqui ocupariam um lugar irreal ou marginal.

Uma opção a ser consolidada, como novo padrão de captação de recursos, é o fundo com taxas sobre os serviços de comunicação, na forma de Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública. O destino do financiamento precisa considerar o valor estratégico de cada uma das etapas do processo comunicativo, além da necessidade de atualização tecnológica e migração digital.

A implantação da televisão pública no Brasil envolve o desafio de ampliar o alcance para além das diversidades regional, cultural e socioeconômica. Ao mesmo tempo, permanece a necessidade de absorver os elementos do pluralismo e do contraditório em sua programação, uma postura editorial que se equilibra entre a competitividade e a responsabilidade pública da emissora – na dimensão que afeta diretamente o público.

Nesse sentido apontam tanto as reivindicações dos setores sociais, ao defender um envolvimento do projeto público com “a expressão maior das diversidades de gênero, étnico-racial, cultural e social brasileiras, promovendo o diálogo entre as múltiplas identidades do País” (*FÓRUM NACIONAL DE TVs PÚBLICAS, 2007, p.02*), quanto a determinação legal, preocupada com o fato de que o cumprimento da vocação cidadã não deve retirar “seu caráter competitivo na busca do interesse do maior número de ouvintes ou telespectadores” (BRASIL, 2008).

Outros ganhos podem ser obtidos em médio e longo prazo, na dinâmica econômica, a partir das etapas de produção, de distribuição e, no horizonte, dos hábitos e práticas de consumo. A busca pelo pluralismo aliado à quali-

dade encontrou consonância na exigência legal que determina a presença de produções independentes (no percentual mínimo de 10% da grade semanal) e regionais (5%), no que pode fornecer alguma contribuição a experiência bem sucedida do *DOC TV*, que alia fomento público à iniciativa artístico-profissional de segmentos privados.

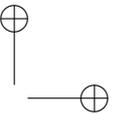
Porém, os resultados na produção, na gestão e no financiamento são prejudicados pelo alcance restrito da emissora, como acontece ainda hoje. É um paradoxo que a televisão pública brasileira atingisse, em sinal aberto no ano de 2009, apenas três estados nacionais (Maranhão, Rio de Janeiro e a capital de São Paulo), além do Distrito Federal. A reivindicação do Fórum Nacional de TVs Públicas ainda não foi atendida: de que a TV Brasil, ente público organizado pelo governo federal, atuasse como um operador de rede, a integrar as iniciativas regionais e locais de comunicação pública. Esse é o desafio primordial para que a iniciativa passe do engatinhar para o andar sobre sua própria sustentação.

Breves Conclusões

A recente transição para um modelo democrático de Estado teve como característica fundamental a manutenção das elites políticas já estabelecidas em todo o país. Essa relação de continuidade política fez com que as políticas públicas e privadas de comunicação de massa jamais fossem efetivamente desnudadas do denso véu que as cobriu ao longo de seu desenvolvimento.

Houve, sim, algumas tentativas, como, por exemplo, a divulgação de algumas listas de acionistas ou a adoção de processo licitatório para a concessão dos serviços principais. Porém, a ausência de revisão das outorgas já concedidas e a persistência das práticas clientelistas no âmbito estatal fazem com que as iniciativas de desnudamento sejam tímidas. Quase vinte anos após a volta da democracia, é como se a televisão brasileira mal conseguisse exibir suas canelas em público.

Outro aspecto que merece ser destacado, diz respeito ao fato de que a retirada do Estado das operações de serviços de comunicações não ocorreu na televisão da mesma forma sistemática que ocorreu nas telecomunicações em meados dos anos 1990. Embora o processo de privatização do sistema de telefonia tenha produzido uma profunda rearticulação nas comunicações



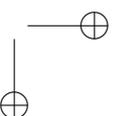
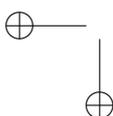
nacionais, a televisão aberta ainda depende fundamentalmente das Prefeituras Municipais para atingir as regiões menos interessantes ao mercado em termos econômicos.

Por um lado, o Estado saiu da operacionalização da telefonia e serviços conexos, mantendo-se apenas como regulador e, também, as geradoras de televisão por ele operadas, tanto na esfera federal quanto estadual, não chegam a 10% do total. A retransmissão dos canais televisivos pelas prefeituras, por outro lado, atinge mais de 30% dos municípios brasileiros. Conforme foi apontado, essas outorgas têm possibilidade de geração de conteúdo e o controle sobre elas é praticamente nulo como também é inexistente a definição dos critérios que pautam a escolha dos canais a serem retransmitidos.

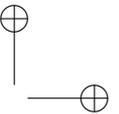
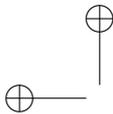
Além da atuação como retransmissor, nos poucos canais estatais existentes, é visível a persistência do Estado como produtor de conteúdo televisivo em oposição à ideia de consolidação da matriz pública independente, com gestão desvinculada do poder político, tanto nos domínios federais quanto estaduais. Embora historicamente tenham pouco alcance também em termos de audiência, essas emissoras, por sua natureza educativa e não comercial, poderiam representar um diferencial qualitativo na programação televisiva.

Referências Bibliográficas

- Bolaño, César, A Economia Política da televisão brasileira, in: Revista Latina de Comunicación Social, número 17, 1999, disponível em: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999hmy/98cesar.htm>, consultado em 14 de outubro de 2009.
- CÂMARA Municipal de São José do Rio Pardo, Ata da 35ª Sessão Ordinária, 26 de novembro de 2002, encontrado em: <http://site.camarasjriopardo.sp.gov.br/servlet/navSrv?cmd=ultimaata>, consultado em 11 de dezembro de 2003 [não mais disponível].
- COSTA, S., BRENER, J, Dossier das Concessões de TV, Observatório da Imprensa, junho de 1997 [reprodução de uma série de matérias originalmente publicadas no jornal Correio Braziliense], disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/mat2008d.htm>, consultado em 14 de outubro 2009.



- DINES, A, Fui manchete do *Globo*, *Jornal do Brasil*, 10 de fevereiro de 2001, disponível em <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/iq140220016.htm>, consultado em 14 de outubro de 2009.
- FALGETANO, E., Editorial, *Tela Viva*, Glasberg, número 94, junho de 2000, disponível em: <http://200.157.161.15/telaviva/revista/094/capa.htm>, consultado em 19 de outubro de 2005.
- FUNDAÇÃO PADRE ANCHIETA, Estatuto, São Paulo, FPA, 2005.
- GARNHAM, N., *Capitalism and communication, global culture and the economics information*, Londres, Sage, 1990.
- _____, *La economía política de la comunicación: el caso de la televisión*, in: *Telos*, Fundesco, número 28, Cuaderno Central: Economía de la información y la comunicación, p. 68-75.
- GAZETA do Rio Pardo, *TV Canção Nova traz programação variada*, 04 de outubro de 2003.
- GOLDING, P., MURDOCK, G. (eds.), *The Political Economy of the Media*, Cheltenham, UK; Brookfield, US, *The International Library of Studies in Media and Culture*, Volume I, 1997a.
- _____, *The Political Economy of the Media*, Cheltenham, UK; Brookfield, US, *The International Library of Studies in Media and Culture*, Volume II, 1997b.
- ISTOÉ, *Coluna Fax Brasil*, 12 de novembro de 1997, disponível em: <http://www.terra.com.br/istoe/faxbras/146709.htm>, consultado em 08 de março de 2004.
- JAMBEIRO, Othon, *A Regulamentação da TV em tempos de convergência tecnológica, política e econômica*, *Tendências XXI*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa/Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações, número 2, 1997, p. 146-157.
- _____, *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul*, Salvador, Edufba, 2000.



- LOBATO, E., A força da Globo, Folha Online, Coluna Pensata, 04 de novembro de 2000, disponível em:
http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/lobato_20001104.htm, consultado em 08 de março de 2004.
- MOSCO, Vicent, *The political economy of communication: rethinking and renewal*, Londres, Sage, 1996.
- REDE Minas, Disponível em
<http://www.conteudos.com.br/redeminas/redeminas/decreto35502.asp>, consultado em 12 de agosto de 2005.
- RICHERI, G, *La transición de la televisión*, Barcelona, Paidós, 1995.
- SECRETARIA da Fazenda do Pará, Balanço de Promoção Social, Disponível em <http://www.sefa.pa.gov.br/contgrl/balancos/bal98/sintese/ccin/73.htm>, consultado em 12 de agosto de 2005.
- SIMON, P. (Relator), *Rádio & TV no Brasil: diagnósticos e perspectivas*, Relatório da Comissão Especial de Análise da Programação de Rádio e TV, instituída em atendimento ao Requerimento nº470/95, Brasília, Senado Federal, 1998.
- TV CANÇÃO Nova começa a ser retransmitida em Vargem, *Gazeta de Vargem Grande*, 28 de junho de 2003, disponível em
<http://www.gazetavg.com.br/arquivo/28062003/>, consultado em 28 de junho de 2003.
- TVE, Estatuto, disponível em
<http://www.fmcultura.com.br/institucional/leieestatuto/leieestatuto.htm>, consultado em 12 de agosto de 2005.

