

O público em disputa: debates sobre a televisão pública nas políticas brasileiras de comunicação

El público en disputa: debates sobre la televisión pública en las políticas brasileñas de comunicación

The public in dispute: debates about public television in brazilian communication policies

Luiz Felipe Ferreira Stevanim

Doutorando e Mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Jornalista do Ministério da Saúde. Membro do Grupo de Pesquisas em Políticas e Economia Política da Informação e da Comunicação (PEIC/UFRJ). Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: lfstevanim@yahoo.com.br

RESUMO

O debate sobre a radiodifusão pública no Brasil encontra seu primeiro dilema a partir da Constituição de 1988, que menciona a complementaridade entre os sistemas público, estatal e privado, sem tentativas posteriores de regulamentação. A discussão sobre esse tema costuma apresentar dois caminhos de vinculação para o público – Estado ou sociedade –, além de também ser corrente a visão que associa o campo à vocação que se opõe ao comercial. Na primeira década do século XXI, o tema ganhou vigor na agenda social brasileira e algumas definições foram alcançadas no Fórum Nacional de TVs Públicas, em 2007, e na I Conferência Nacional de Comunicação, em 2009. Este artigo busca entender a diversidade de concepções sobre o sistema público de mídia existentes no Brasil, a fim de situar o debate no qual emerge uma nova política do Governo Federal para o setor, com a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC)..

PALAVRAS-CHAVE

Radiodifusão pública; Sociedade civil; Estado; Políticas de comunicação; Fórum Nacional de TVs Públicas.

RESUMEN

El debate sobre la radiodifusión pública en Brasil enfrenta su primer dilema en la Constitución de 1988, que menciona la complementariedad entre los sistemas públicos, estatales y privados, sin intentos posteriores de regulación. La discusión sobre este tema presenta dos caminos de vinculación para el público – el Estado o la sociedad –, además es corriente la visión que asocia el campo a la vocación que se opone al comercial. En la primera década del siglo XXI, el tema cobró fuerza en la agenda social brasileña y algunas definiciones se han alcanzado en el 'Fórum Nacional de Televisión Pública', en 2007, y en la Primera Conferencia Nacional de Comunicación en 2009. Este artículo intenta comprender la diversidad de puntos de vista sobre el sistema de medios públicos en Brasil, con el fin de situar el debate en el que emerge una nueva política del Gobierno Federal para el sector, con la creación de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC).

PALABRAS CLAVE

Radiodifusión pública; Sociedad civil; Estado; Políticas de comunicación; Foro Nacional de TVs Públicas

ABSTRACT

The debate about public broadcasting in Brazil meets his first dilemma in the 1988 Constitution, which mentions the complementarity between public, state and private systems, without posterior attempts of regulation. The discussion on this topic usually has two paths of interpretation to the public – the state or the society. Moreover it is frequent the view opposed to the commercial. In the first decade of this century, the theme gained force in the brazilian social agenda and some definitions have been achieved in the 'Fórum Nacional de TVs Públicas' in 2007 and in the 'Conferência Nacional de Comunicação' in 2009. This article seeks to understand the diversity of views about the public system of media in Brazil, in order to situate the debate in which emerges a new Federal Government policy to the sector, with the creation of Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

KEYWORDS

Public Broadcasting; Civil Society; State; Communication Policies; Fórum Nacional de TVs Públicas

1. Fronteiras de sentido: que radiodifusão pública queremos?

O debate brasileiro sobre a radiodifusão pública é anterior à Constituição de 1988, mas é nela que reside o cerne da discussão sobre a natureza dos sistemas de mídia. O texto do artigo 223, presente no Capítulo da Comunicação Social, menciona o princípio da complementaridade entre o público, o privado e o estatal. No entanto, a carência de regulamentações deixa um vazio de sentido sobre as fronteiras de cada uma das três esferas, o que é agravado pelo interdito sobre o tema da comunicação na agenda social brasileira, só recentemente com alguns sinais de superação.

1 - Sob a organização de Orlando Senna, à época secretário de Audiovisual do Ministério da Cultura, os esforços do Fórum congregaram a Secretaria de Comunicação Social (Secom), a Casa Civil e os Ministérios das Comunicações, da Justiça, da Educação, de Ciência e Tecnologia e da Fazenda.

A articulação em torno do I Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado em 2007, permitiu que a sociedade civil chegasse a um conjunto de reivindicações para o sistema público de mídia. Convocado pelo Ministério da Cultura em 2006, o encontro reuniu as associações nacionais de televisões universitárias (ABTU), legislativas (Astral), comunitárias (ABCCom) e público-educativas (Abepec), além de pesquisadores, representantes de movimentos sociais e integrantes de oito ministérios do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)¹

Depois de sistematizar estudos e propostas para o setor, durante etapas preparatórias, o Fórum foi realizado em maio de 2007, em Brasília. Uma carta com reivindicações, gerada a partir dos debates, foi entregue ao Presidente da República, que já tinha expressado a intenção de consolidar uma “rede pública nacional” de televisão. No contexto desse debate, em que se viam manifestados os diferentes projetos da sociedade civil para a TV Pública, o Governo Federal anunciou a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a gerir os serviços de radiodifusão na esfera federal, dentre eles um canal público de televisão, que iria ao ar em dezembro de 2007.

Diante da diversidade de proposições advinda do encontro entre Estado e sociedade civil, não se pode dizer que havia um projeto homogêneo para a radiodifusão pública no Brasil. Pelo menos entre os participantes do Fórum, o único consenso era o de que o tópico merecia a atenção do Poder Público, seja por meio de incentivo às instituições existentes ou pela criação de uma nova organização, de perfil agregador. Entretanto, a ideia de que o Estado deveria direcionar políticas para o setor não era (e ainda não é) opinião generalizada na sociedade, já que não faltaram protestos depois do anúncio de criação da TV Brasil, sob o argumento de que o governo “desperdiçava” dinheiro público e pretendia oferecer ingerência sobre as comunicações, como nos editoriais da Folha de São Paulo (2007; 2009).

Este artigo busca analisar as diferentes visões sobre a televisão pública encontradas no debate brasileiro da primeira década do século XXI. A abordagem começa pelos sentidos que o sistema público assume no Brasil, levando em conta as regulamentações incipientes sobre o setor. Em seguida, são analisadas as propostas apresentadas no I Fórum Nacional de TVs Públicas, como antessala da implantação do projeto de uma TV pública nacional. A análise busca oferecer um panorama sobre o que tem sido discutido sobre o tema no país, para que se possa entender o papel atual exercido pela EBC nas comunicações brasileiras.

2. Concepções e práticas de regulamentação do “público” nas comunicações brasileiras

O Estado se afirmou como o principal ator da radiodifusão pública, sem, no entanto, estabelecer instrumentos de autonomia, bem como sem favorecer um desenho equilibrado entre o estatal e o privado. Mesmo nos governos ditatoriais de Getúlio Vargas (1937-1945) e dos militares (1964-1985), quando se verificou um fortalecimento do Estado pela via autoritária, as emissoras estatais permaneceram à margem das privadas – e foi exatamente durante essas etapas históricas que a radiodifusão se consolidou como comercial.

A noção de sistema público surgiu na Constituição Brasileira de 1988, sem que houvesse esclarecimento sobre sua natureza. Segundo relato de Venício Lima (2008), o tópico foi introduzido na agenda constitucional por obra do então deputado Artur da Távola, que propunha a criação de uma matriz encabeçada “por instituições da sociedade e que funcionasse independente do Estado e do capital”, entendendo cada um desses agentes como forças sociais básicas de uma democracia. No entanto, a complementaridade não deveria ser um artifício para “eximir o sistema privado de radiodifusão de suas responsabilidades de ‘serviço público’ que simplesmente não pode existir sem a autorização e a fiscalização do Estado e da sociedade” (LIMA, 2009).

No campo normativo, pelo menos quatro referências, além desse artigo constitucional, fornecem pistas para o sentido conferido ao público na radiodifusão brasileira. O primeiro marco é o Decreto-Lei 236 de 1967, gestado no governo militar para complementar o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT). Além de legitimar a censura, a lei vincula a finalidade das televisões educativas à educação formal e massiva por meio da “transmissão de aulas, conferências, palestras e debates” (art. 13), assim como proíbe a propaganda comercial e o patrocínio dos programas. Em vigor ainda hoje, o decreto é mais restritivo do que propositivo, ao vedar o caráter comercial sem apontar caminhos para a radiodifusão pública.

O segundo indicativo surge com a cabodifusão, por meio da lei no 8.977 de 1995, conhecida como Lei do Cabo. O artigo 23 impõe às operadoras de serviço a reserva dos “canais básicos de utilização gratuita” (legislativos, comunitários e universitários). Apesar do ligeiro avanço representado pela garantia de espaço a esse conjunto de emissoras, não há preocupação nesta lei em relação à produção de conteúdo e aos princípios que deveriam nortear os canais públicos. Além disso, a legislação se restringe à tecnologia do cabo, sem qualquer menção às demais modalidades de TV por assinatura (MMDS e DTH) e quanto mais às emissoras do sinal aberto. Desse modo, uma das principais pautas de reivindicação das televisões comunitárias, legislativas e universitárias é a possibilidade de livre recepção. Na prática, a Lei do Cabo favoreceu principalmente a consolidação dos canais de TV governamental, financiados pelos três poderes públicos.

O terceiro momento normativo trata da criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a operar os serviços de radiodifusão do Governo Federal (de acordo com a Lei 11.652 de 2008). Dentre as missões da nova entidade, está “fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação” (artigo 3º). Além da operação da rede de rádios e televisões públicas ligadas ao Executivo Federal, a ela cabe a contraditória missão de desenvolver a comunicação governamental, tanto pela distribuição de publicidade legal dos órgãos federais quanto pela transmissão de atos e matérias do governo. A iniciativa difere-se dos dois registros legais anteriores, porque é a única que se preocupa com os princípios éticos diferenciais da matriz pública e com a natureza da programação.

O debate entre Poder Público, movimentos sociais e parte do segmento empresarial, em torno da I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), representa a quarta definição conceitual e o primeiro esforço, em vinte anos, em esclarecer os limites dos três sistemas mencionados pela Constituição de 1988. O diferencial dessa formulação se deve ao fato de que ela resultou de um processo de articulação da sociedade em defesa de uma comunicação mais democrática. Os participantes da Confecom acertaram que é preciso:

Regulamentar o Artigo 223 da CF, definindo os sistemas público, privado e estatal. O primeiro deve ser entendido como aquele integrado por organizações de caráter público geridas de maneira participativa a partir da possibilidade de acesso universal do/a cidadão/s a suas estruturas dirigentes e submetido a controle social. O segundo deve abranger todos os meios de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade comercial ou não comercial. O terceiro deve compreender todos os serviços e meios controlados por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação. Para cada um dos sistemas, devem ser estabelecidos direitos e deveres no tocante à participação na gestão, modalidades de financiamento e obrigações quanto à programação. (CONFECOM, 2009, p.27)

Segundo a conceituação apresentada pela Confecom, poderia ser entendida como pública uma televisão comunitária com gestão participativa e acessível aos cidadãos de seu entorno, sem discriminação ou partidarismo. Também se entende como pública as televisões ligadas à estrutura estatal, desde que estejam submetidas a controle social e sua esfera de gestão permita a incorporação ampla dos segmentos da sociedade.

Já no plano conceitual, as posições sobre os sistemas públicos de comunicação apontam ora para uma maior aproximação com o Estado, ora para com a sociedade civil. Uma instituição fortalecida pela ação estatal ou uma rede com mecanismos de participação popular costumam ser reivindicações correntes, ocupando cada uma delas um dos pólos da disputa de sentido. Não se tratam de posturas definitivas, uma vez que a realidade não permite separações maniqueístas – tais leituras servem, no entanto, para revelar tendências notadas entre pesquisadores, gestores, militantes e trabalhadores do campo público.

A primeira das interpretações, que podemos chamar de **concepção estatista**, pauta-se

pelo quadro tal como ele é, recusando a aceitar a esfera pública como um meio termo entre o Estado e o mercado (RAMOS, 2007). Essa visão se enraíza no pensamento de Antonio Gramsci (2007), para quem o conjunto de organismos privados de hegemonia, isto é, a sociedade civil, ocupa um lugar distinto dos aparatos institucionais de poder, sob o nome de sociedade política ou Estado – mas ambas as esferas formam o complexo cultural-ideológico, que na tradição marxista recebe o nome de superestrutura.

2 - Como defende Marcos Dantas, citado por MARTINS, 2008

Para essa compreensão, não há diferença entre o estatal e o público² : o Estado, público por natureza, estaria encarregado de organizar os sistemas públicos, em oposição à matriz privada ainda hegemônica. Um dos argumentos mais fortes dessa defesa reside na análise das experiências internacionais, pois, na maior parte dos países, com destaque para a Europa, o sistema de radiodifusão se divide entre privado-comercial e público-estatal.

Em uma segunda visão, de perfil **associativista**, define-se o campo pelo que ele ainda não é, mas poderia ser. Na tentativa de valorizar a capacidade de gestão das organizações sociais (CABRAL, 2009), o público assume o sentido do que é ao mesmo tempo não estatal e não comercial. A partir da defesa da complementaridade entre os sistemas, como forma de “corrigir o inquestionável desequilíbrio histórico existente” (LIMA, 2009), essa leitura guarda alguma afinidade com a noção de “esfera pública” em Habermas (1984), um espaço livre que pertence à ação dos sujeitos sociais. Esse parece ser o sentido presente na Constituição Brasileira e na tentativa de esclarecimento conceitual buscada pela I Confecom.

Essa dificuldade em distinguir o público, o estatal e o privado na radiodifusão brasileira levou à formulação de outras definições, mais próximas à realidade do universo midiático. Na prática, o campo se associa a um sentido de “não comercial”, isto é, ao conjunto de iniciativas voltadas para finalidades criativas e não para o consumo. Sejam comunitárias, legislativas, universitárias ou “educativas”, todas essas televisões se colocam, de alguma maneira, à margem do mercado e das amarras dos índices de audiência, ainda que a busca por experiências inovadoras tenha encontrado barreiras no baixo orçamento e nas políticas editoriais pouco autônomas.

Daí nasceu aquela que é a concepção mais corrente sobre TV pública no Brasil. O perfil não comercial deriva de uma noção segundo a qual “o entretenimento, esse pujante ramo do comércio, não tem nada a ver com a comunicação de caráter público”, como afirma Eugênio Bucci (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 13). Então presidente da Radiobrás, Bucci apresentou ao Fórum de TVs Públicas um texto com um título revelador (que, por si só, tem a virtude de dizer muita coisa): A televisão pública não faz, não deveria dizer que faz e, pensando bem, deveria declarar abertamente que não faz entretenimento.

A crítica de Bucci se dirige às práticas televisivas voltadas para a formação de hábitos de consumo e assim concorda Laurindo Leal Filho (2007, p.14), ao dizer que esse tipo de conteúdo se mostra “inconciliável com uma programação mais reflexiva, balizadora do modelo público”. Essa identificação entre o público e o não comercial também é notada no cenário internacional: segundo o relatório publicado em 2000 pela UNESCO, um dos princípios da TV pública é a chamada *distinctiveness*, que “deve conduzir emissoras públi-

cas a inovar, criar novos formatos, novos gêneros, definir o ritmo do mundo audiovisual e conduzir as outras redes de radiodifusão na sua trilha” (UNESCO, 2001, p.13, tradução nossa).

Essa visão, que inclui o fomento à crítica e à liberdade criativa, faz sentido frente a um contexto histórico no qual a televisão vem se pautando pela busca da audiência e pelo incentivo ao consumo. Mas aí reside um risco para as políticas de comunicação: o entretenimento não é condenável por si só, mas sim pelas formas que assume. Do contrário, seríamos levados a equívocos tais como o de pensar que a melhor política de televisão é aquela que não faz televisão, como se pode apreender da frase do próprio Bucci (ibidem, p. 19): “O negócio da televisão pública não é entretenimento e, indo mais longe, não é sequer televisão: é cultura, é informação, é liberdade.”

Apesar do sentido original da palavra remeter à “distração”, as experiências provaram que o público elabora interpretações para o mundo a partir de programas ficcionais ou lúdico-afetivos, como aponta uma tradição extensa de pesquisas que consideram o papel da comunicação na formação do imaginário popular, em âmbito nacional, regional ou local, com destaque para a telenovela (MARTÍN-BARBERO; REY, 2001).

É preciso, portanto, buscar um entendimento da radiodifusão pública para além do não comercial, estabelecendo um conjunto de princípios próprios do campo – para os quais as disputas de sentido e práticas entre os atores sociais são fontes vivas.

3. O horizonte do campo público: O que querem os atores que debatem a televisão pública no Brasil

A diversidade de atores envolvidos no I Fórum Nacional de TVs Públicas contribuiu para agregar um campo até então disperso, mas com uma agenda que convergia para a presença do “público” na comunicação. Chamadas pelo Ministério da Cultura em 2006 a participar de um debate há muito requisitado pelo setor, as televisões educativas, universitárias, comunitárias e legislativas sistematizaram suas demandas em torno do fortalecimento do “campo público de comunicação”, uma esfera que abarca instituições com diferenças quanto à natureza jurídica e à finalidade comunicativa.

Em comum, essas TVs têm apenas o fato de comporem o sistema não comercial, em contraponto aos atores privados com finalidades de lucro. Na prática, reúnem desde agentes estatais, como os órgãos de comunicação dos poderes públicos, que levam ao ar as emissoras institucionais, até entidades de natureza privada, mas voltadas para assuntos relativos a comunidades de interesse e que desfrutam, portanto, de um perfil público. O Fórum representou o primeiro esforço de articulação entre essas instituições, a fim de conquistar, como expressado nos documentos da 2ª edição do encontro (2009), “um campo público de televisão editorialmente independente, que estimule a formação crítica do indivíduo para o exercício da cidadania e da democracia.”

A arquitetura horizontalizada do sistema público, com possibilidade de articulação técnica

e interlocução entre as várias entidades, era defendida tanto pelos setores representativos envolvidos no encontro quanto pelo segmento do governo ligado ao Ministério da Cultura na gestão do ministro Gilberto Gil (2003-2008). Entre as principais reivindicações das TVs do campo público, estava a criação de uma infraestrutura digital única e pública, acessível a todas as emissoras. Também na concepção do secretário de Audiovisual do Ministério da Cultura, Orlando Senna, à época do I Fórum:

Do mesmo jeito que o cidadão percebe o poder público como um todo na cadeia articulada entre municípios, estados e a União, o telespectador deveria poder estabelecer a conexão entre as diversas TVs do campo público, num processo de formação de amplas bases de audiência que beneficiaria a todas. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2006, p. 11)

Dado os agentes indutores do debate, não é de se estranhar a recorrência de certa abordagem do campo público de televisão como um vetor de fomento à produção cultural. Nessa linha, a TV pública atuaria como um “veículo difusor da produção audiovisual oriunda dos distintos agentes culturais da sociedade”, segundo Orlando Senna (*ibidem*, p. 09), permitindo formas híbridas (público-privadas) de financiamento e de produção. Mais do que uma política específica do setor de comunicações, o que se estava discutindo era um modelo integrado de políticas públicas, em que iniciativas de promoção cultural e educacional e de inclusão digital poderiam convergir para o território da televisão.

Nessa linha de pensamento, o ministro Gilberto Gil defendia a aproximação da TV pública com escolas, universidades e comunidades como centros produtores de conteúdo, rompendo com uma orientação centralizadora notada até o passado recente brasileiro, que “explica por que hoje certas regiões e estados do Brasil têm menos presença na televisão pública” (*ibidem*, p.06). Sob esse ponto de vista, o Estado poderia ser um articulador da rede de comunicação, não o produtor direto predominante.

Para além das propostas que circulavam nas instâncias de poder, as organizações da sociedade civil defendiam o fortalecimento do Estado como indutor do campo público de comunicação. O documento-síntese do encontro, a chamada Carta de Brasília, recebia positivamente o projeto já anunciado de criação de uma rede pública de TV pelo Executivo Federal e recomendava que esta deveria “ampliar e fortalecer, de maneira horizontal, as redes já existentes” (I FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS, 2007).

A Carta de Brasília é um manifesto em defesa do apartidarismo e da independência das televisões públicas. Com o propósito de tornar vigente a complementaridade entre os sistemas de radiodifusão, a sociedade civil organizada entendia como projeto ético-estético da TV pública “a expressão maior das diversidades de gênero, étnico-racial, cultural e social brasileiras, promovendo o diálogo entre as múltiplas identidades do País” (*ibidem*). Desse modo, tanto as competências de gestão e de fiscalização quanto a definição das diretrizes de programação deveriam partir de um órgão colegiado, composto por segmentos sociais e culturais representativos – portanto, a reivindicação era de um sistema público vinculado

mais à sociedade e menos ao Estado.

De acordo ainda com o manifesto, caberia ao Poder Público, na figura da União, o encargo do financiamento, por meio de incentivos à produção audiovisual. Quanto às linhas de programação, o documento toca em pontos previstos na Constituição pelo artigo 221, para os quais o campo público assumiria posição de destaque: modelos produtivos independentes e regionais, além de parceria com o cinema nacional. Ainda que não devesse se orientar por critérios mercadológicos, a TV pública deveria assumir a sua vocação de veículo de massa e não segmentado. Para cumprir seus objetivos diferenciais junto aos telespectadores, foi ainda recomendado pela Carta de Brasília que essa matriz desenvolvesse parâmetros inovadores de aferição de audiência e qualidade.

Como se trata de um primeiro esforço de formulação de propostas, os Cadernos do Fórum e a Carta de Brasília têm muito mais o caráter de reconhecimento do setor e de manifesto em defesa dos princípios públicos, do que propriamente o de delimitar um programa de ação para Estado e sociedade civil. Que espaço caberia a cada instância na plataforma única de rede digital? O que seria feito das instituições já existentes no setor, especialmente as educativas estaduais, diante da entrada do Governo Federal como indutor? Como garantir mecanismos de controle público sobre as TVs comunitárias, caso se pretenda considerá-las como parte do campo? Por que não estender o debate para outras plataformas tecnológicas, como os meios digitais e o rádio, já que a convergência aponta para um conceito amplo de comunicações? São questões que permaneceram sem resposta.

A compreensão de que cabe ao Estado custear, de forma estável, o sistema público é uma defesa tanto das televisões público-educativas, quanto das comunitárias, universitárias e legislativas. As propostas contidas no Grupo de Trabalho que abordou a questão financeira no I Fórum Nacional de TVs Públicas apontam para uma diversidade de fontes públicas de financiamento: leis de incentivo; linhas de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); promoção cultural por parte de empresas estatais; e publicidade institucional dos órgãos federais, estaduais e municipais. Nos casos da desoneração tributária e da renúncia fiscal, o financiamento é indiretamente público, mesmo quando incide sobre o setor privado, pois são mecanismos que utilizam recursos do Estado.

Além das TVs do campo público, dois grupos militantes da comunicação expuseram suas concepções e propostas no debate: o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e o Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes). Enquanto as associações de televisões públicas priorizaram seus problemas específicos, a agenda de reivindicação dessas duas entidades apresentava uma pauta mais generalista, com indicativo da reforma estrutural do setor, para que os direitos e o exercício da cidadania estivessem garantidos. É no discurso do FNDC, por exemplo, que emerge pela primeira vez entre as organizações da sociedade civil a ideia de que o debate deveria ir além da televisão:

O FNDC entende que a instituição de um real sistema público de comunicação não pode ser efetivada com a exclusão dos segmentos da radiodifusão sonora. Esta compreensão não se dá somente porque quase todas as entidades que operam sistemas de televisão possuem ao seu

lado uma similar geradora de programação radiofônica. O casamento dos dois segmentos é essencial no momento em que a introdução da tecnologia digital permitirá o tráfego de todos os sinais de comunicação, independentemente de suas características ou naturezas, por “estradas” públicas e únicas. (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2007, p. 89)

Com raízes na Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC), que agregou profissionais e parlamentares em torno do propósito de garantir um viés democrático na agenda da comunicação durante a Assembleia Constituinte, o FNDC se formou em 1991, sendo oficializado em 1994. Dele participam entidades representativas de jornalistas, psicólogos, estudantes de comunicação, rádios comunitárias e trabalhadores de rádio e TV, que atuaram em debates decisivos para o setor, como o processo de elaboração da Lei do Cabo a concretização de um espaço de debate social na I Conferência Nacional de Comunicação.

No documento publicado pelo FNDC durante o encontro, o público é compreendido como “não estatal”, pois no conjunto de emissoras comunitárias e universitárias “reside o potencial de desenvolvimento de um legítimo sistema público” (ibidem, p. 81). O FNDC antevê os riscos do modelo a ser implantado pelo Governo Federal, com perfil estatal e verticalizado, que relegaria as emissoras já existentes a um espaço de segunda categoria. De acordo com a proposta da entidade, a gestão da matriz pública deveria assumir um caráter profissionalizado, não atrelada a governos ou ao mercado, estando subordinada a um Conselho Deliberativo de formação paritária.

Por sua vez, o Intervozes deriva de um movimento mais recente pelo direito à comunicação, em esforço inicial junto ao Projeto de Governança Global e à Campanha CRIS Brasil (Communication Rights in the Information Society). Por ocasião do Fórum de TVs Públicas, o Intervozes (2007) propôs uma leitura ampliada do sistema público, correspondendo ao conjunto de emissoras públicas, universitárias, comunitárias e privadas sem fins lucrativos, além dos operadores de rede públicos e as centrais públicas de comunicação, a serem criadas como espaço de capacitação e formação de políticas participativas. Desse universo estão excluídas as TVs e rádios estatais, operadas pelos três poderes da República, e as privadas comerciais. De acordo com a entidade, a sustentação do modelo estaria ancorada em mecanismos de gestão independente e financiamento diversificado.

Como se vê, as organizações da sociedade civil envolvidas na discussão do I Fórum enxergavam o sistema público a partir de diferentes ângulos – as concepções e propostas estão sistematizadas na Tabela 1. Desse debate ficaram ausentes as empresas privadas de radiodifusão, que também integram os “aparelhos privados de hegemonia” que compõem a sociedade civil, na visão de Antonio Gramsci. Assim, o uso da expressão “sociedade civil”, no contexto do encontro, acabou se restringindo às associações de televisões, sindicatos e grupos militantes ligados ao debate da democratização da comunicação, frequentemente com uma inspiração ideológica de esquerda. Mas esse recorte se deve antes à ausência do ator privado comercial no debate do que propriamente a um desvio de sentido.

TABELA 1 – Políticas para o sistema público de comunicação: Síntese das propostas da sociedade civil

Organização	Abepec	Astral	ABTU
O que é	Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais	Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas	Associação Brasileira de Televisão Universitária
Breve histórico	Fundada em 1998, reúne 20 televisões público-educativas	Criada em 2003, congrega atualmente 54 rádios e TVs legislativas	Instituída em 2000, possui atualmente 52 instituições de ensino superior (IES) associadas
Propósito	Defesa de uma TV pública independente, cuja programação esteja a serviço do cidadão e da sociedade	Representar o interesse das emissoras legislativas perante poderes, órgãos e associações públicas e estimular o debate sobre o papel desses veículos	Colaborar no desenvolvimento dos canais de TV universitária no país, em qualquer formato, meio e tecnologia, estimulando a sua multiplicação e contribuindo para o aprimoramento dos profissionais do setor
Posições no I Fórum (Configuração jurídica e institucional)	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento e expansão do campo público já existente - Definição dos princípios do sistema público - Atualização da legislação sobre TVs educativas (Decreto 236 de 1967) 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento das TVs e rádios legislativas como canais de informação, educação e participação popular - Entrada no sinal aberto e na TV Digital 	<ul style="list-style-type: none"> - Programação deve ser orientada por Conselho Consultivo - Ampliação das cotas de canais destinados à radiodifusão pública, com a facilitação do acesso de instituições sociais às novas outorgas - Projeto de estender a todas as IES a utilização dos canais universitários no cabo (incluindo os centros de pesquisa) - Regulamentação do artigo 221 da Constituição
Posições no I Fórum (Financiamento e Migração digital)	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de um modelo de financiamento que preserve a subordinação das TVs públicas aos interesses da sociedade e possibilite a realização de sua missão - Fundo para a formação de uma rede de produção para as emissoras públicas, nos moldes do DOCTV - Investimento em equipamentos para a digitalização das emissoras públicas (captação, edição e transmissão) – recursos federais, a fundo perdido, de modo a compensar a grande defasagem existente 	<ul style="list-style-type: none"> - Investimento que permita a conservação do acervo de imagem (emissoras legislativas de pequeno porte não dispõem de recursos para manter seus arquivos) - Necessidade de superar a burocracia das Casas Legislativas que entrava a atualização tecnológica - O financiamento privado é uma questão que inflige um princípio ético, já que o patrocinador poderá ter matérias de interesse sendo votadas na Casa Legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Estímulo à política de expansão dos canais universitários na internet - Criação de mecanismos que permitam a captação de recursos para a TV pública (flexibilização das restrições à publicidade comercial, fundos de financiamento de TV educativo-cultural, investimento direto do Estado, incentivo às inversões privadas na programação educativo-cultural).

Organização	ABCCom	FNDC	Intervozes
O que é	Associação Brasileira de Canais Comunitários	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação	Coletivo Brasil de Comunicação Social
Breve histórico	Criada em 2000 – na época eram 35 canais associados	Movimento criado em 1991 e formalizado em 1994	Iniciou suas atividades em 2002 e, em 2003, tornou-se uma associação civil sem fins lucrativos
Propósito	Representar os canais comunitários nas relações com o poder público, ser porta-voz de seus anseios, principalmente junto ao Ministério das Comunicações, à Anatel e ao Congresso Nacional	Luta pela democratização da comunicação, como parte de um esforço maior pelas garantias de acesso a serviços públicos, ao trabalho e a condições de vida dignas para todos os brasileiros	Reúne ativistas, profissionais e estudantes de Comunicação Social em torno da luta pelo direito à comunicação
Posições no I Fórum (Configuração jurídica e institucional)	<ul style="list-style-type: none"> - Os canais comunitários devem funcionar como verdadeiros centros de mídia comunitária, com salas de aulas e estúdios de acesso público – criação de escolas de mídia comunitária - Política de estímulo para ocupação dos canais básicos de utilização gratuita nas localidades que contam com operadoras de cabodifusão - Participação social: todos são produtores de conteúdo 	<ul style="list-style-type: none"> - Emissoras universitárias e comunitárias são o potencial do sistema público - Controle público sobre os sistemas privado e estatal. Controle direto sobre o sistema público. - Gestão: Conselho Deliberativo paritário, formado por segmentos sociais - Descentralização e regionalização do sistema público 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema público: composto por entidades públicas, comunitárias e universitárias (ficam de fora estatais e comerciais) - Produção descentralizada: produtores independentes e regionais - Centrais públicas de comunicação: núcleos de produção e capacitação comunicativa - Conselho Nacional de Comunicação Pública (CNC): deve ser criado para definir as políticas de gestão do sistema público. Formado pela sociedade civil e pelo Governo Federal.
Posições no I Fórum (Financiamento e Migração digital)	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamento: fundos públicos e legalização da publicidade institucional - Canal da Cidadania na TV Digital: transmissão de programas das comunidades locais – perfil público e não estatal - Garantia de espaço na TV Digital para todos os canais básicos de utilização gratuita e que eles não sejam explorados pela União e sim pelos administradores do sinal das TVs comunitárias 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamento diversificado garante independência - Os canais públicos teriam seu orçamento acrescido de uma verba extraordinária para o financiamento da migração de sua infra-estrutura para o ambiente digital - Criação de uma taxa por domicílio, que associe o financiamento dos canais públicos com a manutenção de uma rede metropolitana sem-fio de internet em alta velocidade (voz, dados e vídeo) 	<ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Comunicação Pública, gerido de maneira pública pelo CNC, a partir de recursos de orçamento do Estado, taxação sobre publicidade, pagamento pelo uso do espectro, impostos sobre aparelhos de TVs e doações - Nova política de uso e ocupação do espectro, com a redefinição das outorgas ocupadas, expandindo a presença das emissoras públicas no sinal aberto - A legislação da comunicação social eletrônica precisa ser atualizada

Tabela elaborada a partir dos documentos do I Fórum Nacional de TVs Públicas e de outros textos publicados por essas organizações

A disputa entre as concepções de sistema público que se seguiu ao I Fórum Nacional de TVs Públicas alcançou a etapa concreta da formulação de políticas, com a implantação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Entretanto, as negociações de interesse e pontos de vista não cessaram, especialmente porque, dois anos depois do primeiro encontro, a sociedade civil retomou o debate na segunda edição do encontro, em sentido inverso de

agregação: agora eram as organizações sociais voltadas para a comunicação que convidavam o governo a participar.

A nova configuração de forças, posterior à criação da TV Brasil e a suas realizações iniciais, permitiu que os grupos militantes e as associações civis concebessem propostas mais sistematizadas e abordagens críticas do processo em andamento, durante o II Fórum de TVs Públicas, em maio de 2009. O entendimento do novo encontro foi o de que o sistema público não estatal deve considerar a Lei da EBC (Lei 11.652 de 2008) como diretriz normativa, respeitando princípios tais como a autonomia em relação ao Estado para definir produção, programação e distribuição de conteúdo, além da participação da sociedade civil no controle das ações, respeitando-se o critério de representação plural (II FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS, 2009). Ainda de acordo com o documento produzido, a chamada Segunda Carta de Brasília:

A diferença fundamental entre os dois sistemas [estatal e público] é que, no sistema de radiodifusão público não estatal, as diretrizes de gestão da programação e a fiscalização devem ser atribuição de órgão colegiado deliberativo, representativo da sociedade, no qual o Estado ou o governo não devem ter maioria. (ibidem)

Não foi o que se efetivou na prática. A diversidade de concepções dentro do próprio governo, em torno dos projetos para a TV pública, cedeu lugar ao predomínio do vetor de forças favorável ao protagonismo do Estado. Essa concepção centralista, em oposição à visão descentralizada defendida pela sociedade civil, não se fez notar somente no anúncio equivocado do ministro das Comunicações à época, Hélio Costa, de que o governo pretendia criar uma televisão pública porque dispunha de pouco espaço na mídia comercial – o que terminou por afastá-lo da condução das políticas sobre o tema. O ator que então assume o lugar de principal indutor do processo, o então ministro da Secretaria de Comunicação Social, Franklin Martins (2007, grifo nosso), anunciava que:

a ideia é partir do que o Governo Federal tem no momento atual. Ele tem o quê? Tem a Radiobrás e tem a TV educativa do Rio e do Maranhão. A ideia é fundir essas duas estruturas. Isso dá uma espinha dorsal para uma programação que ao mesmo tempo se abre para a parceria com o conjunto de TVs culturais, educativas, universitárias existentes no país, como o caso da TV Cultura. Então a ideia é estabelecer uma parceria que vá aos poucos formando uma rede pública de televisão, porque nós não temos uma rede pública de televisão estruturada no Brasil. Nós temos o quê? Várias TVs públicas, universitárias, culturais, mas que você não pode dizer que constituem uma rede pública, com projeto próprio, com uma parceria definida. É isso que o Governo Federal pretende: **exercer um papel de liderança dentro disso, que seja capaz de convocar, de trazer para o mesmo movimento o conjunto de emissoras com esse caráter.**

3 -Declarações feitas durante o II Fórum Nacional de TVs Públicas.

Essa também era a compreensão da primeira presidente da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), a jornalista Tereza Cruvinel, para quem a instituição criada não tinha a pretensão de hegemonizar, mas de liderar o campo público. Dentro do projeto que então é formulado, a concepção central enxerga a TV pública como um veículo de massa, que deve se voltar para a busca do maior número de telespectadores, assumindo um papel social destacado³. No entanto, frente à centralização exercida pela EBC, o que terá sido feito das reivindicações das entidades do campo público? Há espaço para a participação social nesse novo cenário? São problemáticas ainda em curso, de um processo não consolidado, que precisam de respostas.

4. Considerações finais: Perspectivas para os próximos anos

O cenário que se seguiu à criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), do final de 2007 ao início de 2008, representou uma oportunidade de reestruturação do campo público de comunicação, na direção do fortalecimento de uma rede encabeçada pelo Governo Federal. Uma nova análise que se estenda especificamente sobre a EBC precisa ser feita em espaço oportuno. Por ora, o objetivo desta reflexão foi entender o contexto de debate que antecedeu à elaboração de uma nova política para a televisão pública, que reverberou sobre a estrutura da nova instituição.

Mais do que definições claras sobre os sistemas de comunicação, as políticas e as leis brasileiras realizaram omissões ou produziram engessamentos, como aquele que restringe a TV educativa à educação formal. O Fórum Nacional de TVs Públicas, em suas duas edições, e a Conferência Nacional de Comunicação vieram à contramarcha dessa tendência, como consequência da articulação entre os atores sociais. O mesmo se dá com a legislação da EBC, que emerge como o primeiro estatuto legal que menciona as características da televisão pública – e permanece, portanto, como marco para as regulamentações posteriores.

O que se espera é a continuidade do debate sobre a televisão pública no Brasil – temática que ganhou um espaço inédito de mobilização de entidades e agentes políticos com o I Fórum Nacional de TVs Públicas. Para essa discussão a EBC também pode contribuir, como fomentadora de reflexões sobre o tema da comunicação pública, dentro e fora da TV, em seminários e audiências públicas. Somente a disputa de sentido na sociedade, por meio do enfrentamento e do diálogo, poderá conduzir ao aperfeiçoamento das políticas públicas para o setor.

5. Referências Bibliográficas

CABRAL, Adilson. Sistema público de comunicação: por uma mídia de todos. In: Anais do XIV Congresso de Ciências da Comunicação da Região Sudeste. Rio de Janeiro: Intercom, 2009.

CONFECOM (I Conferência Nacional de Comunicação). Caderno de propostas aprovadas. Brasília: Ministério das Comunicações, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. EBC, BBC e TV Brasil. Opinião. São Paulo, 2007b, 02 de dezembro de 2007.

_____. TV que não pega. São Paulo, 31 de julho de 2009.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere (seis volumes). Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

I FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS. Manifesto pela TV Pública Independente e Democrática (Carta de Brasília). Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

II FÓRUM NACIONAL DE TVS PÚBLICAS. Carta de Brasília II. Brasília: 2009.

INTERVOZES. Proposta para um Sistema Público de Radiodifusão: uma contribuição ao Fórum de TVs Públicas. Brasil: Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2007.

LEAL FILHO, Laurindo. A televisão pública brasileira, um vazio histórico. In: Anais do Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação - Compós. Curitiba, PR: Compós, 2007.

LIMA, Venício A. de. Um lutador pela comunicação democrática. Observatório da Imprensa, 15 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=485MEM002>> (Acesso em 29 de agosto de 2009)

_____. O princípio da complementaridade. Observatório da Imprensa, 13 de janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=520IPB001>> (Acesso em 29 de agosto de 2009)

MARTÍN-BARBERO, Jesús; REY, Germán. Os exercícios do ver: hegemonia audiovisual e ficção televisiva. SENAC: São Paulo, 2001.

MARTINS, Franklin. [Debate sobre o projeto de criação da televisão pública brasileira] Brasília, 2007. Reunião Ordinária na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática na Câmara dos Deputados. 27 de junho de 2007.

MARTINS, Mariana. Os papéis do Estado e do mercado. Observatório da Imprensa. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=507IPB005>> (Acesso em 29 de agosto de 2009)

MINISTÉRIO DA CULTURA. I Fórum Nacional das TVs Públicas: Diagnóstico do campo público de televisão (Caderno de Debates vol.1). Brasília: Ministério da Cultura, 2006.

_____. I Fórum Nacional das TVs Públicas: Relatório dos Grupos Temáticos de Trabalho (Caderno de Debates vol. 2). Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de sociedade civil. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos. Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas. São Paulo: Paulus, 2007, pp.19-48.

UNESCO. Public Broadcasting: Why? How? World Radio and Television Council: 2001.