



TV Educativa: novas regras, expansão do sistema e continuidade de velhas práticas políticas¹

Ivonete da Silva LOPES²
Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ

Resumo

A mudança na legislação da radiodifusão na segunda metade da década de 1990 permitiu às emissoras de televisão do Sistema Educativo de Televisão operar com totalidade de programação local, enquanto as emissoras comerciais passaram a ser vendidas em licitação. O que era para representar uma maior transparência no processo de concessões acabou criando uma alternativa para manutenção do modelo herdado do regime militar, ou seja, o uso das outorgas, agora, das TVs Educativas para beneficiar grupos políticos e religiosos.

Palavras-chave: TV Educativa, regulação e concessão

Introdução

Há 41 anos entrava no ar a primeira emissora educativa do Brasil, a TV Universitária de Pernambuco, na época vinculada ao Ministério da Educação. O Sistema Educativo de Televisão, criado pelo regime militar, passou pelo período ditatorial e de redemocratização do país como um segmento da televisão aberta que pouco interesse despertou tanto do governo federal, regulador e distribuidor das outorgas, quanto das instituições que poderiam requerer a concessão. Tanto é que passados 30 anos de sua implantação, ou seja até 1997, existiam apenas 20 emissoras em todo o Brasil. O quadro alterou-se na segunda metade da década de 1990 do século passado, quando o Governo Federal privatizou as telecomunicações e implantou mudanças em relação à radiodifusão, constituída no Brasil pelo rádio e televisão aberta. Alterações que serão discutidas mais à frente.

A proposta deste artigo não é realizar uma historiografia da política pública de comunicação brasileira, mas levantar alguns aspectos considerados condicionantes para levar o governo a dar mais flexibilidade às TVs Educativas o que, conseqüentemente, aumentou a demanda por essas emissoras. E nesse sentido, pensar a política pública

¹ Trabalho apresentado no VIII Encontro dos Núcleos de Pesquisa em Comunicação – NP Políticas e Estratégias de Comunicação-Intercom, evento componente do XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Mestranda do Curso de Comunicação da Universidade Federal Fluminense – UFF, bolsista do Programa Internacional de Bolsas de Pós-graduação da Fundação Ford. Email: netelopes@hotmail.com. Trabalho orientado pelo professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UFF, Marildo José Nercolini, email: marildonercolini@uol.com.br



de comunicação como mais uma esfera da regulação cultural, pois se entendermos que nossas ações sociais são práticas culturais e se os meios de comunicação indicam e/sugerem posições para nossas condutas como mediadores (HALL,1997), então é importante discutir como é regulada a televisão aberta³, principal fonte de informação, cultura e entretenimento para a maioria da população, e situar essas mudanças nos momentos políticos, nas relações de poder entre mercado e política que foram definitivos para a formatação da política brasileira de comunicação.

Para isso vamos apresentar três momentos distintos de mudanças da legislação brasileira. O primeiro refere-se à regulação da telecomunicações por meio do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), instituído em 1962, legislação essa que regulava os serviços de rádio, televisão, telefonia e transmissão de dados – e que ainda rege a radiodifusão. O segundo momento trata-se do uso dessa mesma legislação pelo regime ditatorial que tinha um projeto funcionalista do rádio e televisão para integrar o país e criar um estado-nacional. A mais recente mudança, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), período de explícita exacerbação da política neoliberal com privatizações e da separação do rádio e TV aberta das telecomunicações para o sistema de radiodifusão – enquanto a telefonia e TV por assinatura ou a cabo ficaram submetidas à Lei Geral das Telecomunicações. Dentro desse contexto será levantado como foi tratado o Sistema Educativo de Televisão – que diante da conhecida e histórica centralização da TV Comercial, poderia com sua expansão (no final de 2005 já eram 167 canais educativos⁴) ser uma voz dissonante com uma proposta diferenciada de programação.

Vamos apresentar os concessionários das emissoras de televisão educativa em Santa Catarina, foco da nossa pesquisa, onde essas estações na sua maioria estão vinculadas a grupos políticos e religiosos, ou seja, há na programação forte sincretismo

³ De acordo com levantamento PNAD, do IBGE (2005), hoje 91,4% dos lares brasileiros têm televisão, percentual apenas inferior aos lares com fogão e, pela primeira vez desde que a pesquisa é feita, os lares com televisores são mais comuns do que os lares com rádios. Apenas 9% dos domicílios brasileiros têm acesso a alguma modalidade de TV Paga. (POSSEBON, 2007, p.287)

⁴ Na reportagem do jornal Folha de São Paulo (18/06/2006) intitulada “Governo Lula distribui TVs e rádios educativas a políticos”, o jornal traça um panorama das distribuições das concessões. Nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso período foram distribuídas 239 rádios educativas e 118 TVs. Ou seja, por ano, foram concedidas por esse governo uma média de 14,75 TVs e 29,87 rádios. Por outro lado, em três anos e meio de governo Lula foram autorizadas a concessão de 29 televisões e 81 rádios. Embora o governo não tenha terminado, uma vez que este presidente foi reeleito em novembro de 2006, pode-se fazer uma incipiente comparação com o governo Fernando Henrique Cardoso no que diz respeito à concessão de TVs e rádios, visto que o governo Lula, até junho de 2006, havia distribuído, por ano, uma média de 8,28 TVs e 23,14 rádios. Pode-se inferir desses dados, caso seja mantido constante esse ritmo e/ou a quantidade de distribuição de TVs e rádios até o fim do governo Lula, que poderá haver uma redução de concessão de TVs (algo em torno de 43,86%), bem como de rádios (em torno de 22,53%).



entre política e religião. Com a expansão do Sistema Educativo essa característica dos concessionários não é um caso isolado de Santa Catarina, mas se repete em boa parte dos estados brasileiros.

Por que pensar política de comunicação como regulação cultural?

Mesmo com as novas tecnologias de comunicação e oferta de diversas modalidades de TV por assinatura, a televisão aberta ainda é o veículo de comunicação mais importante do Brasil pela sua abrangência e audiência e o único meio de informação e entretenimento para a maior parte da população brasileira. Pesquisa realizada em 2002 pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom) indicava que 39% dos brasileiros não lêem revista ou só têm acesso a elas uma vez por trimestre, 48% não lêem jornais ou só tem acesso aos mesmos uma vez por semana⁵. Embora cresça rapidamente o número de usuários da Internet, ainda são muitos os excluídos. No levantamento do Ibope NetRatings de 2005 “11,4 milhões de pessoas no Brasil acessavam à Internet regularmente, grupo que faz parte dos 18,3 milhões de pessoas que de alguma maneira podem ter acesso à Internet, seja no trabalho, na casa de amigos etc”. (POSSEBON, 2007, p.295).

A televisão além de levar informação acaba sendo também fonte de entretenimento e cultura – então por que não pensar a sua regulação ou a política de comunicação na esfera cultural? Corrobora a argumentação Martín-Barbero (2006) ao falar sobre os deslocamentos que vêm ocorrendo do campo da política para o cultural, ressaltando a importância dos meios de comunicação de massa como mediadores.

...o que está mudando não se situa no âmbito da política, mas da cultura, e não entendida aristocraticamente, mas como “os códigos de conduta de um grupo ou de um povo”. É todo o processo de socialização o que se está transformando pela raiz ao trocar o lugar desde o qual se mudam os estilos de vida. Hoje essa função mediadora é realizada pelos meios de comunicação de massa. Nem a família, nem a escola – velhos redutos da ideologia – são já o espaço-chave da socialização, os mentores das novas condutas são os filmes, a televisão, a publicidade, que começam transformando os modos de vestir e terminam provocando uma “metamorfose dos aspectos morais mais profundos”. (MARTIN-BARBERO, 2006, p. 66-67)

⁵ Disponível <http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf>.



Douglas Kellner argumenta que a televisão e outras formas de cultura da mídia desempenham papel fundamental na reestruturação da identidade contemporânea e na conformação de pensamentos e comportamentos, comparando a televisão às funções já atribuídas ao mito e ao ritual. “A televisão integra os indivíduos numa ordem social, celebrando valores dominantes, oferecendo modelos de pensamento e comportamento e para imitação” (KELLNER, 2001, p.304)

Se os meios de comunicação agem como mediadores de cultura, principalmente a TV e o rádio, é sem dúvida fundamental entender o funcionamento desta regulação, uma vez que a forma como a cultura “é modelada, controlada e regulada é que a cultura, por sua vez, nos governa – ‘regula’ nossas condutas, ações sociais e práticas e, assim, a maneira como agimos no âmbito das instituições e na sociedade mais ampla”. (HALL, 1997, p.39). É interessante o questionamento de Stuart Hall no sentido de se avaliar as relações de poder existentes para definir a regulação da cultura ou da TV e do rádio, bem como para se analisar as mudanças ocorridas no processo de regulação da radiodifusão brasileira, por isso é necessário entender:

Qual a relação que existe entre a “cultura” e outras forças que exercem um poder determinante de controle, de modelagem sobre a cultura? A princípio é a política, a economia, o Estado, ou o mercado o fator mais determinante em relação à cultura. É o Estado que, através de suas políticas legislativas, determina a configuração da cultura? Ou são os interesses econômicos ou as forças de mercado com sua “mão oculta” que estão de fato determinando os padrões de mudança cultural? (HALL, 1997, p.34)

Jambeiro ajuda a responder ou a entender as questões levantadas por Hall sobre quem configura a regulação cultural no cenário nacional, se é o Estado, os interesses econômicos ou o mercado. Para esse autor, o desenvolvimento econômico, científico e tecnológico teve influência nos processos de formulação e execução das políticas culturais brasileiras.

...tradicionalmente sob grande influência de elites econômicas, políticas e intelectuais mais ou menos homogêneas. Exímios manejadores do poder nas estruturas de governo, essas elites conhecem, devido à longa familiaridade com a ação de governar, o que lhes convém política, econômica e culturalmente, para manterem-se no domínio da situação. (JAMBEIRO, 2007, p.116)

A regulação da comunicação brasileira, no caso específico da televisão aberta, pode-se dizer foi construída por meio de uma intersecção de interesses entre Estado, mercado e política – na maioria das vezes o mercado pressionando fortemente políticos para que o Estado garantisse o interesse dos radiodifusores. Ao questionar a lógica das



políticas de comunicação no Brasil, Bolaño destaca que a legislação não passa de uma “formalização de um determinado consenso social, que retrata a posição relativa dos diferentes atores na estrutura hegemônica da sociedade num dado momento e cuja validade se prolonga no tempo de acordo com o prolongamento da estabilidade daquela estrutura” (2007, p.7).

TV Educativa e regime militar

Antes de abordar a criação da TV Educativa pela ditadura militar, é necessário mostrar como os meios massivos eletrônicos desde o início foram utilizados para legitimar o regime de governo que estava no poder. O rádio foi importante para o projeto de criação do estado-nacional brasileiro pelo governo populista de Getúlio Vargas, projeto utilizado posteriormente pelos militares em relação à televisão também para consolidar o país como nação, para criar um público consumidor e contra a ameaça comunista.

Até o início do século passado, os poderes políticos regionais cuidavam dos seus próprios interesses e viam o governo central apenas o encarregado da política externa e o detentor de dinheiro público. A partir da Revolução de 1930 o governo central introduz mudanças nesse relacionamento.

... com a implantação do regime ditatorial autodeterminado Estado Novo, impôs uma visão do Brasil como pátria unificada. O ato público de queima das bandeiras das províncias simbolizou o nascimento do moderno Estado brasileiro. Iniciaram-se aí os planos “nacionais”. Esse movimento revolucionário é considerado também o ponto inicial do conceito utópico do contemporâneo Estado nacional, isto é, uma entidade tida sempre como capaz de – e destinada a – articular, de maneira isenta e justa, os interesses de todos os grupos, classes e estratos sociais, para o bem-estar de todo o povo. (JAMBEIRO, 2007, p.109)

Segundo Suzy dos Santos (2007) na primeira metade do século XX, a regulamentação dos meios de comunicação eletrônicos estava condicionada a promover uma infra-estrutura unificada para atingir “três objetivos básicos:a) assegurar a demanda de aparelhos de rádio e televisão; b) ajudar a criar audiências massivas essenciais ao marketing fordista; c) proporcionar um meio para a mobilização política das massas e para formação da opinião pública” (SANTOS, 2007, p.53)

Com o Estado Novo veio a proposta de acabar com as oligarquias agrárias regionais, fortalecer o governo central e modernizar o país com a urbanização e industrialização e, para isso, o rádio foi um importante para legitimar a administração



populista. Tanto é que nesse período é criada a primeira regulamentação da radiodifusão, nove anos depois de ter sido feita a primeira transmissão radiofônica. O setor foi regulamentado por dois decretos nº 20.047 de 1931 e nº21.111 de 1932. E neles a outorga das concessões ficou como competência exclusiva da União, mantidos os princípios, oriundos de 1924, como finalidade educativa e obrigatoriedade de nacionalidade brasileira dos concessionários. O decreto nº21.111 “propôs a criação, por meio de incentivos da União, de uma rede nacional de estações de radiodifusão, capaz de facilitar a transmissão obrigatória de um programa diário produzido pelo governo federal, simultaneamente para todo o País, denominado à época de “Hora do Brasil” (JAMBEIRO, 1996 apud MARTINS)

Em outro momento, o mercado, ou seja os radiodifusores, mostrou seu poder junto ao Congresso Nacional na aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), em 1962, legislação que ainda rege a radiodifusão no Brasil. Durante o governo de Jânio Quadros foram editados decretos que impunham regras rígidas às emissoras, como exemplo, a redução de dez para três anos do prazo de concessão de rádio e televisão, conforme decisão do governo federal, estabelecendo cotas para a produção nacional e disciplinando as atividades comerciais. Depois de nove anos de negociações, o CBT foi aprovado pelo Congresso Nacional.

O presidente João Goulart estabeleceu 52 vetos ao analisar a lei...Os vetos levaram os empresários da radiodifusão a se organizar e criar a Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert). Graças à ação da Abert e da bancada da radiodifusão no Congresso Nacional, foram derrubados um a um, em votação histórica, todos os vetos do presidente. Estava aprovado, assim, o código que atualmente regula a radiodifusão – e que já regulou a telefonia no país. O regulamento dos serviços de radiodifusão foi aprovado pelo Decreto nº52.795 de 1963. (PIERANTI, 2007, p.41-42)

Com o *lobby* dos proprietários de rádio e televisão junto aos parlamentares, o código foi aprovado de acordo com os interesses dos radiodifusores. Assim, com uma grande pressão das emissoras nacionais de rádio e televisão, o Congresso Nacional, numa atuação inédita, derrubou cada um dos 52 itens vetados pela Presidência da República. Martins (2007) cita o depoimento dado anos mais tarde pelo diretor-geral dos Diários e Emissoras Associados, João Calmon, à Abert no qual ele teria afirmado a demonstração de força e uma concentração dos proprietários de rádio e TV. “ Cada radiodifusor conhecia os parlamentares do seu estado e trabalhava corpo-a-corpo junto a



eles, numa pressão válida e lícita para não serem aprovados os dispositivos que considerávamos anti-democráticos” (MARTINS, 2007, p.325)

Instaurado o golpe de Estado e a implantação em 1964 da ditadura militar, que levou à Presidência da República o general Humberto de Alencar Castelo Branco, as telecomunicações começam a ser vistas como setor essencial para o novo regime. A televisão serviu como porta-voz dos militares e passou a desempenhar um papel fundamental para a segurança nacional, para o desenvolvimento de um mercado de consumo da classe média e para a proteção das fronteiras contra a ameaça comunista. (RAMOS, 2007).

Para integrar um país com a dimensão continental como o nosso, com várias culturas regionais, diferenças geográficas era fundamental criar um senso de unidade para fortalecer o governo central. Recorremos ao conceito de Benedict Anderson de “comunidade imaginada” – imaginada porque seus membros não se conhecem, mas apesar das desigualdades tenta-se criar um senso de igualdade e pertencimento. “Sem considerar a desigualdade e exploração que atualmente prevalecem em todas elas, a nação é sempre concebida com um companheirismo profundo e horizontal” (ANDERSON, 1989, p.16)

Anderson atribui ao capitalismo editorial ter possibilitado, na modernidade, a grande número de pessoas pensarem sobre si mesmas e relacionarem-se com as outras por meio de romances, jornais como fator preponderante para formação do conceito recente de nação. Pensando nisso, podemos dizer que o regime militar utilizou a televisão para criar uma “comunidade política imaginada” com uma mesma língua, uma mesma religião e uma mesma cultura.

Segundo Martín-Barbero (2006), trabalhar pela nação é antes de mais nada torná-la uma, superar as fragmentações que originam as lutas regionais ou federais, tornando possível a comunicação entre várias regiões – rodovias, estradas de ferro, telégrafos, telefones e rádio -, mas acima de tudo das regiões com o centro, com a capital. E as muitas diferenças existentes no Brasil poderiam dificultar essa tarefa para o governo centralizador e ditatorial.

Um Estado que absorve a partir do centro todas as diferenças culturais, visto que resultam em obstáculos ao exercício unificado do poder, e uma Nação não analisável em categorias sociais, não divisível em classes, uma vez que se acha constituída por laços naturais de terra e sangue” (MARTÍN-BARBERO, 2006, p.40)



Para Jambeiro (2007), por identidade nacional entenda-se: primeiro, o sentimento de propriedade coletiva da sociedade, reconhecido por todos e pessoalmente significativo para cada um dos indivíduos que a compõem; e segundo, o sentimento de pertencimento a uma particular e exclusiva coletividade, com valores partilhados em termos de língua, geografia, cultura, etc.

O regime recém-implantado percebendo o potencial da televisão para se autolegitimar, investiu na criação de uma infra-estrutura para criação de redes nacionais de televisão. E embora a primeira transmissão televisiva tenha ocorrido em 1950 (com a TV Tupi), o seu caráter ainda era regional e por causa do baixo poder aquisitivo da população brasileira poucos ainda tinham acesso a esse meio de comunicação.

A história da televisão nesse estado federal gigante caminha de mãos dadas com a história da integração nacional. A televisão desempenhou um papel muito importante na transformação do país numa federação. Foi a televisão, a mais recente tecnologia da comunicação a aparecer em cena, que progressivamente inaugurou a idéia de uma rede e de uma integração nacional na agenda das estratégias comerciais e estatais. (EKECRANTZ, MAIA e CASTRO, 2003,p.17)

Os meios de comunicação, principalmente o televisivo, sustentaram o golpe militar e apoiaram seu programa econômico com a Rede Globo servindo de aparato pró-regime militar. A integração ocorria apenas em nível imaginário, numa comunidade que “construía sua identidade a partir da esfera do mercado. Aos excluídos do mercado de bens materiais e simbólicos eram oferecidas as “imagens”, a forma possível de integração a imaginária que lhes restava” (EKECRANTZ, MAIA e CASTRO, 2003, p.19, apud Kehl, 1986).

O interesse dos militares pela comunicação ficou explícito com a implantação de medidas como a organização e exploração do sistema, com a concentração das outorgas à União e a criação do Ministério das Comunicações em 1967. Nesse mesmo ano são criadas as emissoras estatais de televisão educativa. A primeira delas foi a TV Universitária de Pernambuco. Até metade da década de 70 foram criadas mais nove emissoras, entre elas a TV Cultura de São Paulo e a TV Educativa do Rio de Janeiro.

Em 1971, as emissoras educativas, segundo dados oficiais, atingiam 94% da população brasileira. No ano seguinte, o Ministério da Educação reforçou a importância das emissoras ao criar o Programa Nacional de Teleducação (Prontel), ao qual caberia coordenar as atividades de educação televisiva no país. Seriam essas emissoras as responsáveis por difundir a política educacional dos governos militares e por divulgar, na prática, o ideário do regime. (PIERANTI,2007, p.64)



As regras estabelecidas para as emissoras educativas foram bastante rígidas. As TVs Educativas deveriam divulgar exclusivamente programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, debates e não poderiam ter caráter comercial – sendo, portanto, proibida a veiculação de publicidade e de programas não-educativos. Ficou definido também que poderiam operar o sistema educativo apenas a União, estados, municípios e universidades brasileiras. O Estado não precisava publicar editais pra as outorgas dessas estações.

Com tantas restrições para os canais educativos em relação à programação e, principalmente, para viabilizar a manutenção financeira das emissoras, a rede Educativa permaneceu bastante restrita até metade da década de 90. Segundo Bolaño (2007), o fracasso do Sistema Educativo e das emissoras locais ocorreu essencialmente devido ao fato de operarem como retransmissoras da TV Cultura e da TVE e também por causa da proibição de publicidade, norma defendida pelos concessionários das emissoras comerciais.

Assim pode-se dizer que o aumento no número de emissoras foi lento durante as três primeiras décadas depois da implantação da pioneira emissora pernambucana. Até 1997 eram 20 TVs Educativas em todo o Brasil. No final do ano de 2005 verifica-se que houve uma explosão no aumento de concessão de TVs educativas, visto que elas já eram 167, ou seja, houve um crescimento de 735%.

Mudanças na legislação aumenta interesse pelas TVs Educativas

O projeto neoliberal do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) envolvia a privatização da telecomunicação, até então estatal, e nesse contexto ocorreu o que o pesquisador Murilo César Ramos chamou de paradoxo da radiodifusão. Desde a primeira regulamentação rádio, televisão, transmissão de dados e telefonia estavam submetidos ao Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), mas com a reforma o rádio e a televisão aberta ficaram submetidos ao CBT enquanto a telefonia e TV por assinatura à Lei Geral de Telecomunicações.

...o paradoxo ocorreu pela razão simples do lobby da radiodifusão no Congresso Nacional, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), ter procurado manter sua indústria fora do alcance do novo órgão regulador, a Agência Brasileira de Telecomunicações...(RAMOS, 2000, p.178)



Além da separação entre transmissão de dados e telefonia da radiodifusão, o governo FHC prometia alterações da legislação que permitiriam maior transparência no processo para a distribuição das emissoras comerciais. Criou-se, porém, uma alternativa para a continuidade das velhas práticas políticas, que impedem a democratização da comunicação, facilitando o acesso e reduzindo as restrições antes impostas às TVs Educativas, assunto que vamos abordar em seguida.

Como no Brasil a distribuição das emissoras de rádio e de televisão têm sido marcadas pela barganha política e pela concentração da mídia eletrônica, pensamos ser difícil imaginar que o processo de democratização da comunicação será acelerado e transparente. Conforme José Arbex Junior (2005), isto traz conseqüências políticas, culturais, sociais e econômicas de longo alcance e profundidade, por impedir o debate plural e democrático, ou seja, “torna invisível – quando não “demoniza” – atores e movimentos sociais, padroniza comportamentos, constrói percepções e consensos segundo critérios e métodos não transparentes e não submetidos ao controle das sociedades” (ARBEX JUNIOR, 2005, p.385).

Como foi visto anteriormente, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso prometia mudança nos critérios de distribuição das emissoras de TV Comercial, que eram sempre distribuídas gratuitamente para beneficiar correligionários políticos. Seu ex-ministro, Sérgio Motta, usava como exemplo a negociação feita pelo ex-presidente José Sarney (1985-1990) para denunciar essa prática de concessão de radiodifusão como moeda de barganha política. Segundo Motta, Sarney concedeu para 91 parlamentares do Congresso Nacional Brasileiro 168 emissoras de rádio e TV, visando ficar cinco anos no mandato de Presidente da República (COSTA e BRENER, 1997, p.30).

Como se percebe, no século passado, o auge desse modelo inadequado para a democratização das concessões de TVs pelo governo brasileiro se deu no governo José Sarney. Conforme Othon Jambeiro:

Durante o governo do presidente Sarney as concessões foram ostensivamente utilizadas como moeda política, dando origem a um dos episódios mais antidemocráticos do processo constituinte. Em troca de votos favoráveis ao mandato de cinco anos para presidente foram negociadas 418 novas concessões de rádio e televisão. Com isso, cerca de 40% de todas as concessões feitas até o final de 1993 estavam nas mãos de prefeitos, governadores e ex-parlamentares ou seus parentes e sócios. No total, o presidente Sarney autorizou, entre 1985 e 1990, 1028 concessões de rádio e TV – o que representa 30% de todas as concessões feitas no país desde 1922.(JAMBEIRO *apud* BOLAÑO, 2000, p.82)



Em relação às emissoras comerciais houve alterações. As novas emissoras passaram a ser vendidas em licitação, porém o governo deixou aberta uma brecha para a continuidade da velha prática política de distribuir gratuitamente emissoras de TV. As retransmissoras de televisão (RTVs), modalidade na qual estão inseridas as TVs Educativas, reguladas pelo decreto 81.600/1978⁶, deveriam ser simples repetidoras de televisão e, por isso, eram outorgadas por portaria do Ministério das Comunicações, sem necessidade de realização de licitação ou de se ouvir o Congresso. Com o processo de redemocratização política do Brasil a partir de 1985 e, conseqüentemente, com a elaboração de uma nova Constituição Federal, o poder de outorga e renovação das concessões de radiodifusão do governo passou a ser compartilhado com o Congresso Nacional. Conforme Venício Lima:

A Constituição de 88 também determina no § 1º do seu artigo 223 que os atos de outorga e renovação de concessões de radiodifusão deverão ser apreciados pelo Congresso Nacional. O Poder Executivo passou, portanto, a compartilhar o seu poder de outorga com o Congresso Nacional. Mesmo assim, ele continua a utilizar as concessões de radiodifusão – comercial, educativa e comunitária – como moeda de barganha política. (LIMA, 2008, p.13)

As TVs Educativas, no entanto, continuaram sendo concedidas sem licitação, embora com o decreto 1.720/1995 do governo Fernando Henrique Cardoso, elas deixaram de ser exclusivamente retransmissoras da TV Cultura (São Paulo) e da TV Educativa (Rio de Janeiro) e passaram a ser geradoras de programação. Por meio desse decreto, as TVs Educativas foram autorizadas a inserir até 15% de programas próprios. Um novo decreto do governo FHC, o 3.541/1998, ampliou ainda mais as funções dessas TVs. Conforme os jornalistas Cabral e Lobato:

O decreto permite que novas fundações recebam concessões onde houver canal de geradora disponível. Com a concessão de geradora em seu poder, as atuais retransmissoras podem gerar no máximo duas horas de programação por dia poderão chegar a 100% de produção local, desde que tenham um caráter educativo⁷, e retransmiti-la para as cidades vizinhas. (CABRAL e LOBATO, 2000).

⁶ Decreto estabelecido em plena ditadura militar no Brasil pelo então presidente militar general Ernesto Geisel.

⁷ Portaria Interministerial Nº 651, de 15 de abril de 1999, do Ministério das Comunicações e ratifica a função da TV Educativa. “A radiodifusão educativa destina-se exclusivamente à divulgação de programação de caráter educativo-cultural e não tem finalidades lucrativas. (Cf. http://www.abtu.org.br/legislacao_portaria_ministerial.asp)



A possibilidade de operar praticamente com programação local e, ainda, a facilidade para se obter a concessão das TVs educativas em comparação às comerciais, provocou um aumento no número de emissoras do sistema. O número passou de 20, em 1997, para 167 concessionários em 2005. Na reportagem do jornal Folha de São Paulo (18/06/2006), intitulada “Governo Lula distribui TVs e rádios educativas a políticos”, o jornal traça um panorama das distribuições das concessões. Nos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso foram distribuídas 239 rádios educativas e 118 TVs. Por outro lado, até junho de 2006, no governo Lula foram autorizadas a concessão de 29 televisões e 81 rádios. No mapa das concessões divulgado pelo jornal Folha de S. Paulo, um outro dado nos chamou atenção: o segundo grupo mais privilegiado no recebimento das concessões supracitadas foram as fundações ligadas a grupos evangélicos, atrás apenas do grupo classificado como político.⁸

Novos concessionários

A expansão do Sistema Educativo de Televisão poderia ter contribuído para a democratização da comunicação, ainda mais em um cenário de concentração da televisão aberta e até de meios impressos. A exemplo de Santa Catarina, onde a Rede Brasil Sul de Comunicação (RBS) controla de todos os jornais de circulação estadual e é hegemônica na transmissão televisiva. O estado catarinense até o período da mudança na legislação tinha apenas uma emissora educativa, a TV Cultura – mantida pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Depois de 10 anos, o número foi ampliado para sete. Embora esteja previsto que a programação deva ter finalidades educativas, culturais e informativas, em benefício geral da localidade (Cf. Decreto nº 4.439, de 24/10/2002), das sete novas emissoras implantadas no Estado após 1997, apenas duas estão vinculadas a uma instituição de ensino: a TV FURB (Universidade Regional de Blumenau) e Unisul TV (Universidade do Sul de SC). Duas dessas novas emissoras são ligadas a grupos empresariais e políticos. A primeira dessas, a TV Panorama, com sede no município de Balneário Camboriú, concedida à Fundação Rodesindo Pavan, é presidida pela mulher do ex-senador e atual vice-governador do Estado, Leonel Pavan. Neste caso, o vínculo político fica explícito no site⁹ dessa TV, inclusive com a citação do partido político do

⁸ (Cf. Folha de S. Paulo, de 18 de junho de 2006).

⁹ A primeira emissora em canal aberto (11) da cidade é mantida pela Fundação de Radiodifusão Rodesindo Pavan, em homenagem ao pai, já falecido, do atual vice-governador do Estado de Santa Catarina, Leonel Pavan (PSDB) (<http://www.panorama.tv.br/site/anossatv.php>)



ex-senador. A segunda, a TV Bela Aliança, localizada no município de Rio do Sul, é mantida pela Fundação Osny José Gonçalves, do empresário Rubens Gonçalves. A Fundação Cultural e Educacional de Itajaí (FCEI), criada pelo Centro Evangélico Integrado (CEI), mantém as outras duas novas emissoras educativas, de mesmo nome, que implantadas em Santa Catarina após 1997: a TV Brasil Esperança, uma localizada no município de Itajaí e outra no município de Joinville - maior cidade de Santa Catarina. Essa fundação opera ainda um canal de TV a cabo no município de Blumenau e possui uma rádio educativa em Itajaí. Consta no plano básico de distribuição de canais da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que a FCEI foi contemplada com a outorga para instalar duas retransmissoras do Sistema Educativo nas cidades de Brusque e Jaraguá do Sul, além de uma emissora de rádio educativa em Joinville.¹⁰

O que ocorreu com o Sistema Educativo em Santa Catarina se repete em boa parte do país, conforme o artigo “Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história” (COSTA e BRENER, 1995), em que os autores fazem um mapeamento da distribuição das retransmissoras de TV. O ex-deputado Federal Sérgio Naya (PPB-MG), através da Fundação Serafim Naya de Pesquisas Médico-Hospitalares, controlada por ele mesmo, recebeu autorização para montar 11 RTVs educativas no interior de Minas Gerais. Já na reportagem do jornal Folha de São Paulo, de 18 de junho de 2006, aparecem entre os beneficiados das concessões de TVs Educativas o então senador Magno Malta (PL-ES) e o ex-senador, atual vice-governador de Santa Catarina, Leonel Pavan (PSDB). A lista dos beneficiados com concessões de educativas incluía ainda os então deputados federais João Caldas (PL-AL), Wladimir Costa (PMDB-PA) e Silas Câmara (PTB-AM), além de outros deputados estaduais, ex-deputados, prefeitos e ex-prefeitos.

Segundo Lima (2008), a distribuição de TV Educativa foi concentrada nos três anos em que o deputado federal Pimenta da Veiga (PSDB-MG), coordenador da campanha de José Serra, esteve à frente do Ministério das Comunicações entre janeiro de 1999 e abril de 2002. Pelos cálculos do ex-ministro ele autorizou cerca de cem TVs Educativas. Pelo menos 23 foram para políticos. “A maioria dos casos detectados pela Folha está situada em Minas Gerais, base eleitoral de Pimenta da Veiga, mas há

¹⁰ Joinville (Cf. <http://sistemas.anatel.gov.br/siscom/consulta/default.asp>).



também em São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Pernambuco, Alagoas, Maranhão, Roraima e Mato Grosso do Sul”. (LIMA, 2008, p.13)

Considerações finais

Ao que tudo indica há pelo menos três fatores que podem ser considerados como condicionantes à expansão do Sistema Educativo de Televisão, no período compreendido entre 1997 até 2005. Primeiro, a mudança na legislação que regulamenta a radiodifusão feita durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A promessa desse governante era pretensamente moralizar o setor já que historicamente as emissoras comerciais tinham sido utilizadas como instrumento ou moeda de barganha política para beneficiar aliados políticos do governo federal em troca de apoio. Teoricamente, com a mudança na legislação, sustentava-se a idéia de que era preciso acabar com o “toma lá dá cá” no processo de concessão de canais de TV brasileiros. Com essa medida as novas concessões das TVs comerciais começaram a ser vendidas em licitação. Segundo, as emissoras educativas, que anteriormente tinham a obrigatoriedade de retransmitir a programação da TV Educativa do Rio de Janeiro e da TV Cultura de São Paulo, foram autorizadas a operar com totalidade de programação local. Terceiro, a distribuição das concessões educativas continuou sendo gratuita, sem a necessidade de licitação.

As mudanças na legislação abriram brechas para a continuidade da velha prática política de utilização das concessões públicas para beneficiar grupos políticos e, agora, também religiosos. A democracia liberal ainda não resultou na democratização da mídia, a redemocratização política não trouxe novas maneiras e novas formas de negociação, permanece as práticas herdadas da antiga estrutura. “A elite política brasileira incorporou o tradicionalismo associado à racionalização de recursos e ao desenvolvimento de tecnologia e promoveu um tipo de modernização, conforme a seus próprios horizontes, resultando em práticas elitistas, conservadores e excludentes”. (EKECRANTZ, MAIA, CASTRO, 2003, p. 35).

Mesmo sendo concedidas a municípios/estados ou a fundações sem fins lucrativos não há garantia de que elas irão cumprir estritamente as suas funções ou objetivos. Isto é, nada impede que pelo Brasil afora elas sejam utilizadas para proselitismo político ou religioso. O fato de ser uma emissora estatal pode não significar ser pública ou plural. Como exemplo, podemos citar a TV Educativa Paraná que foi utilizada no ano passado pelo governador daquele Estado, Roberto Requião,



para atacar imprensa, adversários políticos e para autopromoção. A prática foi denunciada pelo Ministério Público (cf. Observatório da Imprensa). Não só casos de proselitismo político têm sido denunciados. Casos de proselitismo religioso também foram parar no Ministério Público de Santa Catarina, envolvendo a TV Brasil Esperança com sede em Itajaí e Joinville. Agora, se a legislação abriu a possibilidade para que as TVs Educativas operem com a totalidade de programas locais, resta-nos perguntar quais interesses os políticos das mais variadas matizes ideológicas e as fundações ligadas às igrejas têm em promover a educação e a cultura local?

Referências

ABTU – Associação Brasileira de Televisão Universitária. **Portaria Legislação**. Disponível em: http://www.abtu.org.br/legislacao_portaria_ministerial.asp. Acesso em: 17 jun.2007

ARBEX JR, J. **Uma outra comunicação é possível (e necessária)** in MORAES, Dênis de (org). **Por uma outra comunicação – mídia, mundialização cultural e poder**. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2003: 385-400

BOLAÑO, C.R.S. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo.Ed. Paulus, 2007

CABRAL, O; LOBATO, E. **Governo deve criar 180 emissoras de TV**. Disponível em <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/qtv18072000.htm>. Acesso em 20 jan.2007

CASTRO, M.C.P.S; EKECRANTZ, J.; MAIA, R.C.M; **Modernidades, mídia e transição política – reflexões sobre os processos no Brasil e na Rússia**,Niterói/RJ, Ed.UFF, 2003, p.7-45.

COSTA,S.; BRENER, J. **Coronelismo eletrônico: o governo de Fernando Henrique Cardoso e o novo capítulo de uma velha história**. Comunicação & Política. v IV, n.2, NS, p.29-53, maio-agosto 1997.

FNDC (2002). **Os donos da mídia**.<http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf>. acesso em 30 mar.2008

FORT, M.C. **Televisão Educativa: A responsabilidade pública e as preferências do espectador**. São Paulo, SP. Annablume, 2005.

HALL, S. **A Centralidade da Cultura. Notas sobre as revoluções culturais do nosso tempo**. In: Revista & Realidade, pp.15-46, jul./dez.1997

JAMBEIRO, O. **A re-configuração do ambiente regulador das comunicações na sociedade da informação**. In: RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy (orgs). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Editora Paulus, 2007. p.99-125

LIMA, V. **As “brechas” legais do coronelismo eletrônico**. Revista Aurora (PUC-SP). Disponível em: http://www.pucsp.br/revistaaurora/download/venicio_a_lima.pdf. Acesso em: 02 abr.2008



LOBATO, E. **Governo Lula distribui Tvs e rádios educativas a políticos**. Folha de São Paulo, São Paulo, 2006. capa, p.A4 - A7

MARTIN-BARBERO, J. **Dos meios às mediações, cultura e hegemonia**. Rio de Janeiro. Ed.UFRJ, 2006, p.30-70

MARTINS, M. A. O Histórico legal das comunicações no Brasil e a tramitação do Código Brasileiro de Telecomunicações. In: RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy (orgs). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Ed.Paulus, 2007. p.305-330.

OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA. **TV Educativa: Requião multado por uso eleitoral**. <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=401TVQ003>

PIERANTI, O.P. **Políticas públicas para radiodifusão e imprensa**. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2007.

POSSEBON, S. **O mercado de comunicações – um retrato até 2006**. In: RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy (orgs). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Ed. Paulus, 2007. p.277-303

RAMOS, M.C. **Às margens da estrada do futuro Comunicações, políticas e tecnologia**. Murilo César Ramos – Brasília, coleção FAC – editora eletrônica, 2000.

_____, M.C. **Sobre a importância de repensar e renovar a idéia de sociedade civil**. In: RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy (orgs). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Editora Paulus, 2007. pp.19-48

SANTOS, S. **S Serviço Público e interesse público nas comunicações**. In: RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy (orgs). **Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Ed. Paulus, 2007. p.49-82

TV PANORAMA. **Histórico**. Disponível no site da TV Panorama Disponível em: (<http://www.panorama.tv.br/site/anossatv.php>). Acesso em: 20 mai.2007