



Múltiplas configurações de TVs públicas no Brasil – um estudo preliminar¹

Rodrigo Murtinho de Martinez Torres²

Laboratório de Pesquisa em Comunicação e Saúde – ICICT/Fiocruz
Universidade Federal Fluminense (PPGCOM-UFF)

Resumo

Apresentamos neste trabalho um estudo preliminar sobre a experiência atual da TV pública no Brasil. O objetivo é expor nosso campo de análise, fazendo uma síntese de cada setor, realçando aspectos importantes que expressam sua especificidade no cenário televisivo brasileiro. Circunscrevem o arco de análise desta pesquisa as TVs que compõem o chamado “campo público”, definido por duas experiências históricas: as “TVs educativas” e os “canais de acesso público” da TV a cabo – canais universitário, legislativos e comunitários.

Palavras-chave

Televisão pública; televisão; TVs educativas; canais de acesso público

1. Introdução

Neste texto apresentamos um estudo preliminar sobre a televisão pública no Brasil, parte integrante de uma pesquisa de doutorado,³ iniciada em 2008, na Universidade Federal Fluminense (UFF). O objetivo aqui é apresentar nosso campo de análise – as múltiplas configurações de TVs públicas existentes no país –, fazendo uma síntese de cada setor, realçando aspectos importantes que expressam sua especificidade no cenário televisivo brasileiro.

A TV pública no Brasil, como contraponto à TV comercial, configura na atualidade um campo complexo e instigante. Apesar de ter em comum uma “aura pública”, são canais com características bem distintas, processos próprios de construção e consolidação. Embora tenham caráter semelhante, essas televisões apresentam origens, práticas e objetivos distintos. São produzidas em condições políticas, administrativas e técnicas próprias, além de sofrerem diferentes regulações.

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

² Pesquisador do Laboratório de Pesquisa em Comunicação e Saúde (Laces) – ICICT/Fiocruz. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense (PPGCOM-UFF).

³ TV pública no Brasil – limites e alternativas frente à hegemonia neoliberal. Projeto de doutorado aprovado pelo PPGCOM-UFF em 2007.



As TVs educativas surgiram no final da década de 1960, representam setor mais consolidado e mais familiar ao público por serem veiculados na TV aberta. Na maior parte, são ligados às estruturas de governo, e, em alguns casos, à universidade pública local. As emissoras TVE do Rio de Janeiro, TV Cultura de São Paulo e TV Universitária de Pernambuco estão entre os casos mais expressivos e históricos. A TV Brasil, emissora constituída pelo Governo Federal no final de 2007, é herdeira da experiência de duas emissoras educativas: a TVE do Rio de Janeiro e a TVE do Maranhão.⁴

Os canais de acesso público têm história mais recente, com pouco mais de uma década de atividade. Esses canais estão restritos à TV a cabo, e são ocupados pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, universidades, órgãos governamentais educacionais e culturais, comunidades e entidades sem fim lucrativo. Seu caráter público corresponde também ao fato de esses canais propiciarem espaço na televisão (a cabo) a setores da sociedade que até então não tinham acesso permanente a ela, o que lhes atribui também caráter de cidadania. São frutos de um processo de negociação que envolveu a sociedade civil e o parlamento.

Recentemente, essas emissoras e canais públicos foram protagonistas do I Fórum de TVs Públicas, organizado pelo Ministério da Cultura, com o objetivo de debater a integração da televisão pública à TV digital.⁵ O Fórum nos permitiu conhecer um pouco mais as características dessas TVs, reunidas num diagnóstico organizado pelas entidades representativas dos principais setores – Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais (ABEPEC), Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU), Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (ASTRAL) e Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM) –, publicado na primeira fase do encontro. Este diagnóstico, embora introdutório, compõe um quadro de informações relevantes sobre as TVs públicas no Brasil.

Definimos, portanto, que as TVs públicas que circunscrevem o arco de análise desta pesquisa são as que compõem o chamado “campo público”, definido por duas experiências históricas: as “TVs educativas” e os “canais de acesso público” da TV a cabo.⁶

⁴ A TV Brasil é uma emissora da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), fruto da fusão entre TVE do Rio de Janeiro, TVE do Maranhão e Radiobrás.

⁵ O I Fórum de TVs Públicas foi realizado em duas etapas, a primeira em 2006, e a segunda em 2007.

⁶ São objetos de análise as TVs públicas transmitidas por radiodifusão e pelas operadoras de TV por assinatura. Não fazem parte desta análise as experiências transmitidas exclusivamente em “TVs de rua”, em circuitos fechados e pela



Cabe registrar que essas experiências de TVs públicas são regulamentadas por leis diferentes. Para a confusa e complexa legislação brasileira, as TVs educativas são classificadas como “serviço de radiodifusão” e estão subordinadas ao Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e legislação complementar, enquanto os “canais de acesso público” são considerados “conteúdos” que trafegam em um “serviço de telecomunicações”, regulamentados pela Lei da TV a cabo.⁷

2. Indicativos de um modelo de radiodifusão

A história da radiodifusão no Brasil, desde seus primórdios, foi marcada pela prevalência dos interesses do mercado em detrimento do interesse público; essa característica é percebida nos processos de consolidação do rádio e, mais tarde, de formação da televisão.

O rádio, apesar de ter passado sua fase inicial – entre 1920 e 1935 – sob lógica não comercial, organizado basicamente em clubes e sociedades financiados em grande parte pelos ouvintes, foi paulatinamente assumindo caráter comercial. A redução do preço com a introdução dos aparelhos de válvula na década de 1930 possibilitou a ampliação do público ouvinte, tornando o rádio mais atraente para os negócios. Esse processo foi se consolidando com mudanças na legislação que permitiram o aumento do percentual de tempo destinado à publicidade durante a programação. Em 1932 o espaço permitido para publicidade cresceu para 10%, e, em 1952, para 20% (ORTIZ, 2006: 39-40).⁸

O governo de Getúlio Vargas em nada privilegiou a formação de um sistema público de radiodifusão, pelo contrário. Embora tivesse uma concepção centralizadora e uma expectativa de utilização da radiodifusão como elemento chave “na promoção da educação e transmissão da palavra oficial” (Ortiz, 2006: 51), o governo se mostrou vacilante no momento de implantar um sistema nacional de radiodifusão sob controle do Estado. Para Renato Ortiz, a contribuição do governo foi decisiva para consolidar a confusão histórica entre interesse público e interesse privado:

O Governo Getúlio apesar de sua tendência centralizadora, tinha que compor com as forças sociais existentes (neste caso o capital privado, que possuía interesses concretos no setor de radiodifusão). Não deixa de ser sugestivo observar que a própria Rádio Nacional, encampada pelo governo Vargas, praticamente funcionava

internet. Utilizaremos o termo “múltiplas configurações de TV pública no país” para designar as educativas, universitárias, legislativas e comunitárias – as três últimas transmitidas na TV a cabo.

⁷ Lei 8.977 de 6 de janeiro de 1995.

⁸ O artigo 124 do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62) ampliou esse percentual para 25% (vinte e cinco por cento) do total da programação.



nos moldes de uma empresa privada. Seus programas (música popular, radioteatro, programas de auditório) em nada diferem dos outros levados ao ar pelas emissoras privadas. Se é verdade que o Estado utiliza e controla a Nacional através de sua superintendência, quando se olha a porcentagem da programação dedicada aos chamados 'programas culturais' observa-se que eles não ultrapassam 4,5%. Por outro lado, entre 1940 e 1946, o faturamento da emissora, graças à publicidade, é multiplicado por sete. Ao que tudo indica, a acomodação dos interesses privados e estatais se realiza no seio de uma mesma instituição sem maiores problemas (ORTIZ, 2006: 53).

Para Laurindo Leal Filho, essa observação assinalada por Ortiz “é a referência histórica mais significativa para que possamos entender o modelo brasileiro de radiodifusão. Trata-se de uma articulação perfeita entre o privado e o estatal, com reflexos diretos nos programas levados ao ar” (Leal Filho, 2000: 157).

Outro fator significativo que contribuiu para a consolidação do modelo comercial do rádio foi a chegada ao país das agências de propaganda norte-americanas. Estimuladas pelas multinacionais de produtos de uso doméstico – como sabão, sabonete e creme dental –, as agências foram responsáveis pela implantação do sistema comercial de venda de audiência para anunciantes, além dos programas patrocinados por empresas, como o *Repórter Esso* (Jambeiro, 2007:110).

O Decreto 24.655/34 apresenta elementos significativos da política do governo Vargas para o serviço de radiodifusão: o projeto de uma Rede Nacional de Radiodifusão, dirigida pelo Departamento de Correios e Telégrafos; o controle estrito das outorgas pelo governo; e a exploração econômica no setor (Jambeiro, 2002). O mesmo decreto impôs uma série de exigências de natureza técnica para a exploração da radiodifusão. Na opinião de Othon Jambeiro “este foi certamente um fator importante na introdução e consolidação do poder econômico na mídia eletrônica”,

A exigência de obrigações técnicas que só poderiam ser cumpridas mediante vultosos recursos financeiros não só reduziu drasticamente o número de concorrentes como favoreceu a concentração de emissoras nas mãos de poucos. Foi graças a isto que Assis Chateaubriand conseguiu organizar a primeira rede brasileira privada de emissoras, a partir de 1938. Em 1945, ele contava com 15 emissoras de rádio, além de jornais, revistas, editora de livros e agências de notícias (Jambeiro, 2002: 15).

A experiência do rádio influenciou fortemente o nascimento da televisão, servindo como referência cultural, econômica e política, em todo o mundo. No Brasil, apesar de a televisão ser considerada desde o início um serviço público, explorado por meio de concessão outorgada pelo Estado, assim como o rádio, a política de radiodifusão privilegiou durante os governos que se seguiram os interesses de grupos econômicos e de políticos, em detrimento do interesse público.



A partir dessas breves referências históricas podemos entender que não foi por acaso que a televisão no Brasil nasceu como empreendimento comercial, com a inauguração em 1950 da TV Tupi, emissora do grupo Diários Associados. A TV pública surgiu apenas 18 anos depois, em 1968, “quando a televisão já havia se consolidado como o mais importante instrumento da indústria cultural brasileira” (LEAL FILHO, 2000: 158).

3. As TVs educativas

A experiência pioneira coube à TV Universitária de Pernambuco, seguida, em 1969, pela TV Cultura, vinculada ao governo do Estado de São Paulo, e, em 1973, pela TVE do Rio de Janeiro, subordinada ao Governo Federal.

Reunidas desde 1998 na Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais (ABEPEC), as TVs educativas estão presentes nas principais capitais do país.⁹ Em 2007, representavam um universo composto de 1.885 TVs entre geradoras, afiliadas e retransmissoras.¹⁰ Recentemente, TV Brasil incorporou em sua formação duas dessas emissoras, as TVs educativas do Rio de Janeiro e do Maranhão, fato não provocou até este momento alteração significativa na configuração do setor.

As primeiras televisões públicas foram definidas pela legislação como serviço de televisão educativa, a ser explorado pela União, estados, territórios, municípios, universidades e fundações, destinados estritamente à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates.¹¹

A restrição imposta à finalidade meramente educacional, segundo documento da ABEPEC, acabou não existindo de fato, mas é identificada como medida que visava favorecer os interesses econômicos do setor:

Desde o início, percebeu-se que as necessidades do telespectador brasileiro eram outras. Assim, suas programações adquiriram uma dimensão generalista, com programas educativos, artísticos, culturais e infantis. Mais tarde acrescentou-se a esses conteúdos a informação jornalística. E isso tudo aconteceu à revelia da legislação de 1967, elaborada em plena ditadura que limitava o âmbito da programação das televisões com outorga não comercial à transmissão de aulas e conferências. Embora essas restrições só tenham sido derogadas pela Constituição de 1988, a televisão educativa brasileira nunca se submeteu àquelas restrições que só

⁹ Emissoras: TV Educativa de Alagoas, TV Cultura Manaus, TV Educativa (BA), TV Ceará, TV Nacional (DF), TVE Espírito Santo, TVE Maranhão, Rede Minas de Televisão, TV Regional (MS), TV Cultura (PR), TV Universitária (PE), TVE Paraná, TVE - Rede Brasil (RJ), TV Universitária (RN), TVE (RS), TV Cultura (SC), TV Aperipê (SE), TV Cultura (SP), TV Palmas. (Obs.: esses dados antecedem a formação da TV Brasil.)

¹⁰ Dados transcritos da publicação I Fórum Nacional de TVs Públicas: Diagnóstico do Campo Público de Televisão. Brasília: Ministério da Cultura, 2006.

¹¹ Decreto-lei 236/67, artigos 13 e 14.



favoreciam a televisão comercial (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006: 39-40).¹²

A mesma legislação que impunha o caráter restritivo às TVs educativas criou a possibilidade de utilização dessas concessões como “moeda de troca” em relações de favorecimento entre governos e políticos locais, com finalidade meramente clientelista. O Decreto-lei 236/67 eximiu as outorgas de TVs educativas da necessidade de publicação em edital, como previa o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962.

Anos mais tarde o Governo Fernando Henrique publicou o Decreto 1.720/95 estendendo à radiodifusão as exigências previstas pela Lei das licitações e contratos,¹³ porém, dispensando as TVs educativas do processo licitatório.¹⁴ Essa brecha é consagrada no Decreto 2.108/96, parágrafo 1º, inciso XV do artigo 13: “É dispensável a licitação para a outorga para a execução de serviço de radiodifusão com fins exclusivamente educativos” (LIMA, 2007).

O uso das concessões de TV como “moeda de barganha” entre o governo e políticos, prática conhecida como “coronelismo eletrônico”, foi fartamente utilizada no Brasil. Em sete anos e meio de mandato, Fernando Henrique Cardoso autorizou 357 concessões de TVs educativas sem licitação, parte considerável durante o período em que Pimenta da Veiga (PSDB-MG) ocupou o Ministério das Comunicações. Das concessões que este distribuiu, perto de 100, pelo menos 23 foram para políticos, a maioria de Minas Gerais.¹⁵

Essa prática também foi reproduzida pelo Governo Lula. Em três anos e meio de mandato foram aprovadas 110 emissoras educativas – 29 televisões e 81 rádios –, sendo pelo menos 7 concessões de televisão e 27 de rádio para fundações ligadas a políticos.¹⁶

Diante desse quadro, podemos presumir que parte significativa das emissoras educativas que existem no país está a serviço de interesses particulares, políticos e econômicos, distante de sua finalidade educacional, vinculada ao interesse público.

As emissoras que fazem parte da ABEPEC adotam diferentes estruturas administrativas e de financiamento,¹⁷ e mantêm relações distintas com o Estado e com a

¹² ABEPEC. Diagnóstico Setorial. In: Ministério da Cultura. *Caderno de Textos do Fórum de TVs Públicas*. Brasília, 2006.

¹³ Lei 8.666/1993 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

¹⁴ Mantendo sua autorização pelo Ministério das Comunicações, com submissão posterior ao Congresso Nacional.

¹⁵ Dados publicados por Elvira Lobato na *Folha de S. Paulo*, 25/08/2002, citados por Venício A. de Lima no artigo “Coronelismo Eletrônico na radiodifusão educativa”. Publicado no Observatório da Imprensa: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=437IPB002>>, em 12/06/2007.

¹⁶ Dados publicados por Elvira Lobato na *Folha de S. Paulo*, 19/06/2006, citados por Venício A. de Lima, *op. cit.*

¹⁷ Entre elas autarquias estaduais, fundações públicas de direito público, fundações públicas de direito privado, empresas de economia mista, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, Organizações Sociais.



sociedade civil. Praticamente todas as emissoras ligadas aos governos estaduais e federal transformaram-se em instituições de direito público, visando uma maior liberdade administrativa. A Lei 11.652/2008, que criou a Empresa Brasileira de Comunicação, mantenedora da TV Brasil, determina que a EBC deve se organizar “sob a forma de sociedade anônima de capital fechado e terá seu capital representado por ações ordinárias nominativas, das quais pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) serão de titularidade da União”.¹⁸

A TV Cultura de São Paulo, emissora da Fundação Padre Anchieta¹⁹ segue um modelo semelhante ao da BBC de Londres, uma das principais referências de TV pública no mundo.

a Fundação Padre Anchieta adotou como poder máximo um Conselho Curador formado por representantes de instituições públicas e privadas da sociedade paulista, inspirado no Conselho de Governadores da BBC de Londres. Com algumas limitações, se comparado ao seu inspirador, ainda assim o Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta é a principal barreira institucional às investidas do Estado e da iniciativa privada sobre as emissoras. Nessa tarefa, o Conselho tem como instrumento legal o fato de a Fundação ser uma instituição de direito privado, o que impede a ingerência dos poderes do Estado na sua gestão. As limitações estão no fato de existirem no Conselho cadeiras vitalícias e de haver uma presença excessiva de representantes de órgãos estaduais²⁰ (LEAL FILHO, 2000: 159-160).

A TV Brasil também adotou um Conselho Curador em suas estrutura. Sua composição, quando divulgada, gerou polêmica, pelos critérios de representação adotados pelo Palácio do Planalto. A expectativa era que esse Conselho fosse composto por setores representativos da sociedade e por profissionais historicamente ligadas a TV pública no país. Na contramão dessa expectativa o governo optou pela indicação do que chamou de “personalidades representativas da sociedade”, entre elas Luiz Gonzaga Belluzzo (presidente), MV Bill, José Bonifácio de Oliveira Sobrinho (Boni) e Delfim Netto – este último ministro da ditadura e signatário do AI-5.²¹

Na escolha da estrutura administrativa estão também embutidas decisões

¹⁸ Artigo 9º da Lei 11.652/2008

¹⁹ Ligada à Secretaria de Cultura do Governo do Estado de São Paulo.

²⁰ “O Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta é constituído por 55 membros, sendo três vitalícios, 21 eleitos pelo próprio Conselho e 21 natos. Estes últimos são o representante dos funcionários da Fundação Padre Anchieta e mais os reitores da Universidade de São Paulo (USP), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), da Universidade Mackenzie, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Universidade Estadual Paulista (Unesp); os presidentes da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), da União Brasileira de Escritores, da União Estadual dos Estudantes (UEE), do Conselho Estadual de Educação, da Associação Mantenedora do Ensino Superior, da Comissão de Educação da Assembléia Legislativa, da Comissão de Cultura, Ciência e Tecnologia da Assembléia Legislativa, do Conselho Estadual de Cultura e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; os secretários estaduais da Educação, da Cultura e da Fazenda e os secretários municipais de São Paulo da Educação e da Cultura” (LEAL FILHO, 2000: 160).

²¹ A composição na íntegra do Conselho Curador da TV Brasil: Ângela Gutierrez, Cláudio Lembo, Delfim Netto, Ima Vieira, Isaac Pinhanta, José Bonifácio de Oliveira Sobrinho, José Martins, José Paulo Cavalcanti Filho, Lúcia Willadino Braga, Luiz Edson Fachin, Luiz Gonzaga Belluzzo, Maria da Penha Maia, MV Bill, Rosa Magalhães e Wanderley Guilherme dos Santos.



referentes o grau de independência que as TVs devem ter do(s) governo(s), e, também, os instrumentos que podem viabilizar, ou não, a participação da sociedade na definição de suas diretrizes.

O episódio da entrevista com João Pedro Stedile, do MST, ocorrido em maio de 2000, ilustra bem um caso típico de interferência do governo na definição do conteúdo transmitido. A entrevista foi exibida pela TV Cultura de São Paulo e impedida de ser veiculada nas TVs educativas do Rio de Janeiro e Nacional de Brasília, censurada pelo então secretário de Comunicação do Governo Federal, Andréa Matarazzo. O episódio foi tema de um artigo do sociólogo Emir Sader, publicado no *Correio Brasiliense*, em que critica a censura estatal:

O pensamento único nos quer aprisionar na alternativa estatal/privado, com o primeiro representando o burocrático, o esbanjador, o que arrecada mal e gasta pior os impostos, o arbitrário, para fazer do segundo, por exclusão, o espaço da liberdade, do desejo, da criatividade, da subjetividade etc. Tentam abolir um terceiro elemento – o público. Esse responde a iniciativas que atendem ao conjunto da cidadania, com recursos estatais, mas levado a cabo pela cidadania organizada (SADER *apud* LEAL FILHO, 2000).²²

A interferência dos governos estaduais no conteúdo exibido em suas respectivas emissoras educativas merece ser observada. São inúmeros os casos de intervenção política nessas emissoras, que promovem políticos ligados ao governo, e, até mesmo, deixam de exibir notícias que possam prejudicar a imagem de aliados. Casos emblemáticos de censura praticada por governos estaduais ocorreram na Bahia. Em 2001, a TV educativa baiana deixou de retransmitir dois programas²³ que continham acusações contra Antônio Carlos Magalhães. No mesmo ano, Alberto Dines cancelou uma edição do Observatório da Imprensa onde entrevistaria João Carlos Teixeira Gomes, autor do livro *Memória das Trevas*, contendo denúncias também contra o senador. Para Suzy Santos, esses fatos comprovam que “de maneira adversa à idéia de TV pública independente, ainda são escassas no país as estações públicas que não estão diretamente condicionadas aos poderes públicos” (Santos, 2005: 3)

A independência administrativa das emissoras esbarra permanentemente no aspecto financeiro. No modelo inglês da BBC, a independência financeira diante do governo e da propaganda é garantida pelo pagamento das taxas anuais feitas pelos

²² SADER, EMIR. TV estatal e TV pública. *Correio Brasiliense*, Brasília, 14 de maio de 2000.

²³ “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. (Santos, 2005:3)



usuários do serviço de radiodifusão.²⁴

No Brasil, quem financia as emissoras deste setor são os governos estaduais e federal. Em 2007, o orçamento total anual das 19 emissoras educativas filiadas à ABEPEC foi de quase R\$ 430 milhões. Os maiores orçamentos eram da TVE Brasil, R\$ 80 milhões; da TV Cultura, R\$ 120 milhões, e da Radiobrás, R\$ 105 milhões. Os R\$ 125 milhões restantes representam a soma total dos orçamentos das outras 16 emissoras.²⁵

Na lei que deu origem à TV Brasil foi aprovada uma proposta do relator Walter Pinheiro criando a Contribuição para o Fomento da Radiocomunicação Pública, com recursos oriundos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Dessa forma a TV Brasil não depende apenas da verba prevista no orçamento da União e do empenho do governo para a sua aprovação. Porém, segundo publicou Observatório do Direito a Comunicação, para 2008, estão garantidos apenas os R\$ 320 milhões do Orçamento Geral da União. Os recursos do Fistel estão sendo questionados pela oposição no Supremo Tribunal Federal, e por isso ainda não foram recebidos.²⁶

Em relação ao conteúdo transmitido por essas emissoras, a maior parte é produzido pela TV Brasil e pela TV Cultura de São Paulo. Em 1999 as emissoras reunidas na ABEPEC constituíram a Rede Pública de Televisão, com o objetivo de compartilhar conteúdos de excelência produzidos por suas associadas em diferentes regiões do país. A recém-criada TV Brasil vem negociando com emissoras estaduais a formação de uma rede nacional.

4. Sob as marcas do neoliberalismo... e dos radiodifusores

Em meados da década de 1990, quase trinta anos depois do nascimento da TV pública, surgem os canais de acesso público juntamente com a chegada da TV por assinatura no país.

É um período marcado pelo “encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado sob os imperativos da nova forma de acumulação do capital, conhecida

²⁴ A BBC, rede de rádio e televisão é custeada pela taxa anual paga pelos usuários, no valor, em 2005, de US\$ 222, gerando orçamento de US\$ 5 bilhões por ano. Dados citados no artigo “Rede britânica anuncia aumento de taxa anual”, *Observatório da Imprensa* em 14/10/2005.

²⁵ Informações publicadas no *Diagnóstico Brasileiro* – Seminário “A Comunicação Pública no Processo de Integração Regional”. Mercosul, janeiro 2007.

²⁶ “EBC finaliza transição, mas ainda precisa definir identidade”. Jonas Valente, Observatório do Direito à Comunicação, em 23/06/2008.



como neoliberalismo”, como bem definiu Marilena Chaui (2006).

Um dos principais alvos da universalização neoliberal foi o setor das comunicações. Na América Latina, países como Brasil,²⁷ Argentina, Chile, Peru e Venezuela tiveram seus sistemas de telecomunicações completamente privatizados durante a década de 1990 (CAPPARELLI e SANTOS, 2001: 256-257).

Segundo Venício A. de Lima, a desregulamentação do setor teve início em 1995, com a Lei da TV a Cabo,²⁸ primeiro instrumento normativo a abrir o mercado das comunicações às empresas internacionais, limitando em 49% a participação de capital estrangeiro nas operadoras. (LIMA, 2001: 95).

Porém, se um setor permaneceu praticamente inalterado nesta década no Brasil foi a radiodifusão, mesmo com as grandes mudanças ocorridas nas telecomunicações. A mesma emenda constitucional que quebrou o monopólio estatal das telecomunicações criou uma distinção entre os serviços de radiodifusão e de telecomunicações. A fórmula encontrada visava preservar o setor da radiodifusão da entrada de empresas de capital estrangeiro e da regulação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (Herz, 1997).

A participação do capital estrangeiro nas empresas de radiodifusão ocorreu somente em 2002, com uma mudança na Constituição articulada e abençoada pelas Organizações Globo e pela Abert (Associação Brasileira de Rádio e Televisão), mesmo sem contar com o apoio de outras emissoras.

5. Canais de acesso público

É nesse contexto que surgem os canais de acesso público, criados pela Lei da TV a cabo. O artigo 23 prevê que as operadoras de TV a cabo devem disponibilizar “canais básicos de utilização gratuita”, destinados à promoção da cidadania, ocupados pelos poderes Legislativo e Judiciário, universidades, órgãos governamentais educacionais e culturais, comunidades e entidades sem fim lucrativo.

Esses canais começaram a operar em 1996, e muitos acumularam mais de 10 anos de experiência, apesar da falta de uma regulamentação mais precisa. Com trajetórias distintas, os canais estão organizadas em torno de entidades representativas, o que nos

²⁷ A adesão do Brasil às políticas de desregulamentação – como projeto – se concretiza a partir do primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso. De 1995 a 1998 ocorreram inúmeras privatizações de empresas estatais, culminando com a privatização das telecomunicações (Sistema Telebrás), no final de seu primeiro mandato.

²⁸ As demais modalidades de TV por assinatura, como o MMDS e o DTH, tiveram sua regulamentação posterior, por meio de portarias e decretos do Ministério das Comunicações, sem discussão e aprovação pelo Congresso Nacional. Nessas modalidades o governo liberou em 100% a participação de capital estrangeiro.



permite observar não só experiências isoladas, mas também algumas características comuns de cada setor. Principalmente os canais universitários, legislativos e comunitários, que representam a parte mais expressiva desse “novo tipo de TV pública”, e que constituem, junto com as TVs educativas, o foco desta pesquisa.²⁹

Paradoxalmente, os “canais de acesso público” estão restritos aos assinantes da TV a cabo, que constituem universo em torno de 10% da população.³⁰ Um estudo encomendado pela Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA),³¹ em 2002, revela que mais de 90% dos assinantes são das classes “A” e “B”, e apenas 1% das classes “D” e “E”, diagnóstico que certamente persiste, devido à manutenção do principal entrave para o crescimento da base de assinantes: relação entre renda da população e o valor das assinaturas.

5.1. Canais universitários

Os canais universitários na TV a cabo são compartilhados por universidades e instituições de pesquisa situadas no mesmo município da área de prestação do serviço. O “Mapa dos Canais Universitários no Brasil”, estudo realizado em 2004 para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco),³² contabiliza 30 canais de cabodifusão mantidos por 64 instituições de ensino superior. Desses canais, 11 são compartilhados por várias instituições, e 20 ocupados por apenas uma TV universitária. Nesse universo nem todas as TVs são filiadas à ABTU, mas apesar disso a entidade é reconhecida como representativa do setor, congregando 40 TVs de instituições públicas e privadas.³³

Os canais compartilhados normalmente são geridos por entidades mantenedoras criadas pelas instituições com esta finalidade. A mantenedora do Canal Universitário do Rio de Janeiro (UTV) é a Sociedade de Televisão das Universidades do Rio de Janeiro, que congrega Universidade Cândido Mendes (UCM), Fundação Cesgranrio, Universidade Estácio de Sá (Unesa), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Universidade Gama Filho (UGF), Instituto Militar de Engenharia (IME), Pontifícia Universidade

²⁹ A TV Justiça, canal do Supremo Tribunal Federal, apesar de sua importância, constitui experiência isolada, sem correspondente em âmbito nacional e nos estados, ficando, portanto, fora dos critérios metodológicos propostos para esta pesquisa.

³⁰ *Resultados setoriais TV por assinatura – operadoras*. Período: 2006, número RS-22, março de 2007 – Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA) / Sindicato das Empresas de TV por Assinatura (Seta).

³¹ “Proposta de novo modelo – TV por assinatura”. Associação Brasileira de Televisão por Assinatura – ABTA. Versão atualizada, de 11/10/2002.

³² Trabalho realizado por Fabiana Peixoto; trata-se de versão atualizada e ilustrada da pesquisa desenvolvida pela equipe do professor Juliano Carvalho, da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Campinas, em 2002.

³³ A ABTU também congrega as TVs universitárias que transmitem por radiodifusão, em sinal aberto, por meio de concessão de televisão educativa. Por definição metodológica, esses canais serão tratados nesta pesquisa na categoria de TVs educativas.



Católica (PUC-Rio), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade do Rio de Janeiro (UniRio), UniverCidade e Universidade Veiga de Almeida (UVA).

Cabe uma ressalva que deverá ser examinada durante a pesquisa: o fato de a maioria das TVs que congregam o Canal Universitário do Rio de Janeiro ser relacionada a instituições privadas, o que, aliás, se repete em outras capitais, devido ao crescimento, em número e tamanho, que elas vêm apresentando em comparação com às instituições públicas nas últimas décadas.

Nas universidades, as estruturas responsáveis pelas TVs, na maioria dos casos, estão ligadas diretamente às estruturas de direção, seja pelas reitorias ou pró-reitorias, ou mesmo à presidência das fundações, estando a menor parte relacionada diretamente aos cursos de comunicação. Esse dado sugere duas possibilidades de análise que serão verificadas: a) a utilização majoritária desse espaço como forma de propaganda institucional, demonstrando o papel estratégico desse espaço televisivo para instituições; b) a não-utilização desses canais como espaço de experimentação e inovação de linguagens e formatos pelos cursos de comunicação social.

Em relação ao financiamento, na quase totalidade dos casos é o orçamento das próprias instituições que sustentam os canais. Mais de 70% das filiadas à ABTU são financiadas pela própria instituição mantenedora, mesmo as que contam com recursos externos, como patrocínios, co-produção, financiamento de fundos, dificilmente superam os 10%. “Apenas duas afiliadas da ABTU declararam ter mais de 40% de financiamento externo, outra tem 30% e outra com 20% (...). Há uma grande variação orçamentária, com emissoras com orçamentos de R\$ 30 mil a R\$ 1,5 milhões anuais. Mas a média é em torno de R\$ 500 mil/ano.” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006)³⁴

Em geral, os canais universitários compartilhados organizam suas grades de programação destinando faixas de horário para cada instituição, a partir de critérios preestabelecidos. Neste mergulho inicial não foi encontrado registro de produção coletiva, produzida conjuntamente pelas instituições que compartilham o mesmo canal.

A ABTU lançou em de 2008 a Rede de Intercâmbio de Televisão Universitária (RITU). O projeto propõe a troca e o compartilhamento de programação entre as TVs universitárias e pretende ser o embrião de uma futura rede nacional de TVs universitárias.

³⁴ ABTU. Diagnóstico Setorial. In: Ministério da Cultura. *Caderno de Textos do Fórum de TVs Públicas*. Brasília, 2006.



5.2. Canais legislativos

Os canais legislativos atuam em âmbito nacional, estadual e municipal. Segundo dados da ASTRAL, além da TV Senado e da TV Câmara, transmitidas para todo país, o setor é composto por 23 TVs das assembleias legislativas e 39 TVs das câmaras de vereadores. Em sua programação exibem seções plenárias, reuniões de comissões temáticas, comissões parlamentares de inquérito (CPIs), audiências públicas, além de programação educativa, cultural e jornalística.

Por serem TVs diretamente vinculadas a um poder do Estado, estão administrativa e financeiramente atreladas às mesas diretoras das respectivas casas legislativas. Apesar disso, o *site* da TV Senado apresenta como diretriz a “independência editorial para o desenvolvimento dos seus projetos e produtos jornalísticos”. A TV Câmara alicerça sua independência num “Conselho Editorial formado pelos Diretores Geral e Executivo da TV, seis responsáveis pelos Núcleos de Produção e dois representantes dos colaboradores (servidores e terceirizados)” que participam de reuniões onde são decididos os projetos a serem desenvolvidos, e aferido o controle de qualidade da programação.

Porém, um relato publicado na coluna “Panorama Político” do jornal O Globo, assinada pelo jornalista Ilmar Franco, sugere que independência jornalística da TV Câmara nem sempre agrada ao presidente da Câmara dos Deputados e aos líderes dos partidos que compõe a casa. Diz a nota:

Transparente. Durante a reunião de líderes, o presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT-SP), reclamou ontem da atuação da TV Câmara. “Vejam só, um repórter da TV Câmara me questionou sobre a não-divulgação das notas fiscais da verba indenizatória, em vez de ressaltar que somos o Congresso mais transparente do mundo”, disse. Chinaglia acabou agradando aos deputados presentes, que consentiram.³⁵

As TVs legislativas tornaram-se importantes instrumentos de cidadania, possibilitando o acompanhamento mais transparente do cotidiano do parlamento. Isso pôde ser comprovado nas transmissões, ao vivo, das seções da CPI dos Correios, em 2005. Um instituto de pesquisa revelou que a TV Senado superou a audiência de noticiários como *Bom Dia Brasil*, da TV Globo, e *Jornal da Noite*, da Band, além das transmissões da Globonews.³⁶

³⁵ Franco, Ilmar. Panorama Político. In: O Globo. Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 2008, 2. edição.

³⁶ Carvalho, Joana. “Audiência cresce com CPMI ao vivo”. Publicado no *Observatório da Imprensa* em 01/08/2005. <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=340IMQ008>>



5.3. Canais comunitários

Os canais comunitários da TV a cabo são destinados às organizações não-governamentais e sem fins lucrativos com sede nos municípios onde há prestação de serviço de TV a cabo. Segundo a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) esses municípios passam de 200, sendo que os canais comunitários estão organizados em 70 deles. As primeiras localidades onde os canais comunitários foram ocupados, entre 1996 e 1997, foram Brasília, Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São José do Rio Preto.

Os canais comunitários são majoritariamente provedores de conteúdo, cabendo a produção às próprias entidades de forma autônoma e independente. A Associação de Entidades Canal Comunitário de TVs por Assinatura do Rio de Janeiro, entidade mantenedora da TV Comunitária do Rio conta com 75 entidades filiadas, das quais 15 produzem programas e têm horário fixo na grade de programação.

A principal dificuldade desses canais encontra-se no financiamento para a infraestrutura do canal – normalmente cotizada pelas entidades participantes –, e produção da programação. Como nos demais canais previstos na Lei da TV a cabo, são proibidos de veicular publicidade comercial. São permitidos, no entanto, apoio cultural e menção a patrocínio nos programas.³⁷

Buscando reduzir os problemas de financiamento, a ABCCOM vem pressionando o Congresso Nacional pela aprovação do Projeto de Lei que destina parte de recursos do Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (Fistel) para os canais comunitários.

* * *

Finalizamos este texto expondo duas hipóteses, construídas até o momento, para o desenvolvimento desta pesquisa. Como hipótese principal afirmamos que as TVs públicas vivem num hiato entre o modelo hegemônico de televisão comercial – alicerçado no binômio publicidade e audiência – e o modelo de radiodifusão pública europeu do século XX, estruturado a partir de um sistema público, próprio dos Estados nacionais. Como expressão deste hiato temos TVs públicas fragilizadas, dependentes de um Estado omissivo, dirigido por governos comprometidos com as políticas neoliberais e contaminados por práticas clientelistas. Trabalhamos também com a hipótese, de que,

³⁷ Norma 13/96 do Ministério das Comunicações, que regulamenta a Lei 8.977/95.



diante da falta de políticas públicas promovidas pelos governos para o setor, associada ao esvaziamento político da sociedade civil, as TVs públicas buscam modelos de gestão, financiamento e de programação semelhantes às TVs comerciais.

Referências bibliográficas

- CAPPARELLI, Sérgio; SANTOS, Suzy. **Caminhos cruzados: a televisão entre a web e as teles.** In: LEMOS, André; PALÁCIOS, Marcos. Janelas do ciberespaço – comunicação e cibercultura. Porto Alegre: Salinas, 2001, p. 254-277.
- CHAUÍ, Marilena. **Intelectual engajado, uma figura em extinção?** In: Novaes, Adauto (org.) O silêncio dos intelectuais. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- HERZ, Daniel. **A renúncia a uma política de telecomunicações, em nome da telefonia e da radiodifusão.** Texto apresentado no GT de Políticas Públicas de Comunicação da INTERCOM. Porto Alegre, 1997.
- JAMBEIRO, Othon. **A re-configuração do ambiente regulador das comunicações na sociedade da informação.** In: RAMOS, Murilo C.; SANTOS, Suzy dos (orgs). Política de comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007.
- JAMBEIRO, Othon; MOTA, Amanda; RIBEIRO, Andréa; COSTA, Eliane; BRITO, Fabiano. **A Radiodifusão Sob o Regime da Constituição de 1934.** In: VI Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicacion, 2002, Santa Cruz de la Sierra. Memoria Académica Alaic 2002.
- LEAL FILHO, Laurindo. **TV Pública.** In: Bucci, Eugênio (org.). A TV aos 50. Criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.
- LIMA, Venício A. de. **Mídia: teoria e política.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- _____. **Coronelismo eletrônico na radiodifusão educativa.** In: *Observatório da Imprensa*, www.observatoriodaimprensa.com.br, em 12/6/2007.
- MERCOSUL. **Diagnóstico Brasileiro** – Seminário “A Comunicação Pública no Processo de Integração Regional”, janeiro 2007.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. **I Fórum Nacional de TV's Públicas: Diagnóstico do Campo Público de Televisão.** Brasília: Ministério da Cultura, 2006.
- ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira.** Cultura Brasileira e indústria cultural. 5. edição. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- SANTOS, Suzy dos. **O dono do mundo: O Estado como proprietário de televisão no Brasil.** Trabalho apresentado ao NP 10 – Políticas e Estratégias da Comunicação, do V Encontro dos Núcleos de Pesquisada Intercom, UERJ, 2005.