

A TV Brasil e a complementaridade funcional do sistema público de televisão brasileiro

Hayleno Hossoé
Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Analista de Comunicação Social do Ministério Público Federal no Maranhão e professor da Unidade de Ensino Superior de São Luís do Maranhão e da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco.

Resumo: Este artigo discute as modificações estruturais no sistema público de TV brasileiro por meio de uma avaliação do processo de implementação da TV Brasil. Criada pelo governo federal em dezembro de 2007, a emissora pública, de propriedade da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), emerge de um esforço conjunto de organizações da sociedade civil e do Poder Executivo Federal para se contrapor ao predomínio privado no setor televisivo nacional. Tal movimento funda-se no preceito constitucional da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de televisão, que pressupõe o equilíbrio entre ambos. Apesar de a TV Brasil proporcionar o contraponto ao sistema privado do ponto de vista formal, buscamos verificar se ela dispôs de recursos e abrangência suficientes, em seus sete primeiros anos, para superar as limitações do fenômeno que denominamos como “complementaridade funcional” na relação entre os sistemas no caso brasileiro. Para tanto, no âmbito da avaliação de políticas públicas, desenvolvemos uma avaliação do processo de implementação da TV pública, a partir de dados levantados por meio de pesquisa documental e bibliográfica. Pretendemos, portanto, expor novos argumentos para a ampliação do debate sobre a TV pública no Brasil.

Palavras-chave: TV pública; complementaridade; políticas públicas.

The TV Brazil and the functional complementarity of the Brazilian public television system

Abstract: This paper discusses structural changes in the public broadcasting in Brazil by means of an evaluation of the implementation process of TV Brasil. This public broadcaster, created by the federal government in December 2007 and owned by the Brazil Communication Company (EBC), results from a common effort of civil society organizations and the federal executive to oppose the predominance of privately owned corporate media in the national broadcasting. This trend is based on the constitutional article that provides the complementarity between private, public and state broadcasting, which assumes the balance between them. Although TV Brasil offer formally a counterpoint to the commercial broadcasting sector, we aim to verify whether it has had necessary range and resources at its disposal in its first seven years of operations to overcome the limitations of a phenomenon, which we call “functional complementarity” in the relation between the systems in Brazil. For this purpose, in the field of evaluation of policies, we have developed an evaluation of the implementation process of the public broadcasting from data collected in a bibliographic and documentary research. Therefore, we aim to display new arguments for widening the debate on public broadcasting in Brazil.

Keywords: Public TV; complementarity; public policies.

1. Introdução

Nesta reflexão, propomos uma breve análise sobre os avanços e dificuldades enfrentados pelo projeto da TV Brasil, a TV Pública brasileira, em sua busca pela efetivação do preceito constitucional da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de televisão (BRASIL, 1990). Apesar de ter sido contemplada na Constituição Federal de 1988, historicamente, entendemos que a complementaridade entre os sistemas foi marcada por um esforço estatal difuso e incompleto, funcional à manutenção do predomínio privado no setor televisivo nacional.

Dessa forma, realizaremos um estudo de caso dos primeiros sete anos da TV Brasil a fim de identificar se a emissora pública brasileira superou o que denominamos de “complementaridade funcional”, um paradigma marcado pelo desequilíbrio entre os sistemas, fomentado pela atuação irrelevante do sistema público, funcional à primazia

do sistema privado de TV. Para tanto, avaliaremos aspectos como financiamento, gestão e controle social, distribuição do sinal e programação e conteúdo, tomando como referência os preceitos expostos na “Carta de Brasília” (BRASIL, 2007) e no decreto nº 6.246/2007, que criou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), objetivando a composição de um quadro atualizado da TV pública e de sua evolução.

A TV Brasil, emissora pública ligada à EBC, foi concebida pelo governo federal como eixo central de um esforço de reordenação do sistema público de TV brasileiro, em um contexto de expansão do “campo público” no cenário televisivo nacional. Tal esforço ampliou o debate sobre a regulação do setor, mas os interesses privados das grandes emissoras comerciais do país têm oferecido grande resistência à construção de um marco regulatório para as comunicações, dificultando o equilíbrio entre os sistemas preconizado pelo princípio da complementaridade.

No entanto, o novo cenário midiático, reconfigurado pelas tecnologias ligadas à internet, promove oportuna fragmentação do predomínio da TV comercial enquanto principal meio de comunicação de massa de nossa sociedade. Trata-se de um momento histórico permeado pela disputa entre um conjunto articulado de organizações do campo privado, consciente de sua posição e estratégia, e o campo público de televisão, que sedimenta lentamente sua coesão por meio do interesse comum de seus integrantes pela livre mediação em nosso modelo democrático.

Dessa forma, buscamos capturar elementos da dinâmica dos grupos de interesses e sujeitos envolvidos no processo estudado, bem como suas racionalidades e interesses a fim de compor a sistematização do fenômeno social alvo desta investigação. Delimitamos como objeto de estudo as modificações estruturais no sistema público de TV brasileiro e como campo empírico os sete primeiros anos do processo de implementação da TV Brasil, de 2007 até o primeiro semestre de 2015. Assim, estabelecemos como parâmetros úteis na percepção da dinâmica do objeto de estudo quatro dimensões voltadas para a avaliação de processo: a) financiamento; b) gestão e controle social; c) estrutura de distribuição do sinal; d) programação e conteúdo.

Portanto, em virtude da complexidade do objeto de estudo, a proposta metodológica compreende a avaliação de políticas públicas como modalidade de pesquisa adotada, realizada a partir dos dados levantados por meio de procedimentos de pesquisa documental e bibliográfica. Desse modo, a pesquisa se enquadra, no âmbito da avaliação de políticas públicas, em uma avaliação de processo (SILVA, 2008) que “é o modelo de avaliação de políticas e programas sociais que se volta sobretudo a aferir a

eficácia de um programa. Ou seja: em que medida o programa está sendo implementado conforme as diretrizes preestabelecidas e quais as relações entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas” (SILVA, 2008, p. 152).

Para o levantamento de informações, o principal procedimento de coleta de dados utilizado foi a pesquisa documental (LAKATOS, 2007), por meio da qual foram selecionados documentos oficiais e matérias jornalísticas compreendendo o período de janeiro de 2007 a maio de 2015, em virtude de sua relação com as modificações na estrutura da TV Brasil. O conjunto de documentos coletados contemplou desde medidas provisórias, decretos, atos administrativos, comunicações oficiais até notas à imprensa e declarações públicas dos sujeitos envolvidos no processo, e foram classificados em três grupos: a) documentos oficiais; b) documentos administrativos; c) documentos midiáticos. Para complementar a pesquisa documental, realizamos pesquisa bibliográfica, que proporcionou elementos para a avaliação da pesquisa documental, fornecendo perspectivas críticas sobre o tema em questão.

Assim, pretendemos identificar se o projeto da TV Brasil foi capaz de superar o paradigma da “complementaridade funcional” em seus sete primeiros anos de implementação ou, caso contrário, que fatores foram determinantes para a manutenção do histórico desequilíbrio entre os sistemas privado, público e estatal de televisão no caso brasileiro.

2. A TV Brasil e os desafios da complementaridade funcional

Amplamente divulgado pela mídia, o lançamento da tecnologia de televisão (TV) digital, em 2 de dezembro de 2007, ficou marcado na memória de muitos brasileiros como o início de uma esperada transição para um novo padrão de TV no Brasil, com avanços tecnológicos e mais qualidade. Mas poucos acompanharam a menos anunciada transformação estrutural no padrão da TV pública brasileira, pontuada pelo lançamento da TV Brasil. O capítulo V da nossa Constituição Federal (BRASIL, 1990) já previa, em seu artigo 223, a observância do princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de televisão, base constitucional para as iniciativas do Poder Executivo que resultaram na medida provisória nº 398, de 10 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007b), que determinou a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), gestora da TV Brasil, constituída para compor um inédito sistema público de comunicação.

Dentre os principais objetivos que justificaram a criação da TV Brasil, destaca-se o de “fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação do cidadão” (BRASIL, 2007b). Por outro lado, a iniciativa do Poder Executivo de reordenar o padrão da TV pública brasileira baseia-se na percepção de que somente a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal seria capaz de “desmontar uma série de mecanismos que fazem com que a televisão exerça uma forma particularmente perniciosa de violência simbólica” (BOURDIEU, 1997, p. 22).

Críticas de diversos setores da sociedade, insatisfeitos com predomínio do interesse privado no setor televisivo nacional, reforçam o esforço de criação e expansão do sistema público de TV, já que a participação de organizações da sociedade civil (GRAMSCI, 1987) na produção e circulação do “capital simbólico” (BOURDIEU, 1996, p.107) por meio da TV aberta é bastante restrita, comprometendo a consolidação da democracia no campo midiático.

Em nossa experiência democrática, direitos constitucionais à saúde, moradia e educação, dentre outros, são amplamente divulgados pela mídia e constantemente invocados pela população nas reivindicações pela melhoria dos serviços prestados pelo Estado. Entretanto, o direito à informação, que segundo Carvalho (2002, p. 27), compreende ainda o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado, e que pressupõe a participação das diversas organizações da sociedade civil em quaisquer que sejam as formas de composição da TV aberta brasileira, são pouco difundidos. Tal distorção é derivada da percepção de que o direito à liberdade de expressão e a ausência de censura constituem garantias suficientes para que todos os setores de nossa sociedade possuam condições de expressar seus ideais, o que não ocorre no âmbito da comunicação de massa, cujo predomínio do sistema privado limita o alcance de diversas correntes ideológicas que contrariem seus interesses comerciais.

Dessa forma, o equilíbrio entre os sistemas público, privado e estatal torna-se essencial para a democracia e a criação e expansão de um sistema público de TV, materializado pela iniciativa da TV Brasil, constitui uma importante oportunidade para a ampliação da participação da sociedade no setor televisivo nacional. Ainda que permaneça cercada de contradições, a instituição de um sistema público de TV oferece o necessário contraponto ao predomínio do interesse privado.

No entanto, tal equilíbrio só ocorrerá se a TV pública for dotada de condições financeiras e estruturais para viabilizar sua expansão de modo a concorrer diretamente

com as grandes redes privadas de televisão em termos de audiência. Portanto, sete anos após a criação da TV Brasil, buscamos identificar seus avanços em termos de financiamento, gestão e controle social, estrutura de distribuição do sinal e programação e conteúdo.

2.1. Financiamento

Do ponto de vista do financiamento, “a TV pública deve ser independente e autônoma em relação a governos e mercado [...] com participação significativa de orçamentos públicos” (BRASIL, 2007). No entanto, dentre as três principais fontes de financiamento da TV Brasil, as dotações orçamentárias da União, que compõem a maior parte dos seus recursos, são contingenciáveis, o que provoca elevada imprevisibilidade em momentos de crise.

Já as receitas oriundas de serviços e licenciamento de produtos e publicidade institucional de entidades de direito público e de direito privado a título de apoio cultural e patrocínio, também são instáveis, pois dependem de limitada demanda de um mercado audiovisual nacional ainda incipiente. Assim, o modelo de financiamento da emissora não garante sua autonomia financeira e previsibilidade orçamentária, de forma que eventuais cortes no orçamento da União ou modificações na orientação política do governo põem em risco a sobrevivência da TV pública.

Por outro lado, a EBC ainda busca receber na justiça parte dos recursos da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), instituída pela lei nº 11.652/08, e oriundos do Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (Fistel). A contribuição determina que 75% do Fistel deve ser destinado à empresa, 2,5% devem ir para a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e 22,5% para outras emissoras públicas. Os recursos da CFRP constituem importante fonte de financiamento para o projeto da TV pública, mas as operadoras de telefonia, que contribuem para o fundo, questionam na Justiça o recolhimento, de forma que cerca de R\$ 1,37 bilhão (sem correção monetária) foram depositados em juízo e estão retidos desde 2009.

Apenas no final de 2013, a EBC conseguiu na Justiça a liberação de cerca de R\$ 321 milhões, referentes ao recolhimento da operadora Tim, que abriu mão de realizar depósitos em juízo após decisão judicial favorável em primeira instância pelo recolhimento dos valores em favor da EBC. Em abril de 2015, a EBC divulgou seu balanço financeiro referente ao ano de 2014, no qual obteve lucro de R\$ 95,2 milhões,

550% maior que o de 2013 (R\$ 14,6 milhões). Entretanto, o aparente bom resultado foi inflado pelo repasse de verbas da CFRP, pois sua receita operacional bruta do período foi de R\$ 92 milhões, valor que é somado à verba oriunda do governo federal, que ampliou seu repasse em 24,5%, para R\$ 509 milhões.

A ampliação de recursos da EBC é uma boa notícia se vista isoladamente, porém, se considerarmos que, em 2014, o grupo Globo faturou R\$ 16 bilhões e lucrou R\$ 2,5 bilhões, percebemos claramente que a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal de televisão está muito longe de ser efetivada, ao menos do ponto de vista financeiro.

Apenas o lucro do grupo Globo foi maior que todo o faturamento da segunda maior rede privada de televisão do país, a Record, que em 2013 foi de R\$ 2,2 bilhões. Portanto, mesmo no setor privado há evidente desequilíbrio de forças, pois se compararmos apenas a receita da TV Globo em 2014, da ordem de R\$ 10,6 bilhões, chegando a R\$ 11,5 bilhões considerando-se as afiliadas, com a segunda maior rede, veremos que o faturamento da primeira é cinco vezes maior.

2.2. Gestão e controle social

Dentre os diferenciais do modelo de gestão da EBC destaca-se a previsão legal de mecanismos de participação, como o Conselho Curador, órgão de natureza consultiva e deliberativa composto por 22 integrantes, sendo 15 representantes da sociedade civil (um de cada região do país), quatro do governo federal (ministros da Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República), um servidor de carreira da Câmara dos Deputados, um servidor do Senado Federal e um funcionário da empresa. O objetivo é que a representação da sociedade seja feita por indivíduos que expressem pluralidade de opiniões, formações, experiências profissionais, regionalização e equidade de gênero e de raça, sendo proibidas indicações de representantes feitas por partidos políticos ou por instituições religiosas.

É função do Conselho Curador zelar pelo cumprimento da missão da EBC, deliberar sobre a linha editorial de seus veículos e fiscalizar, em nome da sociedade, a observância dos princípios da comunicação pública. Na qualidade de principal instrumento de participação da sociedade na gestão da EBC, o Conselho Curador

diferencia seus veículos públicos dos exclusivamente estatais e daqueles do sistema privado.

Os 15 representantes da sociedade civil são indicados pela Presidência da República, após consulta pública conduzida pelo próprio Conselho Curador, para mandato de quatro anos com possibilidade de uma recondução. Os representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são indicados pelas mesas diretoras das respectivas casas legislativas, para mandato de quatro anos, também com possibilidade de uma recondução. O representante dos trabalhadores da EBC é escolhido por meio de voto direto dos funcionários do quadro da instituição, para mandato de dois anos, sem possibilidade de recondução. Os quatro ministros não possuem tempo de mandato definido ou possibilidade de recondução, já que sua representatividade é vinculada aos cargos.

Entretanto, o princípio de que “a TV pública deve ser independente e autônoma em relação a governos e mercado” (BRASIL, 2007), expõe a fragilidade da prerrogativa presidencial de nomear integrantes do comando da emissora e membros do Conselho Curador, o que ainda ocorre mesmo decorrido sete anos de sua criação. Ainda que a nova composição dos membros da sociedade civil tenha sido definida por consulta pública, o Conselho Curador emitiu nota em abril de 2015 afirmando que mesmo após quase um ano de a lista tríplice para nomeação de cinco novos conselheiros ter sido encaminhada à Presidência da República, não houve definição dos nomes. Tal prática eleva o risco potencial de ingerência estatal, ainda mais se considerarmos que, de acordo com a nota, reconduções de conselheiros e nomeações da diretoria executiva da empresa no mesmo período foram efetivadas em um espaço de tempo bem menor.

Se considerarmos o Conselho Curador enquanto “colegiado deliberativo, representativo da sociedade, no qual o Estado ou o Governo não devem ter maioria” (BRASIL, 2007), qualquer interferência na escolha dos membros, ainda que seja por indefinição das nomeações, desvirtua o princípio da TV pública. Fica claro, portanto, que a redefinição do sistema de escolha dos membros do Conselho Curador, por meio de consulta pública, além de outros mecanismos democráticos para a renovação de sua composição, constitui condição essencial para a manutenção de sua autonomia. Sendo assim, a ampliação da participação e do controle social na TV Brasil depende do constante aprimoramento de instrumentos como o Conselho Curador e a Ouvidoria.

2.3. Estrutura de distribuição do sinal

Quando a TV Brasil foi lançada, em 2007, possuía cobertura de sinal terrestre bastante limitada, apenas nas capitais dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Maranhão e Distrito Federal. Na ocasião, somente uma fração reduzida da população era beneficiária de seus serviços e a complementaridade, que pressupõe o equilíbrio entre os sistemas público, privado e estatal de TV, não podia ser amplamente efetivada. Durante seus primeiros quatro anos de funcionamento, em nenhum novo município foi instalada plataforma técnica própria de transmissão da TV Brasil, que teve sua cobertura de sinal expandida apenas por meio de acordo de cooperação com outras emissoras locais. Dessa forma, a TV Brasil atuou como coordenadora do setor público de TV, por meio da Rede Nacional de Comunicação Pública (RNCP), o que proporcionou a superação de algumas limitações orçamentárias que inviabilizavam a expansão de sua estrutura técnica própria.

Por outro lado, nos últimos anos houve considerável ampliação da cobertura do seu sinal terrestre por meio de canais abertos, alcançando 11 cidades, incluindo Rio de Janeiro (RJ), Brasília (DF), São Paulo (SP), São Luís (MA), Cabo Frio (RJ), Campo dos Goytacazes (RJ), Macaé (RJ), Belo Horizonte (MG), Juiz de Fora (MG), Tabatinga (AM) e Porto Alegre (RS). Além desses municípios, a programação da TV Brasil passou a ser retransmitida por 34 emissoras educativas, que operam nos estados de São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Acre, Amazonas, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins.

Entretanto, levando-se em consideração que “a TV Pública deve estar ao alcance de todos os cidadãos e cidadãs” (BRASIL, 2007), apesar de os esforços da emissora terem resultado em uma ampliação significativa da transmissão de seu sinal de TV terrestre, não foram suficientes para promover o equilíbrio entre os sistemas, na medida em que não garantem a transmissão de seu sinal terrestre e aberto nos municípios de maior densidade populacional com a mesma abrangência alcançada pelo sistema privado.

Para os integrantes do Fórum Brasil de Comunicação Pública, promovido em novembro de 2014 pela Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados e pela Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular (FrenteCom), a criação do operador nacional único para a rede de

TV Pública Digital é a melhor alternativa para permitir a expansão do sistema público de TV. O operador será a infraestrutura de transmissão dos sinais das emissoras do campo público e está previsto no decreto nº 5.820/06, que em 2006 instituiu o Sistema Brasileiro de TV Digital, mas até o primeiro semestre de 2015 ainda não foi criado.

A estrutura do operador único possibilitaria a redução de custos das emissoras públicas por meio do compartilhamento da infraestrutura de transmissão, o que permitiria a criação de uma rede nacional que beneficiaria todo o sistema de comunicação pública, incluindo emissoras geridas pela EBC (TV Brasil e TV NBr), legislativas (TV Senado e TV Câmara), a TV do Judiciário (TV Justiça) e os canais da Educação (MEC), Cultura (Minc) e Cidadania (Minicom), além de emissoras comunitárias e do campo público que poderiam instituir parcerias para utilização do sistema.

Portanto, considerando-se a cobertura limitada do sinal da TV Brasil por meio do sistema de transmissão de TV terrestre em comparação com as redes privadas, a audiência da emissora continua baixa, mesmo após sete anos de investimentos. De acordo com informações da própria TV Brasil, 32 milhões de pessoas assistiram à programação em 2014, o que resultou em um *share* de 0,46% em Brasília, em média, no período. Em São Paulo, a média ficou em 0,1%. No Rio de Janeiro, 0,25%. Em Porto Alegre, 0,16%. O melhor resultado médio foi em Salvador, com 0,56%.

2.4. Programação e conteúdo

Sobre a programação da TV Brasil, a “Carta de Brasília” estabeleceu que “a TV Pública tem o compromisso de fomentar a produção independente, ampliando significativamente a presença desses conteúdos em sua grade de programação [...] deve contemplar a produção regional [...] não deve estar orientada estritamente por critérios mercadológicos, mas não deve abrir mão de buscar o interesse do maior número possível de telespectadores” (BRASIL, 2007). Com base nesses princípios, podemos afirmar que foram introduzidas, no âmbito do conteúdo da TV pública, modificações significativas em relação ao modelo anterior das TVs Educativas.

Tais alterações contemplaram a reestruturação da cobertura jornalística, a criação de mecanismos de relacionamento da emissora com o mercado de produção audiovisual nacional e a adoção do caráter generalista (WOLTON, 1996) em sua programação. Dentre as iniciativas de fomento à produção audiovisual, destaca-se o

pitching, que demonstrou ser um eficiente instrumento para a aquisição de conteúdos independentes, além do licenciamento de obras audiovisuais pela internet.

Parte considerável do conteúdo exibido pela TV Brasil ainda é fornecida pela TV Cultura de São Paulo, em especial a programação infantil, mas os mecanismos de incentivo à produção audiovisual independente contribuíram para sua liderança na exibição de filmes nacionais no ano de 2013, no qual foram investidos R\$ 15,5 milhões em produções e R\$ 1,5 milhão em aquisições, que resultaram em ocupação de 23% de sua grade de programação. Ainda de acordo com dados da própria emissora, foram exibidos 110 filmes no ano, o que fez com que a TV Brasil se tornasse o maior exibidor do cinema nacional da TV aberta no período. Em 2014, os números referentes às aquisições foram parecidos, R\$ 1,3 milhão, já o valor investido em coproduções atingiu a marca de R\$ 18 milhões.

O avanço no incentivo do mercado de produção audiovisual independente é bastante significativo, por outro lado, sua programação predominantemente generalista se aproxima do modelo das emissoras comerciais, o que poderia ser aprimorado por meio da multiprogramação oferecida pela tecnologia do sistema digital, que possibilitaria a união dos atributos da TV generalista e da TV fragmentada (WOLTON, 1996).

Dessa forma, como o Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (SBTVD-T) possibilita a transmissão de um canal em *High Definition Television* (HDTV), Full HD (1080i) e dois canais HDTV (720p) simultâneos, uma alternativa seria a utilização do primeiro com uma programação voltada para o entretenimento, com a exibição de filmes, documentários e programação infantil, em razão da melhor resolução de imagem. Já na resolução HDTV, poderia ser transmitido um canal dedicado à informação, com noticiários, documentários e debates, bem como outro canal generalista, com programação variada, semelhante aos das emissoras comerciais e à programação da TV Brasil no sistema analógico.

3. A articulação do campo público

Muitos dos princípios que nortearam a concepção da TV pública do nosso país originaram-se nos movimentos de articulação do “campo público”, composto por emissoras integrantes de organizações como a Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais (ABEPEC), a Associação Brasileira de Televisão

Universitária (ABTU) e a Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (ASTRAL), além de diversas emissoras comunitárias, estudiosos e entusiastas da comunicação pública.

A criação de uma TV pública estava entre as principais reivindicações da “Carta de Brasília”, redigida pelos integrantes do I Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado em maio de 2007, com amplo apoio do Poder Executivo Federal, cujo representante, o presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, considerava que o sistema privado de comunicação havia abalado sua popularidade às vésperas do primeiro turno da corrida presidencial das eleições de 2006, por meio da divulgação do escândalo conhecido como “dossiegate”, que contribuiu para levar a disputa para o segundo turno, dificultando sua reeleição.

Houve então uma motivação política que favoreceu a criação da TV Brasil e a expansão do campo público no enfrentamento do predomínio do sistema privado de TV no país, entretanto, mesmo após sete anos, dificuldades na distribuição do sinal do sistema público de TV ainda persistem, em razão da grande influência política contrária exercida pelo sistema privado de TV. Em 2014, foi realizado um novo Fórum Brasil de Comunicação Pública, organizado pela Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular (FrenteCom), da qual o Intervozes participa, e pela Secretaria de Comunicação da Câmara dos Deputados. Na “Carta de Brasília” resultante deste último evento, figura como uma das principais reivindicações do campo público a implementação de um Operador de Rede Público Único e Gratuito, com o objetivo de viabilizar a distribuição dos sinais de emissoras públicas.

Outro fruto da recente articulação do campo público é o Projeto de Lei de Mídia Democrática, de iniciativa popular e que prevê diversas normas para reduzir a concentração da propriedade na mídia, como a destinação de 33% do espaço de rádio e TV para canais públicos e comunitários, que dividiriam sua fatia em proporções iguais. Ainda de acordo com o projeto, fica proibido ter mais do que cinco canais no Brasil, possuir licenças do mesmo tipo (TV ou rádio) que ocupem mais de 3% do espaço reservado a esse serviço na mesma localidade, além de que em cidades com mais de 100 mil habitantes, ninguém poderá ser proprietário de canais de TV, rádio e jornal impresso ao mesmo tempo, o que só seria permitido em cidades de até 100 mil habitantes, caso nenhum dos veículos esteja entre os três de maior audiência.

O objetivo do projeto é regulamentar os artigos da Constituição que dispõem sobre a Comunicação Social e que mesmo após 25 anos ainda permanecem sem

regulamentação. O projeto proíbe, dentre outras coisas, que políticos com mandato tenham concessões de rádio e TV, a formação de monopólios e oligopólios na mídia, além de exigir um percentual mínimo de programas regionais em rádios e televisões.

Para financiar esse sistema, o projeto institui o Fundo Nacional da Comunicação Pública, com a finalidade de apoiar a sustentabilidade das emissoras do sistema público. O fundo seria composto por verbas do orçamento público estadual e federal, doações de pessoas físicas e jurídicas, recursos oriundos de pagamento de outorgas das emissoras privadas, 3% do dinheiro da propaganda dos canais privados, além de recursos da Contribuição e Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e por 25% da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, prevista na lei nº 11.625/2008, entre outras receitas. Do valor total arrecadado pelo fundo, 25% serão destinados às emissoras associativas e comunitárias.

A iniciativa busca ainda promover a diversidade regional, ao determinar que as afiliadas de TVs deverão ocupar no mínimo 30% de sua grade transmitida entre 7h e meia-noite com produção cultural, artística e jornalística regional. As emissoras consideradas locais deverão ocupar no mínimo 70% de sua grade com produção regional. Além disso, no horário nobre os canais de TV deverão exibir pelo menos 10% de programação feita por produtora brasileira independente, sendo metade produzida na região.

4. Conclusão

Por meio de uma avaliação de processo dos sete primeiros anos de implementação da TV Brasil, buscamos verificar se a TV pública brasileira está sendo capaz de superar o paradigma da “complementaridade funcional” do sistema televisivo nacional. No entanto, identificamos que apesar de alguns avanços no que se refere à distribuição do sinal e ao incentivo ao mercado audiovisual independente, a TV pública ainda não concorre diretamente com as emissoras privadas em termos de audiência e cobertura do sinal, oferecendo uma alternativa de qualidade à TV privada e estatal em termos de conteúdo, mas com pouca visibilidade e independência administrativa.

Dessa forma, a TV Brasil preenche o requisito constitucional da complementaridade apenas do ponto de vista formal, permanecendo funcional à manutenção do predomínio privado no setor televisivo, não superando o referido paradigma por não proporcionar o equilíbrio entre os sistemas. Entretanto, constatamos

alguns avanços em todas as dimensões investigadas: financiamento, gestão e controle social, estrutura de distribuição do sinal, programação e conteúdo.

Do ponto de vista do financiamento, houve aumento de repasse de verbas federais, além de a emissora ter recebido, por via judicial, parte dos recursos da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), instituída pela lei nº 11.652/08, e oriundos do Fundo de Fiscalização de Telecomunicações (Fistel), o que já constitui um passo significativo em direção à necessária autonomia financeira. Sobre seu modelo de gestão e controle social, a utilização da consulta pública para a escolha de parte dos membros do Conselho Curador também é essencial para reduzir a interferência do Poder Executivo Federal e ampliar a autonomia administrativa da emissora pública.

A estrutura de distribuição do sinal também foi ampliada, de forma que o sinal terrestre da TV Brasil alcançou 11 cidades frente as quatro de seu primeiro ano de operação, além de ter sua programação retransmitida por mais 34 emissoras educativas e pelo sistema de TV a cabo e via satélite. Porém, para os integrantes do Fórum Brasil de Comunicação Pública de 2014, a criação do operador nacional único para a rede de TV Pública Digital ainda constitui a melhor forma de expandir o sistema público de TV brasileiro. Apesar de estar previsto no decreto nº 5.820/2006 e dos inúmeros esforços da sociedade civil e organizações do campo público, até o primeiro semestre de 2015 ainda não foi criado o operador único, demonstrando a forte resistência encontrada no Poder Legislativo Federal em torno do tema, funcional aos interesses das emissoras comerciais.

Por outro lado, outra importante articulação do campo público é em torno do Projeto de Lei de Mídia Democrática, de iniciativa popular, e que propõe normas que reduziriam a concentração da propriedade na mídia, regulamentando os artigos da Constituição que dispõem sobre a Comunicação Social. Já no que se refere à programação e conteúdo da TV Brasil, o *pitching* e o licenciamento de obras visuais pela internet constituem eficientes modelos para a aquisição de conteúdos independentes, fomentando o mercado audiovisual nacional.

Apesar do limitado avanço em seus sete primeiros anos de atuação, a TV Brasil representa um marco concreto da reordenação do sistema público de TV brasileiro, fruto de um importante movimento conjunto do campo público e do Estado brasileiro em direção às reformas legislativas e estruturais necessárias para efetivar o preceito da complementaridade entre os sistemas de TV, em busca da consolidação do direito à

informação no âmbito dos meios eletrônicos de comunicação de massa de nosso país. Paralelamente, a ampliação da abrangência de outros veículos da EBC, tais como rádios, agências de notícias e portais da internet, constitui importante pressuposto para a superação do paradigma da “complementaridade funcional” da TV Brasil, que por meio dos novos e revolucionários recursos da internet vislumbra uma preciosa janela de oportunidade para a disseminação do ideal democrático do sistema público de comunicação em nossa sociedade.

Referências bibliográficas

ACERP. *EBC – Relatório de Gestão 2014*. Disponível em: <<http://acerp.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Rel-Gesta%CC%83o-Exerci%CC%81cio-2014-11-02-15.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, 1996.

_____. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1990. 210p.

_____. Ministério da Cultura. *I Fórum Nacional de TV's Públicas: Manifesto pela TV pública independente e democrática (Carta de Brasília)*. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

_____. *Medida Provisória nº 398, de 10 de outubro de 2007*. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta, autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação – EBC, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 10 out. 2007b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Presidente da EBC defende criação de operador único para emissoras públicas*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/477554-PRESIDENTE-DA-EBC-DEFENDE-CRIACAO-DE-OPERADOR-UNICO-PARA-EMISSORAS-PUBLICAS.html>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Entidades recolhem assinaturas para projeto de lei de mídia democrática*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/476350->

ENTIDADES-RECOLHEM-ASSINATURAS-PARA-PROJETO-DE-LEI-DE-MIDIA-DEMOCRATICA.html>. Acesso em: 18 mai. 2015b.

CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. *A defesa da honra e o direito à informação*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2002.

EBC. *EBC deverá receber parte dos recursos do Fistel retidos desde 2009*. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/12/ebc-devera-receber-parte-dos-recursos-do-fistel-retidos-desde-2009>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

EBC. *Nota pública em defesa da Comunicação Pública e do fortalecimento do Conselho Curador da EBC*. Disponível em: <<http://www.conselhocurador.ebc.com.br/noticia/16-04-2015-nota-publica-em-defesa-da-comunicacao-publica-e-do-fortalecimento-do-conselho>>. Acesso em: 18 mai. 2015b.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e et al. *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo; São Luís: Veras; GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

TELESÍNTESE. *EBC registra lucro 550% maior em 2014*. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/ebc/>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

WOLTON, Dominique. *Elogio do grande público: uma teoria crítica da televisão*. São Paulo: Ática, 1996.