



# intervozes



**CONTRIBUIÇÃO AO  
II FÓRUM NACIONAL  
DE TVs PÚBLICAS**

# CONTRIBUIÇÃO AO II FÓRUM NACIONAL DE TVs PÚBLICAS



**intervozes**  
coletivo brasil de comunicação social

[www.intervozes.org.br](http://www.intervozes.org.br)

Esta publicação foi desenvolvida e redigida pelo  
Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social.

© Permitida a cópia ou reprodução total ou parcial do conteúdo,  
desde que sem finalidade comercial e garantida a citação da fonte.

Maio 2009



1 REGULAMENTAÇÃO	3
2 GESTÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR	6
3 FINANCIAMENTO	9
4 PROGRAMAÇÃO	12
5 DISTRIBUIÇÃO E TRANSIÇÃO À PLATAFORMA DIGITAL	17

# 1 REGULAMENTAÇÃO

## 1.1 Contextualização

A regulação das comunicações no Brasil se apresenta como um problema cujo enfrentamento é necessário em um processo de reflexão sobre os desafios e o crescimento de um Sistema Público. É, no mínimo, estranho que se tenha dado início à construção de um Sistema Público de Radiodifusão no país, com a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), sem antes ter sido feita uma reestruturação atenta e aprofundada de todo o ambiente regulatório desse setor, visto que o mesmo, da maneira como está, traz empecilhos à construção de tal empreitada.

Mesmo com a previsão da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal positivada no Artigo 223 da Constituição Federal, não há regulamentação diferenciando estas categorias, tampouco definindo o que estaria no escopo de cada uma. Vale ressaltar que, mesmo tendo sido por muitos anos considerado um avanço normativo, o Artigo 223, como está descrito na Constituição Federal, prevendo a diferença entre o público e o estatal, pode ser, nas palavras do Professor Murilo César Ramos (UnB), uma “armadilha normativa”. Este é um debate que precisa ser feito. Neste documento, no entanto, nos limitaremos a apresentar propostas visando dar resposta à necessidade de

regulamentação deste artigo e dos aspectos relacionados ao Campo Público de Televisão (CPTv).

A propósito desta discussão, deve-se partir de um primeiro entendimento: o de que a concessão, permissão ou autorização para exploração de um serviço de radiodifusão é um serviço público estatal. A radiodifusão é um tipo de serviço público não exclusivo do Estado e que este tem por **obrigação prestar**, mas também **outorgar a terceiros sua exploração** por meio de concessões, permissões ou autorizações. Sendo assim, todo serviço de radiodifusão é um serviço público estatal e o Estado é titular deste serviço. Cabe ao Estado, **enquanto ente público**, construir instrumentos de regulação dos serviços públicos que os torne acessíveis, universais e democráticos.

Em termos concretos, existem atualmente apenas dois tipos de concessão de outorgas para televisão: as **genéricas para serviços de radiodifusão de sons e imagens**, geralmente utilizadas para fins comerciais, e as **educativas**. O Decreto 236 de 1967, que criou a figura das televisões educativas, assim como boa parte do ambiente regulatório de toda a radiodifusão, está caduco. Como pode ser visto no seu Artigo 13: “A televisão educativa se destinará à divulgação de progra-

mas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates. Parágrafo único – A televisão educativa não tem caráter comercial, sendo vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos” (BRASIL, 1967).

Outro problema está no financiamento das emissoras educativas. O decreto impede que estas tenham qualquer tipo de propaganda ou patrocínio, mas, por outro lado, não prevê fontes de financiamento condizentes com as necessidades destas emissoras. A falta de financiamento contribuiu e muito para que estas emissoras dependessem muitas vezes de financiamentos incertos, alguns até atrelados à vontade dos governantes dos poderes executivos estaduais, que eram contemplados com a outorga para exploração destas concessões.

As crises nas quais muitas vezes se encontraram as emissoras públicas educativas, relacionadas às políticas neoliberais da década de 90, fizeram com que muitas se transformassem em Organizações Sociais (OSs) ou Fundações Públicas de Direito Privado. Esta mudança, resultado da aprovação da Lei das Organizações Sociais (9.637/98), permitiu que as emissoras recebessem recursos oriundos de patrocínio e publicidade institucional, mas também ainda de forma bastante desestruturada.

As demais formas de canais considerados do Campo Público (universitários, comunitários, legislativos) foram criadas no bojo da regulamentação do serviço de TV a Cabo. Foi a Lei do Cabo (8.977/1995) que previu a existência desses canais, chamados de Canais Básicos de Acesso Gratuito. Apesar de algumas exceções no sinal aberto, eles ficam restritos a quem tem condições de comprar o sinal de uma televisão a cabo.

### 1.2 Propostas

Entendemos que há problemas no Artigo 223, na diferenciação entre os sistemas estatal e público. Mas, admitindo que uma mudança na Constituição Federal no momento é uma possibilidade pouco provável, apresentaremos uma proposta de regulamentação da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal no que tange àquelas emissoras do Campo Público. A baliza para a diferenciação está ligada à natureza institucional e aos modelos jurídicos dos órgãos que exploram a outorga e/ou licença. Ela, inclusive, deve motivar a extinção dos atuais tipos de outorgas (de radiodifusão e educativa) para a criação de novas figuras baseadas em cada um dos três sistemas e de seus subsistemas. Com base nestes princípios e diretrizes, defendemos:

> **O Sistema Estatal (governamental/institucional):** é o composto por todos os veículos geridos/administrados por órgãos/instituições ligados direta ou indiretamente a algum poder da República (Executivo, Legislativo ou Judiciário). Aqui estariam, a título de exemplo, a NBR, canais cujas outorgas estejam diretamente ligadas às secretarias de governos ou municípios, os canais do Judiciário e do Legislativo, em nível nacional, estadual e municipal. Comporiam ainda este sistema as emissoras operadas por universidades públicas. As responsáveis pela programação das emissoras destes sistemas seriam as secretarias e coordenações de comunicação dos órgãos, como, no caso da NBR, a Secretaria de Comunicação Social do governo federal (Secom), e assim por diante. O financiamento seria aquele previsto para comunicação para cada um desses poderes. Os meios deste sistema não teriam outorga específica, uma vez que não há necessidade de o Estado outorgar a si mesmo uma concessão de radiodifusão.

> **O Sistema Público:** é o formado por instituições estatais criadas especificamente para a exploração de meios de comunicação, com modelo de gestão radicalmente democrático e participativo e composto por instâncias de controle formadas por diferentes setores e representações da sociedade e do Estado (sendo este sempre em minoria). A sua estrutura se assemelha a das universidades federais, com autonomia política e de gestão com relação ao Estado, contudo, com financiamento público. Este deve ser previsto em lei e obedecer a um conjunto complexo de mecanismos (ver financiamento na página X). A composição da direção e conselhos que constituem o modelo de gestão deste sistema deve ser decidida em Conferências Nacionais a serem realizadas periodicamente ou, na impossibilidade destas, em procedimentos de escolha democráticos. O conselho deve representar igualmente todas as regiões do país, bem como a diversidade política, social e cultural do povo brasileiro. A empresa pública, ou outra figura jurídica, criada para exploração de meios públicos faz parte do Estado, mas não é subordinada a nenhum órgão específico deste, tendo, como já mencionado, gestão própria e permeada por variados mecanismos de incidência da sociedade. É salutar que, a partir de suas emissoras, seja organizada uma rede nacional com programação composta pelas diferentes emissoras do Campo Público. Será criada uma outorga específica para este tipo de serviço nomeada **pública**.

> **O Sistema Privado:** é o sistema que abarca todos os meios de comunicação mantidos por entes privados, sejam eles empresas, associações, fundações ou qualquer outro tipo de organização da sociedade civil com existência legal. Ele é dividido em dois subsistemas: o comercial e o não-comercial.

> **O Sistema Privado Não-Comercial:** sistema que compreende toda sorte de agremiações legalmente constituídas cujas atividades não incluem a obtenção de lucro. Ele pode, assim como acontece na saúde e na educação com as instituições chamadas filantrópicas, ser parcialmente financiado pelo Estado. Neste sistema estariam também serviços com finalidades específicas, como as TVs comunitárias e universitárias (concedidas a instituições particulares de ensino superior). No caso das comunitárias, os aspectos que lhes aproximam da lógica do sistema público (como conselhos de programação e outras instâncias participativas) podem gerar direitos diferenciados, como mecanismos de financiamento estatais específicos.

> **O Sistema Privado Comercial:** sistema formado por entes privados que exploram meios de comunicação com finalidades lucrativas. Esta natureza não exige, em absoluto, o forte controle por parte da sociedade para garantir as obrigações referentes a sua dimensão de serviço público.

> **O Campo Público:** é o campo formado pelas emissoras públicas, privadas não-comerciais, governamentais e institucionais. Ele se organiza pela necessidade de consolidar uma robusta política para as emissoras não-comerciais no país, convergindo no projeto de fortalecimento de todas estas modalidades, mas mantendo as especificidades de cada uma delas.

## 2 GESTÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

### 2.1 Contextualização

Para além do carácter não-comercial de suas emissoras, o Campo Público pode ser caracterizado por uma relação com a população diferenciada das emissoras privadas com finalidades lucrativas. Nos discursos de seus dirigentes, esta modalidade de mídia é apresentada como serviços que tratam o indivíduo não como consumidor, mas como cidadão e como objeto central destas experiências de comunicação, pois todas as atividades desenvolvidas por estas teriam como finalidade atender aos diversos interesses, demandas e gostos dos públicos.

Para a efetivação de fato do carácter **público** do Campo Público de Televisão, a gestão deve ser encarada como uma das dimensões centrais, pois ela diz respeito à administração e a processos decisórios das emissoras, de seus recursos e das atividades que desempenham. Assim, ao se falar de gestão, abrangemos todas as definições sobre estrutura (manutenção ou criação de novas emissoras ou veículos), financiamento (fontes de receita, arrecadação e aporte dos recursos em custeio, pessoal e investimentos) e atividades editoriais (linhas, diretrizes e execução de programas e demais produtos culturais) realizados pela emissora. Em sentido amplo, se considerado o Sistema Público de Comunicação, a gestão

contempla também todo o conjunto de regulamentação infralegal e interna ao sistema.

Um dos elementos cruciais da gestão é o controle, entendido como os processos e as instâncias a partir dos quais a população e suas organizações incidem na discussão sobre os rumos das TVs do Campo Público. As condições estabelecidas por estes processos e instâncias determinam, portanto, o grau de abertura à participação efetiva do público neste tipo de experiência de comunicação.

Entre as experiências internacionais, podemos identificar dois grandes modelos de gestão aplicáveis aos sistemas públicos de comunicação: a) modelos simplificados e b) modelos complexos. O formato simplificado de participação consiste na composição de instâncias decisórias e administrativas ou métodos de escolha de diretores/conselheiros reduzidos ao domínio dos governos. Neste modelo, há poucos mecanismos institucionais ou consultivos que conectem o sistema à esfera civil. Neste formato, há uma relação linear e hierárquica entre as instâncias maiores dos governos e o Sistema Público de Comunicação. Este modelo hierárquico pode gerar diversos problemas que enfraquecem a legitimidade e põem em xeque a autonomia e a missão

de um SPC, tornando o sistema mais frágil e suscetível à ação de governos de plantão, além de não estabelecer um vínculo orgânico e forte com os cidadãos, com o público.

Diversos países desenvolveram modelos mais complexos de gestão que não representam necessariamente a exclusão dos governos na indicação de instâncias decisórias. O intuito é justamente impedir a influência ou ingerência governamental excessiva no sistema. Porém, de forma mais ampla, o que caracteriza este modelo é a existência de um conjunto de outros dispositivos de intervenção e participação popular que tendem a legitimar o sistema e a conectá-lo ao conjunto dos cidadãos, como os comitês de jornalismo, os conselhos de audiência e as consultas públicas, além de dispositivos internos como *ombudsman* ou ouvidorias. Neles a participação é vista como fundamental não apenas nos principais órgãos decisórios – os conselhos curadores ou diretores –, mas em diversas esferas das atividades realizadas pelas emissoras, desde a definição de diretrizes em comitês específicos para cada produto ou canal até o momento de avaliação, sob as mais variadas óticas, acerca dos conteúdos produzidos e veiculados pelos diversos veículos que conformam o Sistema Público de Comunicação e o Campo Público de Televisão.

No Brasil, a gestão sempre foi o calcanhar de Aquiles das experiências de boa parte do CPTV. A despeito das possibilidades de participação em canais comunitários, no restante das modalidades as condições de participação real dos cidadãos e de suas organizações são limitadas e precárias, independentemente da diversidade de seus modelos. Em emissoras mantidas por fundações, é adotada a lógica de órgãos consultivos e diretivos participativos (conselhos), embora com situações particulares. Na Fundação Padre Anchieta, mantenedora da TV e da Rádio Cultura em São Paulo, por exemplo, houve a estruturação de um modelo auto-reprodutível. O Conselho Curador é formado por 47 membros, sendo 20 natos de instituições públicas, três vitalícios, um representante dos trabalhadores e outros 23 escolhidos pelos fixos. Se por um lado o arranjo institucional aparentemente protege a emissora das ingerências governamentais, por outro cria uma estrutura interna de poder também pouco permeável à incidência das forças da sociedade.

Já a Fundação Piratini, que administra a TVE do Rio Grande do Sul, possui arquitetura mais aberta à sociedade. Dos 25 integrantes do Conselho da entidade 19 são oriundos de entidades da sociedade civil, sendo 13 representantes de entidades com assento fixo e seis eleitos. O órgão é formado ainda por três secretários de Estado, um trabalhador escolhido por seus pares e um

representante do Fórum de Instituições de Ensino Superior. A Fundação TV Minas – Cultural e Educativa é gerida por um Conselho Curador de sete membros, sendo três secretários de Estado, uma personalidade reconhecida como referência na área e representantes do setor empresarial, das entidades sindicais e das entidades de ensino superior.

Nas emissoras legislativas, a gestão é fortemente concentrada nas mesas diretoras de cada Casa, que geralmente indicam um diretor-geral. Estas direções normalmente são trocadas em consonância com a alternância de comando do órgão, que ocorre a cada dois anos no caso da Câmara e Senado. Um avanço, ao menos no plano federal, tem sido a criação de órgãos colegiados, ainda que restritos na sua formação, para a discussão das diretrizes editoriais. Na TV Câmara, o Conselho Editorial é formado pelos Diretores Geral e Executivo da emissora, seis responsáveis pelos Núcleos de Produção e dois representantes dos colaboradores (servidores e terceirizados). No Senado, o órgão é formado pelos coordenadores de núcleos (produção de programas, jornalismo, entrevistas, documentários, criação, programação, arquivo, operações, internet, almoxarifado e administrativo).

Nas universitárias, há menos dados quanto aos modelos de gestão adotados. Mas a partir das informações disponíveis é possível arriscar uma avaliação preliminar sobre a dificuldade da comunidade acadêmica em incidir nas diretrizes e nos conteúdos das emissoras. Órgãos colegiados como os já citados conselhos são raros, ficando a direção dos canais diretamente controlada pelos gabinetes de reitores. A presença de diversas TVs na exploração conjunta de um canal não compensa esta tendência, uma vez que este momento da gestão geralmente limita-se apenas à definição da divisão de horários a serem ocupados no canal.

A TV Brasil, que deveria significar um avanço em relação a este quadro, tem poucas brechas para a participação em sua gestão. No Conselho Curador, que deveria ser espaço para incidência da população nos veículos públicos, os segmentos da população não participam nem com representantes – uma vez que seus integrantes são escolhidos como personalidades sem vínculos com setores da sociedade – nem do processo de indicação dos integrantes do Conselho, uma vez que os 19 membros da sociedade civil são definidos pelo Presidente da República. Mesmo o simples acompanhamento é obstaculizado pela decisão do Conselho em não abrir suas reuniões nem disponibilizar as atas destes encontros.

## 2.2 Propostas

Frente a este quadro, é urgente a construção de mode-

lo(s) que assegure(m) a participação na gestão. Isso significa colocar a arquitetura do sistema e seus processos decisórios em uma lógica de múltiplas incidências, combatendo o monopólio de uma única fonte e privilegiando a presença do **público** e de suas organizações nas instâncias de controle e de direção das emissoras. Estas incidências partem da concepção de que o público é formado tanto pelo seu caráter de universalidade da sociedade quanto pela sua natureza de soma dos particulares. Assim sendo, a busca do público, como já ocorre em diversas outras esferas do Estado, deve buscar a presença dos segmentos organizados da sociedade por meio de processos democráticos de constituição de instâncias e possibilidades de opinião

Neste sentido, defendemos a criação de mecanismos de participação mais sofisticados, diversificados e plurais, primando pela autonomia e privilegiando órgãos colegiados que acolham a presença dos diversos segmentos organizados da sociedade. Isso significa adotar, em uma eventual regulamentação, um formato de Conselho diferente dos implantados nas experiências existentes, composto por organizações da sociedade e escolhido por meio de métodos democráticos, nos quais a população possa decidir sobre quem irá representá-la nestes espaços. Para além desta instância, avaliamos ser fundamental a criação de mecanismos complementares de consulta, discussão editorial e avaliação dos resultados específicos de cada conteúdo e gerais.

A partir destas premissas e diretrizes, propomos:

- Criação de conselhos organizados da seguinte maneira: (1) composição por membros do poder público, pelos trabalhadores da empresa e da área da comunicação, por pesquisadores e acadêmicos e por representações de setores da sociedade, contempladas as diversidades étnico-racial, de gênero, de classe, de orientação sexual, de geração e de região; (2) indicação por meios diretos pela população – em Conferências, como ocorre na área da saúde, ou por meio de votação por entidades, como acontece no Comitê Gestor da

Internet no Brasil (CGI.Br); (3) limitação da participação de indivíduos diretamente ou pregressamente vinculados à mídia comercial, com um período de quarentena entre a experiência pregressa e a nomeação para a instância;

- Os conselhos deverão ter, entre suas prerrogativas, não apenas a fiscalização dos conteúdos veiculados, mas a possibilidade de incidência em todos os assuntos das emissoras, especialmente no que tange à sua política de financiamento e de distribuição dos sinais;
- Criação de comitês de audiência formados por usuários, que responderiam a cada um dos diversos serviços ou canais ou a temáticas específicas (como a representação de gênero ou de raça e etnia).
- Instituição de consultas e audiências públicas sobre assuntos relevantes concernentes às emissoras e ao Sistema Público de Comunicação. As consultas devem buscar ouvir de fato as contribuições da sociedade, que serão analisadas pelo conselho e por outros órgãos participativos de gestão. As audiências devem ocorrer em todas as regiões atendidas por cada emissora, devendo ser garantidas condições para que cada canal possa realizá-las.
- Implantação de comitês de jornalismo, que reúnam os dirigentes das áreas de jornalismo e os trabalhadores dos programas deste gênero para manter uma reflexão contínua sobre os caminhos para garantir a qualidade editorial das notícias produzidas.
- Implantação obrigatória de ouvidorias comandadas por um ouvidor eleito pelos conselhos, com mandato fixo e com independência de atuação, com a prerrogativa não apenas de receber e sistematizar as críticas, opiniões e avaliações dos telespectadores, mas também de realizar um balanço próprio das atividades editoriais desenvolvidas pelas emissoras, que seria apresentado aos telespectadores em horários garantidos na programação.

# 3 FINANCIAMENTO

## 3.1 Contextualização

O modelo de financiamento é essencial para a sustentação e a consecução dos objetivos de um Sistema Público de Comunicação e de emissoras do Campo Público de Televisão. O volume de recursos está diretamente relacionado às condições infra-estruturais, ao quadro de pessoas envolvidas nas operações e às possibilidades de produção de programas para veiculação. As receitas – sua composição, suas fontes e seus mecanismos de controle – condicionam fortemente a autonomia dos veículos públicos de comunicação, sendo focos de múltiplas tensões políticas.

O grau de dependência e o vínculo dos sistemas com os financiadores acabam por determinar o nível e o perfil da influência destas fontes na direção do sistema. A dependência de receitas oriundas tradicionalmente do mercado (como a publicidade comercial) tende a impor lógicas de funcionamento e de programação semelhantes às da mídia comercial. Por outro lado, a alta incidência de verbas orçamentárias estatais sem controle independente pode subordinar os quadros diretores dos sistemas aos interesses diretos dos dirigentes políticos responsáveis pelo repasse dos recursos.

Atualmente, os sistemas e as corporações públicas de comunicação organizam seus modelos de financiamento

a partir de dois tipos de fontes: **recursos públicos** e **captações próprias**. O primeiro compreende impostos – provenientes da taxação dos cidadãos, de emissoras comerciais ou de outro setor da sociedade –, verbas orçamentárias, fundos públicos, empréstimos estatais, publicidade institucional de entes públicos, subsídios e compensações. O segundo grupo abrange anúncios publicitários, apoios culturais, publicidade institucional de entes privados e venda de produtos e serviços.

A independência em relação aos governos pode ser medida a partir de uma escala que vai da taxação direta dos cidadãos (mais autonomizante) à destinação pura de verbas orçamentárias (mais promotora de relações dependentes). Em posição intermediária estariam os fundos públicos, geralmente compostos por fontes vinculadas (como impostos com destinação garantida aos operadores do sistema público) e com maior possibilidade de garantia de estabilidade, ou por rubricas orçamentárias, que dependem da aprovação anual pelos poderes Executivo e Legislativo.

Já no que tange à independência frente ao mercado, maior autonomia seria garantida à medida que a captação própria esteja separada da construção da linha editorial e da grade de programação, bem como dos produtos especificamente. Ou seja, quanto menor for a

arrecadação por meio da venda de anúncios publicitários mais protegida uma emissora estará do mercado. O inverso significa a submissão dos conteúdos de uma emissora pública à lógica homogeneizante comercial e aos interesses dos anunciantes. Em nível intermediário, a veiculação de publicidade institucional pode ser uma alternativa, desde que protegida de ingerências diretas, como o patrocínio ou a inserção vinculada a um determinado programa.

Atualmente, as emissoras do campo público mantêm modelos de financiamento semelhantes. As educativas estaduais, legislativas e universitárias são sustentadas majoritariamente por verbas orçamentárias, sendo as primeiras dos respectivos estados, as segundas das câmaras e assembleias às quais estão vinculadas e as terceiras das universidades que as mantêm. As primeiras também captam recursos por meio de patrocínio e da venda de anúncios publicitários. Esta última fonte ainda é foco de polêmica, pois, embora a legislação atual não permita este tipo de financiamento (a não ser para Organizações Sociais), grande parte das emissoras o pratica sem repressão por parte do Estado. Já as emissoras comunitárias também não podem, pela legislação, veicular anúncios publicitários, sendo permitida apenas a menção de patrocínio de programas (Norma Operacional 13/1997).

Este quadro gera um conjunto de problemas e obstáculos para as emissoras do campo público realizarem e ampliarem suas atividades, entre os quais listamos:

- A inexistência de um modelo de financiamento integrado para este campo, bem como a ausência de qualquer política de sustentabilidade para estas modalidades de emissoras;
- A proibição de fontes sem o apontamento de receitas que garantam a sustentabilidade para além do repasse dos órgãos mantenedores, no caso das educativas, legislativas e universitárias, e das entidades da sociedade civil, no caso das comunitárias;
- A defasagem legal e a falta de uma definição de fato sobre a possibilidade e os limites do uso de publicidade nestas emissoras.

### 3.2 Propostas

A partir do quadro apresentado, o Intervozes detecta um enorme desafio no que tange à construção de um modelo de financiamento para o campo público. Este deve ter uma dimensão integrada, com regras que disciplinem este tema em relação a estes veículos como um todo e mecanismos unitários de arrecadação e distribuição de recursos, e outra dimensão específica,

com políticas para cada uma das modalidades de emissoras que integra o campo público.

Estes mecanismos e políticas devem visar preservar a autonomia das televisões do campo público em relação aos governos e ao mercado, ao mesmo tempo garantindo um volume de recursos suficiente para as emissoras poderem se sustentar. A política de financiamento deve permitir que as emissoras mantenham uma programação de qualidade e façam frente às emissoras comerciais, a partir da adoção de novos modelos de negócio baseados em redes solidárias de produção e distribuição de conteúdo, com forte participação da produção independente.

Visualizamos como centro deste modelo de financiamento um fundo público formado a partir de várias fontes e controlado via comissão mista entre Estado e sociedade civil, que aponte mecanismos de distribuição de recursos arrecadados por meio da incidência sobre os recursos obtidos com a publicidade comercial.

Uma das receitas importantes deste fundo deve ser oriunda da utilização de recursos provindos da exploração comercial dos serviços de radiodifusão. Tal proposta baseia-se em três questões. A primeira é o fato de que o Artigo 223 da CF, ao definir a complementaridade dos sistemas público, privado e estatal, cria a necessidade de se estabelecer formas de financiamento desses três sistemas, sem as quais eles se tornam inviáveis. A segunda é o fato de que, se há exploração comercial de um recurso público (o espectro eletromagnético) por parte de poucas empresas, sem que haja a possibilidade de se ampliar esse número (por conta da limitação do espectro), é justo que essas empresas privilegiadas com a concessão, que têm domínio econômico sobre o setor, contribuam para o financiamento do sistema de radiodifusão como um todo. O terceiro motivo é que essas empresas já são isentas de ISS, ICMS (desde 2003, por conta da emenda constitucional 42) e do imposto de importação para seus equipamentos.

Vale salientar que a inclusão na Constituição Federal da isenção de ICMS para empresas de radiodifusão é um privilégio injustificável. A lei do ICMS (Lei Complementar 87/1996) estabelece em seu artigo 2º, inciso III, que o imposto incide sobre “prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza”. As empresas vendem o serviço de comunicação de mensagens publicitárias, o que justificaria totalmente a cobrança, mas a emenda constitucional 42 oficializou a isenção para as empresas de radiodifusão.

Assim, a proposta mais viável passa a ser a criação de uma contribuição, que tem caráter nacional e, diferentemente de um imposto, pode ser destinada a um fundo específico. Neste caso, poderia ser utilizada a figura da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), que incidisse, por exemplo, em 5% sobre a venda de espaço publicitário na televisão aberta. A Associação Brasileira de TVs Universitárias faz em seu documento de contribuição ao II Fórum de TVs Públicas uma proposta exatamente neste sentido, que aproveitamos para corroborar.

Com base nestes princípios e entendimentos, propomos:

- Criação dos Fundos Nacional e Estaduais de Comunicação Pública, formados (1) pela Contribuição para o Fomento à Radiodifusão Pública (prevista na lei que cria a EBC, a partir do direcionamento de recursos do Fistel); (2) por verbas do orçamento público em âmbito federal e estadual, a partir de contribuições do orçamento federal e dos orçamentos estaduais; (3) por recursos advindos de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) que incida sobre a receita obtida com publicidade veiculada nos canais comerciais e do pagamento pelo uso do espectro por parte dessas emissoras; (4) por impostos progressivos embutidos no preço de venda dos aparelhos de rádio e televisão, com isenção para aparelhos de TV com menos de 20" e

taxação progressiva especialmente para equipamentos superiores à 29"; e (5) por doações de pessoas físicas e jurídicas;

- A manutenção da arrecadação via apoio cultural e patrocínio, desde que destinados à emissora e não a programas específicos;
- Proibição de publicidade comercial para todas as emissoras do Campo Público;
- Reserva de, no mínimo, 15% dos recursos de publicidade estatal, nos níveis federal e estadual, para as emissoras do Campo Público;
- Licenciamento para as emissoras do Campo Público de conteúdos realizados com financiamento majoritariamente estatal;
- Instituição de uma linha no Fundo Setorial do Audiovisual voltada a investimentos em infra-estrutura de transmissão, equipamentos e conteúdos de emissoras do Campo Público;
- Criação da obrigatoriedade de carregamento de programações universitárias e comunitárias nos canais digitais de emissoras públicas dos poderes da União e dos estados.

# 4 PROGRAMAÇÃO

## 4.1 Desenvolvimento de novos modelos de produção audiovisual

### 4.1.1 Contextualização

O fortalecimento do Campo Público de Televisão é peça-chave na ampliação do espaço de veiculação para produções que hoje não encontram lugar nas TVs comerciais. Aí se incluem aquelas realizadas por produtores independentes, as produções de cidadãos ou grupos organizados que são realizadas sem fins comerciais, e propostas de programas a serem realizados internamente às emissoras, que não têm espaço nas TVs comerciais por não estarem submetidos à lógica da audiência.

A ampliação de veiculação dessas três modalidades de programas depende não só de um novo modelo de produção mas também de um novo modelo de formação da grade e veiculação. Estes novos modelos devem ser diferentes para cada tipo de TV pública, mas devem ter em comum a busca de valores como diversidade (em termos de origem regional, temas etc.), pluralidade (de opiniões e pontos de vista e de formatos) e inovação. A presença da produção independente e regional é, no caso das TVs públicas, parte de sua missão, mais do que uma simples obrigação a ser assumida. A TV pública é, por excelência, o espaço que pode ampliar o número de

produtores com acesso a janelas de exibição, e deve funcionar como caminho para escoamento da produção hoje realizada e não exibida, além de estimular a produção por grupos sociais que hoje não são produtores.

Em relação à regionalização, a questão é diferente para TVs de caráter local e para TVs de caráter estadual ou nacional. No caso das primeiras, a produção deve se dar essencialmente a partir de iniciativas locais, ainda que possa haver espaço para que haja intercâmbio de conteúdo. O que não deve acontecer de nenhuma maneira é uma TV pública de caráter local funcionar apenas como repetidora de outra emissora. Já para as TVs de caráter estadual e nacional, especialmente aquelas que trabalham em rede, a grade deve ser pensada de forma a se garantir a presença de três tipos de programação:

- programação produzida localmente;
- programação de outras regiões (do estado ou do país), intercambiadas;
- programação produzida com abrangência ampla (nacional ou estadual), em geral feita pelas emissoras de mais recursos entre as que fazem parte da rede – o que não necessariamente implica em uma cabeça-de-rede fixa.

Como parte da estrutura da TV pública, deve haver modalidades de estímulo à participação cidadã na construção da programação. Esse estímulo pode se dar pela combinação de mecanismos tais quais:

- editais periódicos para produções independentes;
- abertura para veiculação de programas produzidos externamente (com veiculação gratuita ou pagamento do material pela emissora, nunca com cobrança pelo espaço de exibição);
- abertura de espaços para programetes ou pequenas inserções produzidas por cidadãos e cidadãs;
- criação de programas mantidos pela própria emissora, mas que sejam pautados por cidadãos interessados;
- veiculação de programas de debates em que haja espaço para diversas vozes, que representem diferentes pontos de vista;
- espaços de formação audiovisual promovidos pela própria emissora, combinados com a abertura de seus estúdios e condições técnicas para produção por pessoas não pertencentes aos quadros da TV;
- formação de um conselho para avaliar e propor programação, de modo a fortalecer o envolvimento da sociedade com a emissora.

Assim, não se trata apenas de abrir espaços mas de estimular e fortalecer processos em que a sociedade se reconheça naquela emissora. Sem dúvida esses espaços de participação precisam ser pensados de forma distinta, de acordo com o tipo de emissora (universitária, comunitária, legislativa ou pública-estatal), mas é preciso sempre garantir sua abertura.

De toda forma, esses mecanismos de participação fazem parte de um modelo distinto de produção e exibição, que pode gerar, inclusive, novas modalidades de TV pública. É possível pensar, por exemplo, em emissoras de caráter comunitário que estejam atreladas a iniciativas de produção colaborativa impulsionadas por administrações municipais ou estaduais. Neste caso, a população produz programas em centrais públicas de comunicação e esses programas são veiculados pela emissora a partir da seleção de uma comissão formada pela sociedade civil local, que deve garantir a pluralidade de formatos e pontos de vista.

A construção de novos modelos de exibição passa também pelo desenvolvimento de modalidades de compartilhamento entre as emissoras. Entre as possíveis iniciativas nesse sentido estão:

- aumentar a disponibilização de conteúdo próprio;
- criar um banco de dados comum para facilitar o intercâmbio de material;
- estabelecer uma central que receba e avalie produções independentes, a serem aproveitadas pelas emissoras de perfil adequado;

- criar uma rede de compartilhamento de conteúdo com licenças abertas ou com licenciamento especial para exibição sem fins comerciais em outras TVs públicas.

#### 4.1.2 Propostas

Tendo em vista a concepção exposta acima, acreditamos que a programação das emissoras do Campo Público de Televisão deva se guiar pelos seguintes objetivos:

- garantir que a diversidade cultural (especialmente étnico-racial, de gênero e regional) presente na sociedade brasileira se reflita nos conteúdos das emissoras, conforme previsto no Artigo 221 da Constituição Federal;
- estimular a diversidade de formatos, abordagens e gêneros;
- democratizar e garantir igualdade de acesso aos meios de produção e veiculação da comunicação de massa, corrigindo distorções históricas, como a sub-representação de negros e de mulheres, dando visibilidade a novos sujeitos de comunicação;
- fomentar e dinamizar a economia da cultura e da comunicação como forma de fortalecer e ampliar a cadeia produtiva do audiovisual, consolidando uma rede solidária de produção e distribuição de bens simbólicos;
- estabelecer novos modelos de negócio baseados na dissociação entre produção e distribuição, por meio da associação entre as emissoras públicas e os produtores independentes;
- promover a descentralização da produção, viabilizando a veiculação nacional de produções regionais;
- atuar onde as emissoras comerciais e estatais não o fazem e, ao atuar em campos semelhantes, fazê-lo a partir de um *ethos* diferenciado, sob o princípio do interesse público;
- promover a apropriação do conhecimento e de uma visão autônoma da população em relação à mídia, visando à formação de espectadores críticos.

#### 4.2 Construção e adoção de novos parâmetros de aferição de audiência e qualidade

##### 4.2.1 Contextualização

O debate sobre aferição de qualidade e audiência é necessariamente controverso, dado sua natureza e origem. A cultura audiovisual que se solidificou no Brasil por meio da televisão conformou dois critérios e indicadores amplamente aceitos de avaliação de

qualidade. O primeiro é a qualidade técnica de realização e o segundo, os índices de audiência. Embora limitados, eles se tornaram a referência central de avaliação não só pelas emissoras mas pelos espectadores.

Pela maneira como se desenvolveram os meios de comunicação no Brasil, em especial a televisão, a noção de qualidade audiovisual foi conformada principalmente a partir de aspectos técnicos e, auxiliarmente, a partir de parâmetros artísticos. A hegemonia comercial de emissoras com grande capacidade financeira e técnica de realização fez consolidar-se no país uma exigência dos espectadores em relação a esse aspecto.

Qualidade, no entanto, precisa ser entendida a partir de múltiplas dimensões. Em texto publicado na revista CULT (ed. 115), Arlindo Machado retoma sete dimensões de qualidade expostas originalmente pelo estudioso Geoff Mulgan, no livro *The question of quality*. Mulgan enumera pelo menos sete diferentes acepções da palavra 'qualidade' em circulação nos meios que discutem a televisão. Nos comentários de Machado:

*“Qualidade pode ser (1) um conceito puramente técnico, a capacidade de usar bem os recursos expressivos do meio: a boa fotografia, o roteiro coerente, a boa interpretação dos atores, a indumentária de época convincente etc. Esse conceito encontra-se difundido principalmente entre os profissionais que fazem televisão. Na direção contrária, qualidade pode ser (2) a capacidade de detectar as demandas da audiência (análise de recepção) ou as demandas da sociedade (análise de conjuntura) e transformá-las em produto, abordagem predileta dos comunicólogos e também dos estrategistas de marketing. A qualidade pode ser também (3) uma particular competência para explorar os recursos de linguagem numa direção inovadora, como requer a abordagem estética. Já a abordagem que Mulgan chama de 'ecológica', identificada com o ponto de vista dos educadores e religiosos, prefere privilegiar (4) os aspectos pedagógicos, os valores morais, os modelos edificantes e construtivos de conduta que a televisão está potencialmente apta a promover. Mas se a televisão é vista como um ritual coletivo, a qualidade pode estar (5) no seu poder de gerar mobilização, participação, comoção nacional em torno de grandes temas de interesse coletivo, abordagem melhor identificada com o ponto de vista dos políticos, sejam eles de esquerda ou de direita. Outros, pelo contrário, podem encontrar mais qualidade (6) em programas e fluxos televisivos que valorizem as diferenças, as individualidades, as minorias, os excluídos, em vez de a integração nacional e o estímulo ao consumo. Por fim, se é difícil conciliar tantos interesses divergentes, a qualidade*

*pode estar (7) simplesmente na diversidade, o que significa dizer que a melhor televisão seria aquela que abrisse oportunidades para o mais amplo leque de experiências diferenciadas”.*

No caso do Campo Público, é preciso entender a qualidade tendo em perspectiva especialmente alguma dessas dimensões. Como já exposto na seção anterior, o foco principal deve estar na garantia de pluralidade e diversidade de conteúdo. Esses aspectos precisam ser pensados não apenas em diálogo com o conjunto das emissoras públicas, mas com o conjunto do sistema, incluindo as TVs comerciais que fazem parte do rol de opções do espectador.

Além disso, no caso das emissoras públicas não se deve deixar de levar em conta que o orçamento disponível para produção é, em geral, baixo. Enquanto países com um sistema público de comunicação já consolidado investem de 0,2% a 0,3% de seu Produto Interno Bruto em suas TVs públicas, o investimento brasileiro, juntando todas as modalidades de emissoras, não chega a 0,05% do PIB. Isso significa que a capacidade de produção é também naturalmente menor.

#### 4.2.2 A questão da audiência

A tomada de altos índices de audiência como objetivo primordial das emissoras de TV tem relação com o modelo comercial, que opera em um 'mercado de dois lados'. De um lado, oferece-se programação aos telespectadores; de outro, oferece-se espaço de veiculação de mensagens a anunciantes. A primeira face do mercado, embora não gere receita diretamente, é o indicador que define quanta receita será gerada em sua segunda face. Quanto mais audiência maior o valor do tempo de exposição dos anúncios.

As emissoras com fins lucrativos, portanto, têm o permanente objetivo de obter o maior índice de audiência possível. Isso define e molda a programação. Ao ter que optar entre dois programas, valores como qualidade estética, diversidade temática e de gênero ou relevância podem ser colocados em segundo plano em detrimento de outros valores que, por qualquer motivo, tragam mais audiência ao programa.

É certo que muitas vezes é justamente a qualidade que traz audiência. E é claro também que na definição da grade outras variáveis são levadas em conta – inclusive o próprio custo de produção. Mas a tendência é que o valor 'audiência' açambarque de forma avassaladora outros valores desejáveis na formatação de uma grade de programação.

Uma das conseqüências malélicas dessa referência permanente nos índices de audiência é o processo de

homogeneização da programação entre as emissoras, por conta da lei de *Hotelling*. Essa lei da teoria econômica mostra que, em mercados em que a competição não é guiada principalmente por preço, competidores economicamente racionais tenderão a se concentrar na média do espectro de gostos do consumidor, em vez de prover uma gama diversa de produtos. Isso provoca uma tendência à homogeneização de conteúdos, privilegiando formatos, temas e pontos de vista com uma possibilidade de aceitação por uma ampla faixa do público.

Muitas vezes tenta-se travestir essa hegemonia de valores comerciais em mérito desejável de um programa. Contudo, a idéia de que 'o índice de audiência é a prova do que o espectador quer ver' tem pelo menos dois tipos de problemas: de premissa e de âmbito prático. A premissa de que a televisão tem que simplesmente atender ao interesse imediato da maioria dos espectadores esconde o fato de que nem sempre o que chama mais atenção é o mais relevante. O espetacular sempre chamará mais atenção do que o não-espetacular; o interesse por celebridades, por exemplo, em geral trará mais interesse do que reportagens sobre pessoas comuns; a programação que dialoga com os instintos humanos mais primitivos atrairá, de maneira geral, mais interesse. Assim, a disputa por espectadores induz as emissoras a colocar a atenção do espectador à frente da relevância pública do que está sendo mostrado. Mas é esse o papel mais relevante dos meios de comunicação? Estar sempre chamando atenção? Garantir sempre o maior número de pessoas em frente à TV?

Ainda em relação aos problemas de premissa, a afirmação acima escamoteia a responsabilidade que os meios de comunicação têm de oferecer distintos conteúdos para formação cultural da população. Aqui não nos referimos à perspectiva elitista e civilizatória da comunicação, que vê na TV inclusive o papel de integração nacional (recorrente, por exemplo, nas definições do papel da BBC de Londres até a década de 80). Referimo-nos à necessidade de os meios de comunicação anteciparem questões claramente relevantes para o interesse público e darem visibilidade a conteúdos e estéticas pouco conhecidas e pouco assimiladas.

Do ponto de vista prático, são quatro os problemas de tomar a referência da audiência como normativa:

1) A liderança nos índices de audiência só prova que, entre as opções disponíveis naquele momento, a maioria de espectadores optou por aquela. Isso não significa a afirmação de que o espectador admira o programa ou de que era aquele programa o que ele mais gostaria de ver. Nesse sentido, é preciso diferenciar contemplação de aprovação. Com a ausência de diversidade entre os

conteúdos das emissoras, os índices de audiência podem apenas revelar 'a opção menos ruim'. De fato, são comuns pesquisas que refletem a insatisfação da população com a programação disponível na televisão. Muitas vezes, ainda, a audiência pode ser reflexo da falta de opções fora da televisão – o fato de a TV estar perdendo audiência em seu conjunto à medida que cresce o acesso residencial à internet confirma essa hipótese.

2) O índice de audiência, usado habitualmente como referência, não reflete se uma ampla gama de espectadores está assistindo aos programas. Se, por exemplo, uma novela dá 30 pontos de audiência todos os dias e um programa jornalístico dá 20 pontos, não é possível saber se são as mesmas pessoas que assistem todos os dias cada programa, nem quantas pessoas entre as que assistem ao jornalístico assistem também à novela. Em outras palavras, pode ser que haja uma grande quantidade de pessoas que não esteja sendo contemplada com quase nada do que transmite a TV, mas isso não aparece na medida de audiência.

3) O índice absoluto de audiência não dialoga com a quantidade de pessoas que deixam as TVs desligadas. Nesse sentido, é preciso observar também o *share* para ver a participação de determinada emissora entre aquelas que estão sendo assistidas.

4) Mesmo considerando a importância e o aprimoramento técnico das medições de audiência, há ainda muitas falhas na metodologia de medição das empresas que fazem essa leitura. Entre alguns dos problemas metodológicos já constatados estão a medição apenas em algumas cidades, a não observação da diferenciação de cidades pequenas e grandes e o não acesso a determinadas regiões das metrópoles (como favelas e áreas menos urbanizadas).

Uma das formas para enfrentar os problemas dos índices tradicionais de audiência seria adotar como referência central o índice de alcance (*reach*), que é valorizado como referência em outros países mas é pouco utilizado no Brasil. Ele mede qual proporção do número total de espectadores esteve sintonizado por um tempo mínimo em algum programa durante um determinado período de tempo (uma semana, por exemplo). Ao totalizar esses números, ele pode indicar se uma ampla gama de espectadores está sendo contemplada com a programação veiculada ou se tal programação está atingindo a mesma faixa de espectadores.

Diferentemente do campo comercial, no campo público não existem 'as duas faces do mercado', o que significa que a necessidade de audiência não está na natureza dessas emissoras. Essa condição dá uma liberdade maior

às emissoras do Campo Público no momento de compor sua programação, e outros fatores de definição de qualidade, como diversidade e inovação, passam a conviver tranquilamente com a questão da audiência. Índices de audiência permitem formar séries históricas e podem indicar tendências, mas é preciso observar seus limites e não se pode tomá-los como referências únicas. Se tomarmos como objetivo dos canais públicos servir a uma gama ampla de público, nos canais de programação generalista a audiência deve ser pensada muito mais em relação ao alcance do que ao índice geral ou ao *share*. Com o alcance, pode-se medir se a emissora está atingindo a todas as classes sociais, faixas etárias, gêneros, etnias e regiões (do município, estado ou país). Já os índices de *share* podem seguir sendo uma das referências de aceitação ou adesão de determinados formatos ou opções de programas. Entendidos, porém, como um indicador auxiliar, e não principal.

É preciso também salientar que, na avaliação de qualidade, que pode incluir índices de alcance e *share*, são peças-chaves o contexto e as condições de produção, distribuição e acesso. Isso inclui, entre outros fatores, o volume de recursos orçamentários disponíveis, o alcance do sinal (seja aberto seja por sistemas restritos, como cabo ou satélite) e as condições da população em captar esse sinal. Sem levar em conta esses pontos, a avaliação pode responsabilizar a programação por dificuldades que estão, na verdade, em outras partes do processo.

#### 4.2.3 Propostas

Que a apuração da qualidade da programação das emissoras do Campo Público de Televisão se dê por meio da combinação dos seguintes aspectos:

- Pluralidade e diversidade de temas e pontos de vista veiculados;
- 
- diversidade de gêneros e formatos (no caso das TVs de aspecto generalista);
- diversidade demográfica veiculada (especialmente em relação a gênero, etnia e raça, região de produção);
- antecipação de questões claramente relevantes para o interesse público;
- visibilidade a conteúdos e estéticas pouco conhecidos e pouco assimilados;
- inovação estética;
- qualidade técnica e artística;
- alcance de audiência;
- *share* de audiência.

# 5 DISTRIBUIÇÃO E TRANSIÇÃO À PLATAFORMA DIGITAL

## 5.1 Contextualização

Uma das características estruturantes da televisão é a centralidade que a estrutura de transmissão de seus sinais assume. A distribuição dos produtos televisivos é condição *sine qua non* para que uma emissora consiga realizar de fato os conteúdos produzidos junto ao público telespectador, seja para uma finalidade comercial, por meio da obtenção de lucro via venda de anúncios publicitários (na TV aberta) ou através da venda de pacotes de programação (TV paga), seja para a finalidade de atender às demandas informativas e culturais da sociedade com determinados tipos de programas.

Atualmente, as TVs do Campo Público estão imersas em um modelo de distribuição precário. Na radiodifusão, verifica-se um parque de transmissão mais desenvolvido no plano estadual do que no federal. No primeiro, estão em funcionamento canais vinculados aos três poderes: a TV Brasil, ao Executivo; a TV Câmara e a TV Senado, ao Legislativo; e a TV Justiça, ao Judiciário. A primeira, explorada pela recém-criada Empresa Brasil de Comunicação, transmite diretamente na faixa VHF e UHF para as cidades de Brasília, Rio de Janeiro e São Luiz, com perspectiva de entrada no ar em São Paulo ainda este ano. O grande alcance, nesta fase inicial da emissora, tem se dado por meio da oferta de seu sinal via parabólica, sistema que, segundo informações da EBC, atinge um universo de 50 milhões de brasileiros.

Vinculadas ao Legislativo, as TVs Câmara e Senado nasceram com a Lei do Cabo (8.977/1995), mas expandiram-se de maneira diferenciada para o sinal aberto. A TV Câmara mantém apenas uma geradora, em Brasília, enquanto sua irmã já opera em nove cidades no UHF: Gama, Brasília, Fortaleza, Manaus, Natal, Salvador, João Pessoa, Recife e Rio de Janeiro. A TV Justiça também possui emissora em UHF na capital federal.

Já as televisões educativas estaduais estatais somam 21 geradoras nos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Pernambuco (duas), Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins. Segundo levantamento da Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec), estas emissoras operam 1.404 retransmissoras próprias e têm 88 geradoras e 218 retransmissoras afiliadas, totalizando 1.726 emissoras de TV. Recentemente, algumas prefeituras vêm implantando emissoras próprias. Até 2008, tais iniciativas foram registradas nas administrações municipais de São Carlos (SP), Ponta Grossa (PR) e Volta Redonda (RJ).

A regulamentação dos serviços de TV por assinatura no país trouxe um incremento no Campo Público. A citada

Lei do Cabo instituiu a obrigação de as operadoras carregarem, em seus serviços, seis canais básicos de acesso gratuito: um para a Câmara dos Deputados, um para o Senado Federal, um para os legislativos estaduais/municipais, um educativo-cultural para os ministérios e secretarias de Educação e Cultura dos governos federal, estaduais e municipais, um universitário e um comunitário. Destes, todos se desenvolveram, à exceção do canal para os órgãos executivos de educação e cultura, lugar que vem sendo ocupado no *line up* das operadoras pela NBR, o canal do Governo Federal.

Para potencializar a transmissão e a atuação conjuntas das emissoras do Campo Público, um importante recurso utilizado tem sido a articulação das emissoras em rede, mais especificamente no caso das educativas estaduais e das emissoras federais vinculadas ao Executivo, agora unificadas na TV Brasil. Após a experiência da Rede Pública de Televisão (RPTV), com a criação da EBC está em fase de conclusão a implantação de uma nova Rede. Ela envolverá a participação por meio de graus diferenciados de associação, cuja variação será dada de acordo com a incorporação da grade nacional. Os parceiros integrais serão aqueles que irão veicular o conjunto da grade unificada, recebendo, em contrapartida, apoios mais vultosos. Outros associados que transmitirem apenas parte da grade nacional também serão membros da rede, mas com menos direito a recursos e apoios financeiros e técnicos por parte da EBC.

Programas regionais com potencial receberão incentivo financeiro e suporte técnico para que possam assumir um perfil nacional e integrar a grade. A injeção de recursos tornará a TV Brasil co-produtora daqueles conteúdos eleitos para integrarem a grade nacional. O fortalecimento das educativas estaduais é não apenas uma preocupação mas uma diretriz da rede. A escolha dos programas que a comporão será feita por um Comitê de Rede, formado por representantes de todas as emissoras associadas. A grade nacional somará dez horas e meia diárias. Destas, duas horas e meia serão de programas infantis, que poderão vir da TV Brasil, das associadas ou do licenciamento de atrações de produtores independentes. Já as outras oito horas serão divididas segundo este critério, sendo quatro realizadas pela TV Brasil e quatro pelas demais associadas. Ao total, serão 32 programas diários e semanais, sendo alguns deles distribuídos em faixas.

### 5.1.1 Digitalização

O surgimento da plataforma digital terrestre (TVDT) coloca ao mesmo tempo desafios e oportunidades às emissoras do Campo Público no confronto entre as possibilidades técnicas e sua concretização no marco regulatório, no modelo de negócios e na estratégia das

emissoras de TV. Do ponto de vista tecnológico, a digitalização da televisão permite: (1) a ampliação do número de programações em cada canal pela otimização espectral e pela capacidade da compressão de dados; (2) a transmissão de dados para além de sons e imagens, (3) a criação e veiculação de conteúdos interativos, (4) o envio customizado e individualizado de informações, (5) a agregação de conteúdos adicionais aos programas, (6) a organização pelo espectador da grade de programação, (7) a interoperabilidade com outras plataformas que utilizam suporte digital para seus dados, como a Internet. Estas novas funcionalidades obrigam os meios de comunicação a repensarem modelos tradicionais de produção, programação e provimento de seus conteúdos, quebrando a lógica verticalizada, unilateral e contínua da televisão.

Do ponto de vista econômico, a multiplicação preconizada pela TV Digital traz impactos significativos para a estrutura de mercado da televisão. A multiplicação de programações (multiprogramação) possibilita a entrada de novos agentes em áreas onde o espectro já se encontrava saturado. Se por um lado isto surge como ameaça aos operadores comerciais, uma vez que a diversificação atinge a divisão do bolo publicitário, por outro abre importante oportunidade para uma ampliação da oferta de agentes públicos do setor. Outra consequência é a mudança na estruturação dos conteúdos em fluxo (*flow*), uma vez que permite a quebra da linearidade, acrescentando conteúdos adicionais aos programas, e a própria organização da grade pelo telespectador. Para os agentes mercantis, isto desconstrói a lógica de fidelização da audiência e impõe limites concretos ao modelo de publicidade baseado na inserção inter-programas.

Tais funcionalidades desta nova tecnologia levantam um conjunto de questões cujas respostas devem orientar o posicionamento no novo cenário da TV digital, entre as quais listamos:

- O enrijecimento da concorrência em decorrência da concentração de propriedade, especialmente no caso dos grandes conglomerados integrados na forma de conglomerados transnacionais;
- A ascensão de uma concorrência, integrada e oposta, multi, inter e intraplataforma, que exigirá estratégias de atuação em canais diversos de distribuição e, ao mesmo tempo, a disputa entre estes pelas relações de fruição da população. A disputa não será apenas com canais concorrentes, mas com variados tipos de produção e distribuição de conteúdos eletrônicos;
- Os altos custos de substituição do parque produtor e transmissor para equipamentos adequados à nova plataforma;
- A inflação dos direitos de conteúdos e eventos únicos

de forte apelo em um ambiente de oferta fragmentada, como jogos esportivos, shows, filmes e séries;

- A possibilidade, a depender das escolhas regulatórias, de abertura de canais antes escassos, como o espectro de ondas hertzianas, a mais entrantes e, talvez, a gestão própria dos agentes de porções do espectro;
- A diversificação da oferta de conteúdos e a dificuldade crescente de obtenção de atenção das audiências, fragmentando as referências informativas e dificultando o alcance dos públicos pretendidos;
- A criação de modelos convergentes e interativos nas mais variadas plataformas, que podem tanto tornar-se acessórios à valorização dos produtos de operadores comerciais como funcionalidades que estimulem a quebra da condição de sujeito dos usuários de serviços de mídia.

Tomando o recorte da distribuição, coloca-se como desafio emergencial o custeio da transição à plataforma digital. Os operadores devem adquirir em velocidade razoável novo parque de transmissão, mantê-lo juntamente ao analógico durante o período de *simulcasting*, alcançar cobertura universal para garantir o *switch over*, e viabilizar estratégias de marketing para os produtos nas novas plataformas que atraiam a atenção do público de modo a justificar os investimentos realizados.

Para além dos dispendiosos custos específicos da TVD terrestre, os planejamentos dos operadores já devem considerar os custos de uma estratégia multiplataforma, que abrangem: (1) criação de conteúdos específicos para Internet, dispositivos móveis e IPTV, (2) investimentos pesados em servidores e capacidade de banda para suportar a veiculação gratuita de conteúdos audiovisuais em *streaming* na Internet, (3) investimentos em produção e co-produção de modo a evitar o alto custo da compra de direitos, que deverá viver um período de forte inflação no mercado. Autoridades e agências reguladoras européias, como o Office of Communication (Ofcom) Britânico, defendem a mudança do conceito de “*public service broadcasting*” (PSB) para “*public service media*” (PSM).

Em relação à plataforma de distribuição das emissoras do Campo Público, em novembro de 2008 foi assinado acordo para a construção de uma infra-estrutura compartilhada de transmissão de sinais, chamada de operador de rede, entre a TV Brasil, TV Câmara, TV Senado e TV Justiça, Ministério das Comunicações, que irá operar o Canal da Cidadania (criado pelo decreto que instituiu o Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre), e Ministério da Educação, que ainda estuda como irá explorar seu canal. A construção da rede e sua operação serão feitas mediante uma parceria público-privada (PPP) com uma empresa que será escolhida em licitação prevista para o início do próximo ano. O

contrato deve prever a cobertura de todas as capitais e de 230 cidades com mais de 100 mil habitantes. Ao final do longo período, a infra-estrutura construída retornará como patrimônio à Empresa Brasil de Comunicação. A estimativa de custos é de R\$ 10 milhões por ano para cada um dos seis órgãos federais que encabeçam a iniciativa.

A despeito da importância da iniciativa, há alguns limites e preocupações a serem pontuadas. A primeira é quanto ao ritmo: embora o projeto contemple a presença de todos os entes elencados anteriormente, ele será implantado em módulos, com arranjos diferenciados para cada cidade a partir da disposição dos órgãos e do limite de recursos de cada um deles. A segunda preocupação diz respeito aos beneficiados: não há garantia de que as emissoras universitárias e comunitárias serão contempladas na multiprogramação a ser realizada pelos seis entes da União co-realizadores do projeto.

### 5.3 Propostas

Entendemos que o contexto de migração da televisão analógica à televisão digital é uma oportunidade de alterar substancialmente a condição marginal a que foram relegadas as emissoras do Campo Público na formação do sistema de mídia brasileiro. Em primeiro lugar, porque o uso da multiprogramação, a depender das escolhas feitas, poderá resultar em um sistema misto de comunicação, ao menos na oferta, em um período curto de cinco anos. Em segundo lugar, porque a veiculação de programações adicionais poderá, também a depender das opções adotadas, não apenas levar ao sinal aberto às TVs que estavam confinadas à plataforma do Cabo como implantar novos canais, em especial aqueles três previstos no decreto que instituiu o Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (SBTVD-T), 5.820 de 2006: o da Cidadania, o da Educação e o da Cultura.

Neste sentido, é imperativo que o Campo Público tenha condições financeiras, regulatórias e políticas para cumprir esta agenda de transição à TVD-T. Para isso, há dois gargalos centrais: o montante de recursos e a regulamentação do serviço de TV pública Digital.

Quanto à primeira questão, os orçamentos das emissoras do Campo Público são conhecidamente insuficientes já para custear suas operações ordinárias, e certamente não darão conta das demandas já apresentadas no cenário digital. Quanto ao segundo ponto, embora o Ministério das Comunicações tenha editado uma Norma para os Serviços de TV Pública Digital, ela restringe-se apenas às emissoras da União, sendo necessária uma nova regulamentação por Lei que discipline todo o conjunto das emissoras abertas, com tratamento diferenciado para aquelas do Campo Público.

Coerentes com esta visão, apresentamos como contribuição as seguintes propostas:

- Discussão imediata de uma nova lei para os serviços de radiodifusão de sons e imagens digitais que trate as emissoras do Campo Público como provedoras de conteúdos e serviços multiplataforma (ou *Public Service Media*, segundo os europeus) e que contemple: (1) multiprogramação com definição da ocupação das programações adicionais por uma instância participativa (um Conselho Nacional deliberativo para o setor ou órgão similar apenas para o Campo Público) das programações adicionais; (2) serviços adicionais de interatividade e de envio de informações customizadas sobre políticas públicas e sobre direitos, a exemplo dos aplicativos de governo eletrônico (incluindo serviços ao público de forma gratuita); (3) criação de regras de obrigação de carregamento (*must carry*) que assegurem a presença das universitárias (adequadas a uma nova organização, ver item **Regulamentação**) e comunitárias na plataforma digital terrestre;
- Criação de um programa nacional para a transição das emissoras do Campo Público à TV Digital que envolva: (1) investimentos diretos na aquisição conjunta de equipamentos, (2) programa específico de empréstitos subsidiados a juros módicos para compra de transmissores e outros equipamentos do parque de transmissão, (3) aquisição e desenvolvimento conjunto de aplicativos interativos e licenciamento de conteúdos interativos para disponibilização ao Campo Público; (4) manutenção de programas de capacitação profissional para funcionários visando a produção de conteúdos multiplataforma e com funcionalidades interativas;
- Garantia de espaço no Operador de Rede Público Digital para os canais comunitários e universitários;
- Criação do Canal da Cultura, conforme previsto no Decreto 5.820 de 2006;
- Organização do Canal da Cidadania com gestão de um órgão colegiado participativo com maioria de membros da sociedade e programação feita a partir de conteúdos realizados em Pontos de Cultura e Centrais Públicas de Comunicação, estas últimas a serem criadas por meio de programa governamental específico;
- Criação de um repositório na Internet com toda a programação das emissoras do Campo Público para livre uso por parte dos cidadãos para finalidades não-lucrativas e acesso pela Rede Mundial de Computadores.