

TV BRASIL: O FAZ-DE-CONTA DA EMISSORA PÚBLICA

Bia Barbosa

Jornalista, membro do Intervezes-Coletivo Brasil de Comunicação Social

Daniel Garcia



Aspecto da manifestação de 5/10/07, na Avenida Paulista

“Quando o Estado se confunde com o governo, e este último com o Presidente da República ou com o Primeiro-Ministro, a televisão pública é inviável”. A frase, do economista chileno Diego Portales Cifuentes, não poderia ser mais precisa para o momento histórico que o Brasil atravessa. No dia 2 de dezembro de 2007, estreou (somente para três capitais brasileiras, é bom lembrar) a TV Brasil, primeira emissora pública nacional do país. Ela nasceu cambaleante e vinculada quase só ao governo federal, com um Conselho Curador elitista, sem representação de trabalhadores e movimentos sociais

Nascido da fusão da Radiobrás, TVE/RJ e TVE/MA, o canal tem o objetivo de romper o direcionamento e estreitamento dos conteúdos da TV privada, possibilitando a pluralidade e regionalização da produção, e dando espaço à diversidade brasileira. No papel, e nas intenções, tudo é louvável. Mas os caminhos que trouxeram ao ar a TV Brasil foram, e tudo indica que permanecerão sendo, um tanto tortuosos.

Olhando para a história das emissoras públicas, vê-se que os primeiros canais na Europa são marcados por uma concepção elitista e um viés voluntarista: os intelectuais e artistas acreditam saber o que as massas precisam, e com isso recriam a cultura nacional. Na América Latina, as televisões nascem estatais antes que públicas, e muito rapidamente são privatizadas, dependendo maciçamente da indústria americana na programação e no modelo de produção.

Em meados dos anos 1970, tem início a mudança do rumo ideológico econômico global e se inicia o processo de privatização da televisão e do rádio na Europa. A liberalização se expressou em menos regulamentações e maior rapidez na adoção de novas tecnologias. Em pouco tempo, no entanto, gerou um novo cenário, no qual a televisão pública perdeu sobretudo seu sentido de projeto cultural nacional. Ao ser posta para concorrer com os canais privados pelo “bolo publicitário”, e portanto pelos índices de audiência, a TV pública se

viu presa num paradoxo: fazer ou uma programação cada dia mais parecida à da TV privada, ou uma programação voltada para minorias culturalmente sofisticadas.

No Brasil, a radiodifusão chamada pública nasce em dois modelos: o estatal *stricto sensu* e os canais educativos. A primeira emissora educativa a entrar no ar foi a TV Universitária de Pernambuco, em 1967. Mas como a implantação das TVs públicas se deu sem obedecer a um planejamento que decorresse de uma política setorial de governo, entre 1967 e 1974 surgiram nove emissoras educativas, cujas origens e vinculações eram as mais diversas.

Em 1988, a Constituição Federal prevê a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal. Compreende-se, portanto, que deveria haver uma definição clara de cada um desses diferentes sistemas. Na prática, não há. Até hoje não existe de forma regulamentada a figura jurídica do que seriam emissoras públicas no Brasil. Há pouquíssimo ou quase nada na legislação no que se refere a normas que assegurem o cumprimento dos requisitos da prestação de serviço público por estas emissoras.

As que se autodenominam como tal são legalmente educativas ligadas aos governos estaduais, algumas geridas por fundações de direito privado, outras por fundações de direito público, outras universitárias. A maioria funciona sob um modelo de gestão subordinado ao Estado, contando com um conselho com representantes da sociedade. Sua forma de financiamento é diferenciada e, geralmente, dentro

do orçamento de cada unidade da Federação, não há vinculações diretas a algum imposto ou outra fonte de renda. Um dos resultados dessa dependência financeira do Estado é a subordinação das emissoras públicas ao poder político vigente.

Enquanto a televisão comercial fala ao consumidor, a televisão pública dialoga com o cidadão, formando telespectadores críticos. Cabe a ela ampliar as possibilidades simbólicas de representação para a construção da cidadania

O avanço obtido em termos do que se define como radiodifusão pública no país veio com a lei que regulou a radiodifusão (8.977/95), que criou os “canais de uso público” e estabeleceu a obrigatoriedade das operadoras de TV a cabo de veicularem tais canais: comunitário; Senado; Câmara Federal; canal Legislativo municipal/estadual; universitário e canal educativo-cultural. Posteriormente, foi acrescentado o canal da Justiça. Em sua origem, eles já demonstram uma falta de clareza entre o que se entende por comunicação pública e o que se entende por estatal.

Em busca de uma identidade, as emissoras chamadas públicas buscaram consolidar, na última década,

uma visão comum sobre sua missão e papel na sociedade. Partem de um projeto público de televisão que ofereça o reconhecimento e expressão da diversidade cultural que represente a pluralidade ideológico-política e propicie uma informação independente e inclusiva. Ou seja, enquanto a televisão comercial fala ao consumidor, a televisão pública dialoga com o cidadão, formando telespectadores críticos. Cabe a ela ampliar as possibilidades simbólicas de representação para a construção da cidadania, através de processos transparentes e participativos, que garantam a inclusão de outras estéticas e outras narrativas.

Neste sentido, a televisão pública é um poderoso e necessário instrumento de transformação social. Para atingir este objetivo, precisa da vontade da sociedade e da disponibilidade do Estado e de suas instituições em democratizar a informação, a formação e o entretenimento, não deixando isso apenas nas mãos das emissoras privadas, e em garantir a independência política e econômica da emissora pública.

A informação deve produzir reflexão sobre os acontecimentos e não uma submissão à emoção proposta por eles. Não interessa o espetáculo da notícia; interessa o acompanhamento e reflexão sobre os problemas brasileiros e mundiais e as alternativas para sua superação. Uma programação que permita outras abordagens de opinião; e que reconheça os processos sociais centrais para a comunidade que, a partir de suas especificidades, dão visibilidade a outros sujeitos da comunicação.

Assim como todas as emissoras de rádio e televisão, a programação das públicas deve seguir os princípios constitucionais da preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; de promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; e de regionalização da produção cultural, artística e jornalística. Tudo isso é central em seu processo de consolidação, de construção de sua credibilidade e também de sua audiência.

O debate sobre a audiência das emissoras públicas, aliás, está diretamente vinculado à sua programação. Na sua condição de televisão aberta, não é incorreto encarar a vocação da televisão pública como uma vocação de massas. Há quem defenda que seus programas devem buscar atingir um grande público. É desta forma que trabalha a British Broadcasting Corporation (BBC), a rede pública da Inglaterra. O outro lado desta moeda é que o foco exclusivo na audiência imediata, típico dos canais comerciais, deixa pouca margem de liberdade para a experimentação, a inovação e o desenvolvimento da diversidade de programação.

Esta ponderação faz-se especialmente importante no caso brasileiro, em que os limites de exploração da linguagem por parte da televisão são especialmente estreitos e o modelo das grandes redes comerciais é a única referência consolidada. Este é o espaço que deve ser ocupado pela radiodifusão pública: buscar o rompimento dos padrões estabelecidos pela televisão privada.

É bom lembrar ainda que o termo audiência, desde suas origens,

traz em si o duplo significado de receber e emitir informação. Seria preciso lutar então para que a televisão pública fosse assumida e praticada como dispositivo educativo-cultural-político; para que as câmeras e microfones chegassem às mãos das pessoas e assim eliminassem os mediadores profissionais, possibilitando que cada voz se expressasse da sua própria e única maneira, garantindo o exercício do direito à comunicação de toda a população.

Falta uma regulamentação do setor que defina os parâmetros e alcances da participação popular na radiodifusão pública brasileira. Participação essencial para consolidar a comunicação como um direito e exercer controle social da mídia

Em Portugal, um dos canais da Rádio e Televisão de Portugal (RTP), chamado de *canal da sociedade*, tem sua grade de programação ocupada justamente pelo que é produzido por dezenas de instituições sociais do país, em cumprimento ao que a Constituição portuguesa diz sobre o objetivo da abertura progressiva das emissoras à sociedade civil. Por aqui, as experiências ainda são pontuais. Mesmo quando a emissora consegue certa autonomia política em relação ao

governo, ainda é muito restrita a abertura da programação à participação direta da sociedade.

Há um certo consenso no debate de que o ponto de partida de qualquer estratégia de longo prazo para a consolidação da radiodifusão pública é a construção de um estatuto jurídico que lhe proporcione autonomia em relação ao governo em exercício. Enquanto este regime constitucional não chega, o caminho que vem sendo trilhado é a criação de conselhos ou comissões de televisão nos canais públicos. Esses órgãos não apenas devem abrir as portas da emissora para que um pouco da diversidade social se reflita nas decisões sobre o funcionamento dos canais, como se transformar em espaços de exercício de direitos da população. Devem ir muito além, portanto, da idéia de que a criação de pontes entre as emissoras e suas audiências se limita a simples serviços de atendimento e reclamação dos telespectadores.

O cenário no país é bem diverso. Falta uma regulamentação do setor que defina os parâmetros e alcances da participação popular na radiodifusão pública brasileira. Não seria nenhuma inovação em nosso ordenamento jurídico regulamentar a participação popular na definição de uma política pública; há exemplos diversos em setores como a saúde e a assistência social. Em âmbito municipal e estadual, são várias as ações de pressão em prol da criação de conselhos de comunicação. Sua existência é essencial para uma mudança de paradigma rumo à consolidação do direito à comunicação e ao exercício do controle social da mídia.

Outro papel que caberia aos conselhos de comunicação seria a gestão dos recursos que financiam as emissoras públicas. Três fontes têm sustentado a radiodifusão pública brasileira: dotação orçamentária dos Estados, a prestação de serviços e venda de produtos, e uso da publicidade comercial. Por lei, as televisões educativas foram proibidas de veicular publicidade. Nos últimos anos, as leis de incentivo à cultura, destinadas a arrecadar fundos na iniciativa privada, abriram espaço para um tipo diferente de patrocínio, caracterizado pelos anúncios institucionais.

Cada uma dessas fontes deve ser analisada com cuidado. No caso do financiamento direto do Estado, corre-se o constante risco de contingenciamento de verbas. As próprias emissoras têm travado intensa disputa no sentido de aumentar sua receita. Muitas vezes, para que o contingenciamento não se concretize, há uma ingerência política do governo sobre a emissora pública. Não são poucas as denúncias neste sentido. No caso da prestação de serviços, é importante observar que, em mais de 90% dos casos, o cliente desses serviços é o próprio Estado. Já a venda e licenciamento de produtos derivados de programas produzidos pelo canal têm se mostrado uma importante fonte alternativa de receita.

Este, na verdade, é um dos principais desafios que as emissoras públicas enfrentam hoje. Há setores que atuam para criar alternativas que vão desde a permissão e aumento da publicidade à adoção de modelos de contribuição direta

por parte da população. Há ainda quem defenda a idéia de uma taxa sobre a televisão privada, por considerarem inconcebível as empresas comerciais usarem espaço da sociedade para se capitalizar privadamente sem pagar coisa alguma por isso. Não seria uma proposta inédita no país. Na área das telecomunicações, o pagamento pela outorga e pelo direito de uso de radiofrequência já existe.

Que valha o exemplo europeu: os orçamentos dos sistemas públicos de radiodifusão do Reino Unido, Dinamarca, Áustria, Alemanha e Suécia, em dados do final da década de 1990, ultrapassam 0,3% do PIB desses países. No Brasil, o orçamento das emissoras educativas de todo o país, incluindo todo o orçamento do sistema Radiobrás, não chega a R\$ 450 milhões, ou 0,025% do PIB.

A consolidação da televisão pública no Brasil está longe, no entanto, de depender apenas de um regime jurídico que garanta sustentabilidade financeira, participação popular e autonomia em relação aos governos. Antes de mais nada, é preciso definir-se como se dá o processo de complementaridade entre os diferentes sistemas de radiodifusão — público, privado e estatal. Está claro que o Brasil ainda tem pela frente o desafio de buscar um quadro institucional já consagrado em outros países do mundo no século XX, especialmente nas normas que impedem a concentração de propriedade dos meios e incentivo à pluralidade de conteúdos. Além disso, a ausência histórica de um debate público sobre este perfil de

televisão faz com que a maior parte da população se questione acerca, inclusive, da necessidade de uma emissora pública no país.

A composição do Conselho Curador foi marcada pela falta de critérios e pelo receio do governo de um “bombardeio” da direita diante de uma eventual “TV Lula”. O resultado foi um órgão conservador e elitista

A resposta do governo brasileiro ao desafio, como visto, gigante de implantar no país uma emissora de televisão pública de veiculação nacional foi a criação da TV Brasil. Começou cambaleando. Nada que justifique o discurso dos partidos de oposição, para os quais os R\$ 350 milhões orçados para 2008 para a TV Brasil significam desperdício de dinheiro público. No entanto, para garantir o caráter público da emissora, há ainda um longo caminho a ser percorrido, que passa, necessariamente, pela revisão da Medida Provisória que criou a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), responsável pela TV Brasil.

A MP, publicada no dia 11 de outubro de 2007, vincula quase que exclusivamente a emissora ao governo federal. Isso fica claro na subordinação da empresa à Secretaria de Comunicação Social da Presidência (Secom) e no poder

do Presidente da República de indicar 80% dos membros do Conselho Administrativo e 95% dos integrantes do Conselho Curador (responsável pelas diretrizes e linha editorial), formado por “representantes da sociedade civil”. Que representantes são estes? Em vez de optar por uma arquitetura pública de escolha de seus integrantes, o que se viu foi uma total ausência de critérios no processo de definição do Conselho Curador. Aliado ao receio do governo do bombardeio da direita diante de uma eventual “TV Lula”, atrelada ao governo, o resultado foi um órgão conservador e elitista, sem qualquer representação dos movimentos sociais e dos trabalhadores¹.

A TV Brasil também nasce sem outros mecanismos de participação popular. Alijada do processo de discussão sobre os conselheiros, à população caberá agora esperar a troca de mandatos no órgão para, através de uma consulta pública, se manifestar sobre os novos nomes apontados pelo Presidente. Como tal consulta funcionará e que poderes terá ainda não está claro. É legítimo e necessário que o governo federal tenha um veículo de comunicação nacional, para estabelecer um contato direto com a população e prestar contas de suas ações. Os veículos vinculados a poderes da República, como governos, legislativos e órgãos do Poder Judiciário são exemplos disso. São, no entanto, meios estatais, e esta diferença precisa ficar clara.

Seu conteúdo, além de veiculado na própria TV Brasil, deve ficar

restrito, num primeiro momento, a emissoras educativas menores, que se associarão à chamada rede pública em função de sua demanda de programação e recursos estatais, que serão distribuídos aos canais associados à TV Brasil. Televisões educativas em praças importantes, como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, podem não entrar na nova rede. Ainda fica em aberto como funcionará o aproveitamento de produções independentes e regionais, desenvolvidas fora dos grandes centros.

O pontapé financeiro virá do orçamento da União. Para impedir que o controle sobre os recursos se transforme em uma forma de ingerência, no entanto, é preciso garantir financiamento estável e vinculado a alguma fonte de receita. De outro modo, este ou futuros governos podem atacar a nova televisão pública, sucateando a emissora. Diversos especialistas e organizações da sociedade civil defendem a criação de um fundo específico para este fim. A MP da TV Brasil abre espaço para dotações orçamentárias diversas e, embora proíba a veiculação de anúncios de produtos e serviços, permite a publicidade institucional de empresas de direito privado e deixa em aberto a possibilidade de outras formas de financiamento. Este último ponto provocou uma avalanche de emendas no Congresso Nacional, onde tramita a medida provisória, em defesa do interesse das emissoras comerciais, que temem que o novo canal esvazie as TVs comerciais da publicidade estatal.

Em cidades onde o espectro eletromagnético já está congestionado, o risco de não haver um canal para a veiculação da TV Brasil é seríssimo, mesmo com a transição para a TV digital

Há ainda um outro problema a ser resolvido: em cidades onde o espectro eletromagnético já está congestionado, o risco de não haver um canal para a veiculação da TV Brasil é seríssimo, mesmo com a transição para a TV digital. O esforço frustrado do governo de colocar a emissora no ar, para todo o país, no dia 2 de dezembro, junto com a estréia da TV digital, tinha este entre seus objetivos: garantir espaço na TV aberta para o novo canal público. Em São Paulo, por exemplo, a destinação de 6 MHz adicionais para que as atuais concessionárias do sinal analógico realizem em simultâneo a transmissão digital (embora a nova tecnologia requeira menos espaço) fará com que a TV Brasil seja alocada nos canais 68 e 69 do UHF (analógico e digital), o que impõe a ela uma condição marginal no dial. No entanto, segundo a própria Anatel, esses canais não admitem a

operação analógica. Ou seja, em São Paulo, a TV Brasil estará disponível somente ao ínfimo contingente populacional que terá acesso ao caro conversor da TV digital.

Expectativas frustradas para quem participou do I Fórum Nacional de TV Públicas, uma iniciativa pioneira do Ministério da Cultura, com apoio da Presidência da República que, por nove meses, debateu concepções e modelos para a TV pública brasileira. A Carta de Brasília, resultante do encontro final do processo, realizado em maio de 2007, espelhava os anseios de pesquisadores, profissionais do campo público da comunicação, gestores, organizações da sociedade civil e defensores da democratização da mídia. Falava de uma emissora que promoveria o intercâmbio entre as múltiplas identidades do país; que seria instrumento de universalização dos direitos à informação e à comunicação; e cujas diretrizes de gestão seriam atribuição de um órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, no qual o Estado ou o Governo não teriam maioria.

A Carta de Brasília também apontava para a construção de um sistema público de comunicação no país, o que implica ir além da TV Brasil e falar em outros canais públicos, universitários e comunitários, em rádios públicas, em Internet. O formato deste sistema continua uma incógnita. Ele virá? Que incidência

a população terá sobre ele? Sair do atual estágio da criação de uma TV estatal com aspirações públicas para um sistema público é tarefa urgente e necessária.

No próximo período, os debates em torno de uma nova Lei Geral de Comunicações devem abrir espaço para que a população se envolva nessas discussões. No momento, as entidades da sociedade civil que lutam pela democratização da comunicação oscilam entre a compreensão de que não é possível mais permanecer com a legislação atual e o receio do poder que os grupos econômicos terão no processo, além da correlação de forças desfavorável no Congresso e na falta total de disposição do governo em avançar em medidas democratizantes neste campo. Mas até mesmo os radiodifusores querem regras mais definidas diante da convergência tecnológica. A realização da primeira Conferência Nacional de Comunicação pode ser o espaço ideal para o debate de todas essas questões. E o empurrão final para que o Executivo federal coloque em prática, no Brasil, uma agenda já executada há décadas por outras nações.

Sobre a autora

BIA BARBOSA é jornalista. Foi editora de Direitos Humanos e Educação da agência Carta Maior. Trabalhou na Editora Abril, no Departamento de Comunicação da Unesco e na Rádio França Internacional. Integra o Intervenções-Coletivo Brasil de Comunicação Social, entidade que luta pela democratização do direito à comunicação.

Notas

¹ O Conselho Curador tem a seguinte composição inicial: Ângela Gutierrez, empresária e colecionadora de arte; Cláudio Lembo, ex-governador de São Paulo (DEM); Delfim Netto, ex-deputado federal (PMDB); Ima Vieira, diretora do Museu Paraense Emílio Goeldi; Isaac Pinhanta, professor indígena; José Bonifácio de Oliveira Sobrinho, proprietário da Rede de TV Vanguarda e consultor da Rede Globo; José Martins, engenheiro mecânico; José Paulo Cavalcanti, advogado e jornalista; Lúcia Willadino Braga, diretora da Rede Sarah de Hospitais; Luiz Edson Fachin, professor de Direito da Universidade Federal do Paraná; Luiz Gonzaga Belluzzo, economista, proprietário de faculdade privada (Facamp); Maria da Penha Maia, biofarmacêutica cearense; MV Bill, *rapper* e militante do movimento negro; Rosa Magalhães, carnavalesca; Wanderley Guilherme dos Santos, professor de teoria política da UFRJ. Belluzzo foi indicado por Lula para presidir o Conselho, cujos membros referendaram a escolha em sua primeira reunião.