

Sistema Público de Radiodifusão

Contribuições do Intervenientes
ao I Fórum de TVs Públicas
Abril de 2007

Proposta para um Sistema Público de Radiodifusão

Uma contribuição ao Fórum de TVs Públicas

Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social

www.intervozes.org.br

Versão 1.0
Abril de 2007

Índice

INTRODUÇÃO.....	3
1. PRINCÍPIOS E OBJETIVOS.....	6
2. DEFINIÇÃO E ORGANIZAÇÃO.....	8
3. GESTÃO.....	12
4. FINANCIAMENTO.....	14
5. CONTEÚDO.....	18
6. DIREITOS E GARANTIAS DO USUÁRIO.....	20
7. TRANSIÇÃO.....	21

INTRODUÇÃO

O princípio fundador deste documento é a concepção da comunicação como direito humano. A consolidação de um sistema verdadeiramente público de radiodifusão é uma das ferramentas principais para a garantia deste direito em nossa sociedade. Mais do que isso, ele é fundamental para a garantia dos direitos humanos, especialmente os direitos à educação e à cultura. Para tanto, é necessário trabalhar pelo embrião de um sistema público equilibrado do ponto de vista de gestão, financiamento e conteúdo, e construir uma transição à luz da digitalização das comunicações.

Embora o artigo 223 da Constituição preveja a complementaridade dos sistemas público, estatal e privado de radiodifusão, não há hoje um sistema de comunicações que possa ser considerado efetivamente público. São raros os exemplos de emissoras de TV ou rádio com gestão e financiamentos autônomos em relação aos governos e ao mercado. Ao contrário, o sistema de comunicações no Brasil foi historicamente forjado com a predominância do sistema privado e uma participação marginal de emissoras educativas¹ ligadas aos estados, com graus de autonomia variados - quase sempre restritos. A lei da TV a cabo, em 1995, abriu espaço para as emissoras comunitárias, universitárias e legislativas, mas tais experiências ficaram restritas a essa modalidade de TV por assinatura.

Mesmo estando sempre presente na agenda dos movimentos pela democratização da comunicação, o debate sobre a necessidade de um sistema público volta ao centro de debates a partir da proposta de realização do Fórum de TVs públicas, promovido pelo Ministério da Cultura, Radiobrás, TVE Brasil, Casa Civil e gabinete da Presidência da República, em conjunto com a representação das emissoras educativas, comunitárias, universitárias e legislativas. A iniciativa vem num momento importante, em que, por um lado, a convergência tecnológica nubla as fronteiras das mídias e ameaça mudar a correlação de forças historicamente construída entre os entes de mercado; por outro, a radiodifusão privada - especialmente a televisão - continua dando demonstrações de sua força política e cultural. Basta tomar como exemplo o processo eleitoral de 2006 ou as manifestações pela redução da maioria penal neste início de 2007.

O Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social reconhece no processo do

¹ Adotamos aqui o conceito formal de educativas, baseado no tipo de outorgas que estas emissoras recebem. Na transição para um novo modelo, a definição deve se dar a partir do formato de gestão e do modelo institucional. Esse debate será aprofundado no item “Transição”.

Fórum de TVs públicas a vontade dos agentes promotores em afirmar um sistema verdadeiramente público para a televisão brasileira, que seja complementar aos sistemas privado e estatal, mas que possa ter pujança e robustez suficientes para competir de igual para igual com eles. Por isso, saudamos a iniciativa e nos colocamos ao lado desses atores como mais um entre aqueles que pretendem transformar o atual quadro da radiodifusão brasileira.

Nesse sentido, trazemos aqui uma contribuição ao debate: uma proposta síntese de nossa visão sobre um sistema público para a radiodifusão brasileira. A proposta apresentada a seguir busca responder aos principais obstáculos existentes hoje no país para a construção de tal sistema. Ela não pretende esgotar a questão, mas apontar caminhos possíveis para uma regulamentação do art. 223 da Constituição Federal. Trata-se de uma apresentação no tocante aos princípios e objetivos, definição e organização, gestão, financiamento, conteúdo, direitos dos usuários e, finalmente, propostas para transição do atual modelo para um novo modelo que corresponda às definições da Constituição Federal. O documento indica uma série de políticas públicas para a efetivação desse sistema, o que implica na necessidade de mudanças no marco regulatório das comunicações.

Embora a convergência tecnológica possa, em pouco tempo, tornar anacrônico um sistema público que se limite às mídias eletrônicas tradicionais, nos parece essencial cumprir esta agenda esquecida – tanto pela penetração desses meios² e pela importância central da televisão e do rádio na cultura e política brasileiras quanto pelo fato de que são estes os meios a que se refere a Constituição Federal. Além disso, um sistema público de radiodifusão poderá se tornar um embrião de um sistema mais amplo, que inclua também as novas mídias e possa viabilizar a apropriação de outros mecanismos de produção e distribuição pela sociedade.

Para garantir essa integração com as novas tecnologias, esse sistema deve estar sustentado em um novo marco regulatório das comunicações. Nesse sentido, cabe lembrar que o atual cruzamento entre uma mesma tecnologia portando diferentes serviços³ e um mesmo serviço sendo oferecido por diversas tecnologias⁴ demonstra que não faz mais sentido a chamada regulação vertical, em que cada plataforma tecnológica (rádio, TV e internet) é regulada separadamente. O mais sensato parece ser a regulação por serviço,

² Segundo o PNAD 2005, 91,37% dos domicílios têm televisão, e 88,02% têm rádio.

³ Como o MMDS, que permite telefonia fixa, móvel, banda larga e TV paga.

⁴ Como o serviço de voz, que pode ser obtido pelas operadoras tradicionais (POTS), por MMDS ou por VoIP rodando sobre redes de Internet em banda larga.

independentemente da tecnologia empregada na sua transmissão.

Os desafios que se colocam são enormes, especialmente por vivermos uma cultura impregnada da concepção de comunicação como negócio e pela oposição existente em grande parte do setor privado ao fortalecimento de um sistema efetivamente público. Acreditamos que o processo do Fórum de TVs públicas já contribuiu de forma decisiva para este debate ao se propor a organizar a informação disponível e reunir diferentes atores para que haja formulação conjunta sobre temas como gestão, programação e financiamento. Entendemos, contudo, que o desafio está apenas em seu início, e que é preciso aproveitar o momento e a disposição dos diversos atores envolvidos para avançar concretamente e adentrar num caminho sem volta, que possa nos levar à efetivação de um sistema público de radiodifusão no Brasil.

1. PRINCÍPIOS E OBJETIVOS

São princípios do Sistema Público de Radiodifusão:

- i. a afirmação da Comunicação como um Direito Humano, central para consolidação de uma sociedade democrática;
- ii. o direito à informação plural, diversa, independente e que contemple as diferentes características regionais;
- iii. o direito à liberdade de expressão e sua realização por todos os cidadãos e cidadãs através dos meios de comunicação de massa;
- iv. o direito a participar da esfera pública midiática;
- v. o direito a uma programação que não viole os direitos humanos, que não atente contra a dignidade humana, que contribua com o acesso à cultura e com a formação crítica;
- vi. a primazia do interesse público, em vez dos fins comerciais;
- vii. a liberdade de criação e o estímulo a práticas colaborativas e ao compartilhamento do conhecimento;
- viii. a mídia como um espaço de promoção e defesa dos direitos humanos e de exercício do direito humano à comunicação;
- ix. a independência de gestão em relação aos governos e ao mercado;
- x. a participação popular na gestão do Sistema e das emissoras.

A organização e funcionamento do Sistema Público de Radiodifusão devem atender aos seguintes objetivos:

- i. garantir a complementaridade definida no artigo 223 da Constituição Federal entre os sistemas público, estatal e privado (os dois últimos já existentes no país), visando ao seu equilíbrio;
- ii. garantir que a diversidade cultural (especialmente étnico-racial, de gênero e regional) presente na sociedade brasileira se reflita nos conteúdos das emissoras de rádio e televisão, conforme previsto no artigo 221 da Constituição;
- iii. estimular a pluralidade de meios e canais;
- iv. estimular a diversidade de formatos, abordagens e gêneros;
- v. 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;
- vi. 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;
- vii. estabelecer novos modelos de negócio baseados na dissociação entre produção e distribuição, por meio da associação entre as emissoras públicas e os produtores independentes;
 - viii. promover a descentralização da produção, viabilizando a veiculação nacional de produções regionais;
 - ix. 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;
 - x. promover a apropriação do conhecimento e de uma visão autônoma da população em relação à mídia, visando à formação de espectadores críticos.

2. DEFINIÇÃO E ORGANIZAÇÃO

O sistema público será composto:

- a) pelo conjunto de emissoras públicas de rádio e televisão;
- b) pelas emissoras universitárias, comunitárias e privadas sem fins-lucrativos (entendidas como emissoras de vocação pública);
- c) por centrais públicas de comunicação;
- d) por operadores de rede públicos;
- e) pelo Conselho Nacional de Comunicação Pública e seus congêneres estaduais.

Não integram, portanto, este sistema, as emissoras estatais (operadas diretamente pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em suas esferas municipal, estadual e federal) e as emissoras privadas com fins lucrativos (comerciais).

O sistema público contará com diversos canais em âmbito nacional, estadual e municipal, podendo chegar a ocupar uma fatia significativa do espectro eletromagnético⁵. Num processo de transição, o objetivo é buscar um equilíbrio entre os sistemas, aumentando o espaço para o sistema público, reduzindo gradualmente a atual prevalência do privado em relação aos demais.

Dentro do percentual reservado no espectro ao sistema público, metade do número de canais deve ser dedicada às emissoras públicas – canais nacionais, estaduais e pelo menos um canal municipal, em cidades com condições de efetivá-lo. A outra metade das frequências deve ser alocada para emissoras de vocação pública (universitárias, comunitárias e privadas sem fins lucrativos).

O sistema público deve estar integralmente disponível na televisão aberta em todos os municípios do Brasil. Deve haver também por parte de todas as modalidades de TV por assinatura (cabo, MMDS ou satélite) a obrigação de carregar todos os canais do sistema público (*must carry*).

Emissoras públicas e de vocação pública possuem direitos e deveres diversos⁶.

⁵ Hipoteticamente, num modelo ideal, a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal poderia se dar na proporção de 40%, 40% e 20%, respectivamente, de ocupação do espectro de frequências.

⁶ As emissoras estatais e as privadas com fins lucrativos – atualmente sujeitas a praticamente nenhuma regulação – também são passíveis de deveres a serem estabelecidos pela legislação, não abordados neste documento pelo fato de tais emissoras não integrarem o sistema público. Entre esses deveres está o de preservar a pluralidade e a diversidade e o de veicular programação regional e independente.

a) Emissoras públicas

O que define se uma rádio ou TV receberá a outorga de emissora pública são os seguintes critérios:

- i) o atendimento a princípios e objetivos estabelecidos pela legislação para o sistema público;
- ii) o conteúdo veiculado;
- iii) sua forma de gestão;
- iv) sua forma de financiamento;
- v) a figura jurídica sob a qual está organizada.

Sabe-se que hoje, no Brasil, as chamadas emissoras públicas⁷ são operadas por organizações cuja figura jurídica vai de fundações de direito privado a organizações sociais. Há, no entanto, caracterizações jurídicas que favorecem o caráter público de uma emissora, como fundações de direito público e autarquias, órgãos da administração indireta. Num modelo de transição, este aspecto deve ser considerado, mas sem que haja impedimento para as demais figuras jurídicas se adéqüem para receber este tipo de outorga.

Às emissoras públicas são garantidos o acesso gratuito ao espectro – com faixa reservada a elas –, o acesso à programação produzida pelas centrais públicas de comunicação (ver ponto **c**, abaixo) e o acesso integral ao Fundo de Comunicação Pública (ver item **Financiamento**, abaixo), que será criado para garantir seu surgimento e manutenção. A exploração do serviço público de rádio e TV deve ser regulamentada por lei que garanta a autonomia administrativa e de gestão financeira das emissoras – num modelo semelhante ao tratamento dado às universidades pela Constituição Federal –, que serão geridas com base na participação social.

b) Emissoras de vocação pública

As emissoras universitárias, comunitárias e privadas sem fins lucrativos⁸, por seu caráter não comercial e por prestarem um serviço de vocação pública, também integram o sistema público. Essas emissoras de vocação pública também têm direito à utilização gratuita do espectro na faixa designada a ele e ao acesso à programação produzida pelas centrais públicas de comunicação, além de acesso

⁷ Essa denominação é usada informalmente, já que não existe oficialmente tal modalidade de outorga.

⁸ Embora consideremos aqui as emissoras privadas sem fins lucrativos como parte do sistema público, consideramos que essa condição deva ser mais bem estudada e, sendo o caso, redefinida.

parcial ao Fundo de Comunicação Pública.

Ao mesmo tempo, elas respondem aos princípios e objetivos do sistema público, e sua gestão deve ser plural e democrática, seguindo preceitos definidos pelo Conselho Nacional de Comunicação Pública (ver o item **Gestão**, abaixo).

c) Centrais públicas de comunicação

Para garantir condições igualitárias de acesso aos meios públicos de comunicação de massa e a apropriação popular da mídia, serão criadas centrais públicas de comunicação. As centrais serão espaços para o desenvolvimento de políticas públicas de formação, capacitação e de construção de uma estrutura para a produção de comunicação pelas localidades que as abrigam. Mais do que isso, elas são espaços de referência da sociedade para a prática da comunicação. Sua criação tem como objetivo viabilizar o acesso público dos cidadãos e cidadãs aos meios de produção e distribuição de informação e cultura. Para que a política seja efetiva, as centrais devem cobrir todas as etapas necessárias para que a comunicação ganhe o espaço público. A Central Pública deve ser um espaço de produção, em que as entidades organizadas, ou o cidadão (diretamente) possam produzir comunicação em diversas linguagens (em vídeo, áudio e texto). Deve também ser um espaço de formação, para que os cidadãos tenham autonomia e capacidade técnica de produzir comunicação.

As centrais devem viabilizar a distribuição e veiculação do material produzido. Este conteúdo poderá ser veiculado nas emissoras públicas nacionais, estaduais e municipais mediante seleção do comitê gestor de cada central. Assim como acontece em outros países, um dos canais públicos nacionais deve ser reservado integralmente para a veiculação da produção nascente das centrais públicas, já que estas também são órgãos do Sistema Público de Radiodifusão e respondem à política nacionalmente definida pelo Conselho Nacional de Comunicação Pública.

Além de produção e distribuição, as centrais públicas devem viabilizar o debate público sobre comunicação e atividades de leitura crítica, para que os cidadãos tenham o conhecimento necessário para estabelecer uma relação autônoma e independente frente aos meios de comunicação. As centrais devem ter gestão participativa, com comitês gestores com maioria de representantes da sociedade civil, especialmente de organizações da localidade. Deve-se buscar a integração com outras iniciativas de objetivos similares já desenvolvidas pelo Governo Federal, como Pontos de Cultura e Casas Brasil, de modo a aproveitar a experiência acumulada na criação desses espaços, maximizar os recursos aplicados e não duplicar esforços.

d) Operadores de rede

O operador de rede será responsável pela transmissão do sinal de todas essas emissoras. Ele otimiza os gastos das emissoras e promove a isonomia concorrencial, evitando a imposição, por parte de uma delas, de um padrão inalcançável para as demais. É mais econômico (especialmente para as pequenas emissoras) arcar com parte do funcionamento do operador de rede do que investir na digitalização de toda a sua estrutura de transmissão. Com isso, tais emissoras poderiam utilizar seus recursos para a produção de conteúdo digital. O operador de rede também possibilitará o surgimento de serviços não típicos da radiodifusão, como tele-educação e tele-medicina, por exemplo. Além disso, o operador de rede pode garantir a equalização dos sinais de todas as emissoras, que chegarão ao usuário com a mesma qualidade de imagem e som.

Outras políticas desenvolvidas para servir à consecução dos objetivos do Sistema Público também devem estar previstas em um Plano Nacional desenvolvido pelo Conselho Nacional de Comunicação Pública (ver o item **Gestão**, abaixo). Entre elas, políticas de incentivo de conteúdos sobre leitura crítica da mídia tanto na própria mídia como em espaços formais de educação; políticas de incentivo fiscal a produções; e diferentes tipos de programas de apoio à expressão da diversidade cultural, de formatos, abordagens e gêneros nos meios públicos.

e) Conselhos de comunicação pública

São os principais instrumentos de gestão do sistema. Sua definição, composição e papel são descritos no item **Gestão**, a seguir.

3. GESTÃO

Para garantir seus princípios e objetivos, preservando a independência em relação a governos e ao mercado, o Sistema Público de Radiodifusão deve funcionar com base na gestão democrática, plural e participativa. Internamente às emissoras, isto se efetiva por meio de comitês gestores com ampla participação da sociedade civil e canais diretos de contato com a população, como uma Ouvidoria e um(a) *Ombudsman*.

Em âmbito geral, deve haver dois níveis fundamentais de gestão: os conselhos de Comunicação Pública e a agência reguladora.

Conselho Nacional de Comunicação Pública

Este conselho terá o papel de definir as políticas de gestão do sistema público, estabelecendo, entre outras questões, critérios para outorga, utilização das verbas do Fundo de Comunicação Pública (ver **Financiamento**) e orientações gerais para garantir pluralidade e diversidade na programação das emissoras. Será formado por representantes da sociedade civil (com eleição direta pelos pares), das emissoras públicas (com indicação de entidade representativa ou eleição pelos pares) e do Governo Federal (por meio de indicação de representantes de órgãos como os Ministérios das Comunicações, da Educação, da Cultura, de Ciência e Tecnologia e da Casa Civil).

Caberá aos conselhos trabalhar a partir de um plano nacional para o sistema público de radiodifusão, construído a cada quatro anos em conferências deliberativas, nos moldes das que acontecem na área da Saúde. No futuro, este conselho deve ser absorvido por um Conselho Nacional de Comunicação, com atuação mais ampla, indicando também políticas para as emissoras privadas com fins lucrativos e definindo uma política nacional de comunicações⁹.

No plano estadual, serão formados conselhos nos mesmos moldes do Conselho Nacional. Eles definirão as políticas para o sistema público no estado, baseados em diretrizes nacionais, mas respeitando as especificidades regionais. Os conselhos estaduais terão independência para gerir a parcela regional do Fundo de Comunicação Pública. Os municípios também podem optar pela criação conselhos municipais que, para se integrarem ao sistema, devem seguir os parâmetros nacionais, configurando um sistema único e descentralizado.

⁹ A presente proposta se refere apenas à criação do Sistema Público de Radiodifusão, mas cabe lembrar que os preceitos constitucionais (regionalização; produção independente; finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; respeito aos valores éticos e sociais; impedimento de monopólios e oligopólios; entre outros) são uma obrigação de todos os veículos de comunicação, sejam eles privados, estatais ou públicos.

Agência reguladora

A regulação e fiscalização do sistema devem acontecer por meio de uma agência reguladora, a partir das diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Comunicação Pública. Esta agência deve possuir diretores indicados por diferentes instâncias, como o Executivo, o Legislativo e o próprio Conselho Nacional de Comunicação Pública. O órgão regulador deve ter corpo técnico concursado, ser transparente (incluindo a obrigação de realizar audiências e consultas públicas), ter suas contas averiguadas pelo Tribunal de Contas da União e ser livre de contingenciamentos de verbas. Os diretores devem possuir estabilidade, mas estarão sujeitos a quarentenas ao deixarem o órgão.

Entre as funções desta agência estará a de fiscalizar concessões, permissões ou autorizações para o serviço público de radiodifusão sonora (rádios) e de sons e imagens (TVs), bem como zelar pelo cumprimento dos princípios estabelecidos no art. 221 e no parágrafo 5º do artigo 220 (a serem regulamentados por lei) no que concerne à produção e à programação das emissoras. Para isso, a agência se baseará em critérios objetivos definidos pelo Conselho Nacional de Comunicação Pública. Esse mesmo Conselho funcionará como espaço de resolução de impasses ou de casos não previstos surgidos no âmbito da agência reguladora.

É importante que a agência assuma funções de avaliação, execução da regulação e fiscalização tanto das questões de infra-estrutura quanto das questões de conteúdo. Para isso, pode-se optar pela manutenção de duas agências separadas¹⁰ (uma para a infra-estrutura e outra para o conteúdo), desde que haja uma ação conjugada das duas, submetidas às políticas definidas pelo Conselho Nacional (naquilo que for próprio ao Sistema Público) e mantendo a inter-relação das decisões. No caso de uma agência única, deve haver mecanismos para garantir o equilíbrio entre as duas áreas (de infra-estrutura e de conteúdo), evitando que elas tenham peso desigual.

10 Neste caso, trata-se da transformação da atual Anatel em uma Agência Nacional das Comunicações (Anacom) responsável pela regulação de toda a infra-estrutura de comunicações, bem como da atual Ancine em Agência Nacional do Audiovisual (Anav), tomando como ponto de partida a proposta apresentada pelo Ministério da Cultura de criação da Ancinav.

4. FINANCIAMENTO

O modelo de financiamento adotado é essencial para a consecução dos objetivos do Sistema Público de Radiodifusão. É preciso garantir mecanismos que preservem a autonomia das televisões e rádios públicas 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 públicas 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.

Os orçamentos dos sistemas públicos de radiodifusão do Reino Unido, Dinamarca, Áustria, Alemanha e Suécia, em dados do final da década de 90, ultrapassam 0,3% do PIB desses países. Na Itália, Holanda, Espanha e França, o orçamento ultrapassa 0,2% do PIB. No Brasil, dados reunidos no diagnóstico do Fórum de TVs públicas mostram que o orçamento total das emissoras educativas de todo o país, incluindo todo o orçamento do sistema Radiobrás, não chega a R\$ 450 milhões, ou 0,025% do PIB. Se o Brasil investisse 0,2% do PIB em comunicação pública, esse valor chegaria a cerca de R\$ 3,6 bilhões. A título de comparação, esse valor corresponde a 57% da receita líquida da Globo Comunicações e Participações em 2006.

Em boa parte dos países citados, o financiamento do sistema público por meio de financiamento privado é marginal; no Reino Unido, é de apenas 15,8%, na Alemanha é de 17,2%, na Suécia é de 7%. Em outros deles, essa porcentagem aumenta, sendo 43% na Itália, 45,5% na França e alcançando 77,6% na Espanha. No entanto, existe uma tendência de diminuir a proporção do investimento privado. A Espanha, por exemplo, está buscando soluções para incrementar o investimento estatal e tornar suas emissoras imunes às pressões e variações do mercado.

No Brasil, o principal mecanismo de financiamento do sistema será o Fundo de Comunicação Pública, que poderá ser aplicado no surgimento e manutenção das emissoras públicas de rádio e televisão e na gestão do Sistema Público de Radiodifusão. Este fundo será gerido de maneira pública, democrática e transparente pelo Conselho Nacional de Comunicação Pública, e será composto pelas seguintes fontes de receita:

- verbas do orçamento público em âmbito federal e estadual: a partir de

- contribuições do orçamento federal e dos orçamentos estaduais¹¹;
- recursos advindos da taxaço da publicidade veiculada nos canais comerciais e do pagamento pelo uso do espectro por parte dessas emissoras¹²;
- impostos progressivos embutidos no preço de venda dos aparelhos de rádio e televisão, com isenço para aparelhos de TV com menos de 20" e taxaço progressiva especialmente para equipamentos superiores à 29";
- doações de pessoas físicas e jurídicas.

Os recursos arrecadados serão somados e alocados por meio de rubricas diferentes, sendo dividido entre os diferentes componentes do sistema: as emissoras de rádio e televisão (públicas e de vocaçao pública), as centrais públicas, os operadores de rede e os organismos de gestão (em especial os Conselhos e a Agência). Dentre essas rubricas, pode haver também uma divisao por atividade: um percentual para a manutenço da produço, outro da distribuço, veiculaço etc. Uma parte dos recursos deve voltar aos estados de forma redistributiva, e é alocado pelos conselhos estaduais de maneira autônoma. O município que tiver uma emissora pública deverá também contribuir com o fundo, e será também contemplado com recursos para manutenço de sua emissora.

As emissoras públicas terão prioridade de utilizaço do fundo em relaço às emissoras de vocaçao pública (universitárias, comunitárias e privadas sem fins lucrativos), que não serão mantidas integralmente por este instrumento.

Os produtores independentes também podem acessar os recursos do fundo para viabilizar seus projetos. As verbas contemplarão produço, distribuço e exibição, garantindo diferentes categorias de financiamento para produtores novos ou já estabelecidos, diferentes formatos e gêneros. Este mecanismo se coordenará com outros já existentes de incentivo à produço audiovisual independente.

Em relaço aos mecanismos de financiamento direto das emissoras, serão adotadas as seguintes regras:

11 Deve-se buscar a vinculaço de receitas, o que fortalece a autonomia do sistema, tornando-o menos sujeito à variaço das vontades dos governantes.

12 Esse mecanismo garante que quanto mais forte for o sistema privado mais forte será o sistema público.

Publicidade comercial

A veiculação de publicidade comercial transforma o *share* de audiência¹³ no principal indicador de sucesso das emissoras, e as torna sujeitas à 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. Além disso, a veiculação de publicidade desvirtua os fins públicos do sistema ao transformar até 25% de sua programação em conteúdo de anúncios comerciais. Assim, tanto as emissoras públicas quanto as emissoras de vocação pública não devem veicular publicidade comercial em sua programação.

Isto não quer dizer, entretanto, que as emissoras não devem se importar com a audiência, mas o sistema de medição deve ser qualificado, transformando o alcance (*reach*), e não o *share*, na principal referência. O alcance mede a diversidade de público que permaneceu assistindo à emissora por um tempo razoável durante um período determinado (uma semana, por exemplo). Dessa forma, mede-se qual a porcentagem de espectadores passou por aquela emissora naquela semana. A adoção desse índice como referência valoriza a opção de uma programação plural e diversa¹⁴.

É fato que a decisão sobre financiamento não pode ser tomada simplesmente à luz de parâmetros ideais. Pouco adianta determinar um limite a formas de financiamento se não houver a implementação efetiva de mecanismos alternativos, tais como o Fundo de Comunicação Pública. Considerando esses limites no plano real, é preciso manter a diferenciação entre a aceitação de publicidade comercial e de apoio cultural.

Apoio cultural

A veiculação de apoio cultural, que cita empresas que apóiam determinada emissora, preserva a programação das emissoras públicas, por não colocá-las na guerra por audiência nem ocupar 25% da programação com fins comerciais. Assim, as emissoras públicas e as de vocação pública poderiam contar com apoio cultural à sua programação, desde que formatado de maneira a não permitir que o recurso determine editorialmente o programa.

13 Isto é, a divisão da audiência entre as emissoras, ou a proporção que cada uma delas têm no universo de televisores ligados.

14 Seria interessante considerar, no futuro, a possibilidade de criação de um instituto de pesquisas público, que possa cumprir o papel de criar e medir indicadores baseados no interesse público.

Anúncio estatal

O debate sobre anúncios estatais precisa diferenciar campanha de utilidades públicas de propaganda governamental. Campanhas de utilidade pública devem ser gratuitas em todas as emissoras, estabelecido um teto de tempo mensal. A definição do que é utilidade pública e a fiscalização da aplicação deve ser feita pela agência reguladora. Já a propaganda governamental não deve ser veiculada nas emissoras públicas, para manter a autonomia das emissoras em relação aos governos federal e estaduais. No entanto, deve haver a reserva de uma porcentagem (por exemplo, 15 ou 20%) da verba de publicidade dos governos para as emissoras públicas, sob forma de apoio cultural.

5. CONTEÚDO

A programação veiculada pelas emissoras públicas de rádio e TV deve estar em sintonia com as demandas de informação, educação e acesso à cultura da sociedade brasileira. Assim como todas as emissoras de rádio e televisão, a programação das emissoras públicas deve seguir os princípios constitucionais da preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; de promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; e de regionalização da produção cultural, artística e jornalística. No caso das emissoras públicas, no entanto, estas devem ser as características exclusivas de sua programação.

Ao lado delas está a exigência de uma programação plural em todas as suas dimensões e comprometida em aprofundar o acompanhamento e reflexão sobre os problemas brasileiros e mundiais e as alternativas para sua superação. Uma delas concerne aos formatos e gêneros dos programas veiculados, o que significa a busca pelo equilíbrio entre conteúdos dramatúrgicos, jornalísticos, artísticos, culturais, educativos e recreativos. Outra diz respeito à diversidade de opiniões e de enfoques da informação que expresse as diferentes visões existentes na sociedade. De forma metafórica, é a busca não apenas por “dois lados”, mas por todos os lados de uma história. Por fim, os programas veiculados no sistema público devem assumir o compromisso de diversidade de representação, dando visibilidade a vários grupos que compõem os recortes de classe, raça e cor, gênero, orientação sexual, geração e origem regional da sociedade brasileira.

Neste processo, para além do desafio de buscar a reprodução automática das proporções sociais ou demográfica destes grupos, faz-se essencial a preocupação com a visibilidade de segmentos minoritários na população, mas relevantes do ponto de vista da composição da sociedade, como é o caso de indígenas e populações tradicionais. Este equilíbrio da representação realiza-se não apenas por quem é objeto, mas fundamentalmente por quem é sujeito da produção dos conteúdos veiculados. Neste sentido, as emissoras que compõem o sistema público devem assumir como uma de suas funções principais servir como canal de transmissão da programação produzida nas bases da sociedade, seja daquelas feitas por iniciativa privada (sem fins lucrativos) seja das realizadas nas centrais públicas de comunicação.

Esta diversidade, no entanto, não precisa se realizar necessariamente no interior de cada emissora, mas deve perpassar todo o sistema. Isso significa, por exemplo, admitir experiências como as dos países europeus onde os sistemas públicos mantêm canais gerais de alcance nacional, mas também emissoras

temáticas com determinadas finalidades, como canais educativos, voltados à cultura popular, à arte, ao esporte etc.

A finalidade de atendimento às necessidades informativas e culturais da população, entendendo-as em um processo dinâmico de mudanças a partir de espaços democráticos de debate, consulta e definições, difere-se do sistema comercial ao não colocar a audiência como elemento orientador exclusivo do êxito ou fracasso de uma determinada programação ou dos programas individualmente. Isso não significa que o papel das emissoras que compõem o sistema público não seja obter audiência da população, como já foi discutido no item **Financiamento**.

Este objetivo deve fazer parte da organização do conteúdo veiculado, mas não deve aprisioná-la na linha da disputa pelos índices de audiência, que dá espaço, no atual sistema comercial, à violação sistemática dos direitos humanos e à exploração da dignidade humana. Com a preocupação de serem assistidas, as emissoras públicas devem também ter um papel pró-ativo de disputar concepções e modelos, mediando a importância da promoção de inovações e experimentações do ponto de vista de linguagens, formatos e abordagens com a necessidade de levar este conteúdo a cada vez mais pessoas.

Esta ponderação faz-se especialmente importante no caso brasileiro, em que os limites de exploração da linguagem por parte da televisão são especialmente estreitos, e o modelo das grandes redes comerciais é a única referência consolidada. A superação desses limites não se dará sem muitas tentativas, debate e reflexão constante sobre as demandas e gostos reais da população e as possibilidades informativas, dramáticas e culturais. Isso reforça a importância do sistema público e das políticas que estabelecem sua construção estarem sujeitas a um ambiente transparente, democrático e plural de gestão, monitoramento e avaliação das políticas – para o sistema como um todo e para suas emissoras – como já foi apontado no item **Gestão**.

6. DIREITOS E GARANTIAS DO USUÁRIO

Além dos direitos estabelecidos no tópico sobre princípios e diretrizes do Sistema Público, os usuários do sistema têm direito à prestação de um serviço público com eficiência (o que pressupõe sua mínima garantia de recursos), com continuidade (os sinais das emissoras não podem ser cortados sem justificativa e os conselhos devem garantir o repasse de recursos) e com modicidade (gratuidade para a utilização das centrais públicas e para o recebimento do sinal).

Estes são direitos gerais. Há ainda direitos específicos para as duas naturezas de usuário do Sistema Público de Radiodifusão. Entre os direitos do usuário telespectador/ouvinte estão:

- o direito de acesso/recebimento gratuito do sinal das emissoras do sistema;
- o direito de participar dos mecanismos de gestão do sistema, ou seja, votar e ser votado para os comitês gestores das emissoras e centrais públicas, e dos conselhos estaduais e nacional;
- o direito de fazer denúncias, fiscalizar e ter sua denúncia apreciada acerca da programação e da gestão das emissoras;
- o direito de ter um canal direto de diálogo com os comitês gestores das emissoras e centrais públicas e conselhos estaduais e nacional;
- o direito de ter acesso às políticas de formação, capacitação e apropriação da mídia oferecidas pelas centrais públicas de comunicação.

Já o usuário interessado em utilizar o Sistema Público de Radiodifusão e ocupar este espaço midiático dispõe de outros direitos, além dos supracitados:

- o direito de, organizado em um sindicato, organização sem fins lucrativos, ONG ou uma fundação, utilizar as centrais públicas de comunicação para a produção de conteúdo de seu interesse;
- o direito de, individualmente, ter seu projeto de produção analisado pelo comitê gestor da central, que autorizará ou não a utilização da central pública em questão para a viabilização da produção¹⁵;
- o direito de exigir a garantia de ocupação destes espaços e a pleitear a igualdade no seu acesso.

¹⁵ Isso significa que todo cidadão ou cidadã pode, individualmente, pleitear o acesso às centrais públicas, mas este acesso não é obrigatório, já que não haveria condições práticas de acomodar as demandas de todos os cidadãos individualmente, nem para produção nem para veiculação. A garantia, então, é dada aos que estão organizados socialmente.

7. TRANSIÇÃO

A consecução de todos os objetivos acima ou de parte deles não assume caráter utópico, como poderiam acusar os defensores do atual status quo, mas sim um horizonte próximo que pode ser alcançado com um conjunto de medidas de curto prazo. Estas ações perpassam diversas alterações em temas como: (1) a legislação da comunicação social eletrônica brasileira e a regulamentação dos artigos referentes a este tema na Constituição Federal; (2) a configuração jurídico-institucional das emissoras; (3) a redefinição das outorgas ocupadas e da divisão do espectro com a entrada de mais canais do chamado campo público em sinal aberto; (4) a estruturação das atuais e novas TVs; (5) a ampliação e reorganização das políticas de financiamento para o setor; e (6) a localização de todas estas questões no atual processo de digitalização da radiodifusão brasileira.

Essa transição deve acontecer de forma a iniciar a migração do cenário atual, em que prevalece o livre mercado com um sistema público marginal, para um cenário de sistema misto, com forte regulamentação pública tanto sobre o setor público quanto sobre o comercial. Num primeiro momento, um cenário de transição, mesmo sem o fortalecimento da regulação sobre o setor privado, é factível e desejável.

Nesse sentido, mais do que medidas específicas – as quais serão aprofundadas no encontro nacional do Fórum de TVs Públicas – nos parece importante apontar rumos para as questões fundamentais que viabilizarão a transição.

Um primeiro desafio - que é de médio prazo, mas interfere já no curto prazo -, é conceitual e diz respeito a como fortalecer o campo público, entendendo que este compreende todas as iniciativas de televisão não-comercial, mas sem abandonar a divisão instituída pela Constituição Federal entre sistemas privado, público e estatal. Isso significa estabelecer algum tipo de corte nas políticas que serão propostas diferenciando o que estaria no setor estatal do que estaria no setor público sem estabelecer uma competição entre estes dois, mas, pelo contrário, colocando-os como contrapesos necessários à hipertrofia do sistema privado-comercial.

Esta definição tem impacto direto em qual será o papel reservado para as atuais emissoras “estatais-educativas-públicas” no processo de criação de um sistema público¹⁶.

¹⁶ A expressão junta os três termos e os coloca entre aspas por trazer tanto a autodenominação das emissoras (“públicas”) quanto por dar um corte de acordo com sua gestão (“estatal”) e o tipo

Estas emissoras são certamente uma importante alternativa de embrião de emissora pública. Porém, se tomada a definição defendida neste documento, este processo significaria atender a determinados deveres, o que nem todas as emissoras e seus mantenedores, em sua maioria governos estaduais, estariam dispostos a aceitar. Ou seja, o destino destas emissoras pode ser a sua transformação em uma versão pública ou sua manutenção como integrante do sistema estatal. Uma das questões postas é como respeitar esta liberdade de escolha sem abdicar de ter um conjunto mínimo de emissoras públicas.

Para isso, é necessário que haja um plano de transição que inclua pelo menos aquelas emissoras sob responsabilidade da União (Radiobrás e TVE) como embrião de uma cabeça-de-rede pública de caráter nacional. De maneira complementar, faz-se necessário pensar as retransmissoras desta rede em estados cujas emissoras “estatais-educativas-públicas” não assumissem uma dimensão efetivamente pública. Esta definição demanda uma política de atualização das outorgas para estas emissoras e a organização da distribuição dos canais que estas venham a ocupar no espectro eletromagnético. Ambas tarefas devem se dar no bojo da definição da implantação da TV digital no país.

Faz-se necessário analisar, especialmente, então, a existência de quatro canais já previstos no Decreto Presidencial 5.820/06, cuja administração é responsabilidade da União: um canal “do Poder Executivo”, um “de Educação”, um “de Cultura” e outro “de Cidadania”. Em nossa avaliação, há três problemas graves na definição do Decreto: (1) este sequer assegura a existência destas faixas, falando que a União “poderá” e não “deverá”, (2) a divisão colocada é insuficiente para abarcar um processo de transição rumo a um sistema público, (3) estes canais serão estatais e não públicos. Por isso, no bojo de uma definição mais ampla sobre o marco regulatório das comunicações que se avizinha com a Lei Geral de Comunicações, deve-se considerar a revogação deste dispositivo do Decreto 5.820/06.

A não obrigatoriedade de canais públicos e estatais pode significar a sua não existência. Isso porque, apesar de possibilitar uma economia no uso do espectro e a conseqüente abertura de espaço para um maior número de emissoras, o processo de transição estabelecido no Decreto se dará dobrando a faixa de espectro das emissoras já existentes, o que pode, nos grandes centros, esgotar o espaço disponível para aqueles canais.

de outorgas que estas ocupam (“educativas”), sem, no entanto, assumir que qualquer uma destas dimensões de modo isolado pode caracterizar estas emissoras. São aquelas que se organizam na Abepec.

Defendemos a superação deste impasse com a reserva de no mínimo 10 canais públicos no intuito de comportar tanto emissoras estatais (governamentais, legislativas e ligadas ao poder judiciário) e integrantes do sistema público (como universitárias e comunitárias) quanto aquelas que devem vir a ser criadas.

A reserva deste espaço não pode resultar na marginalização destes veículos – o que poderia acontecer com sua alocação na parte mais alta do espectro, demandando maiores custos com energia e com a potência dos transmissores. Embora haja hoje uma suposta escassez de espaço para atender a esta demanda, seria possível viabilizar esta proposta a partir de um plano de racionalização e otimização do uso do espectro a partir da retirada de um conjunto de canais. Entre eles, os que hoje estão destinados à repetição de sinais, os com finalidade de prestação do serviço de TVA (TV por Assinatura) e aqueles exclusivamente voltados à venda (que descumprem a legislação que determina o limite máximo de 25% do tempo de veiculação para publicidade comercial).

Neste processo inicial de transição tecnológica, é necessário que a organização da ocupação do espectro se dê de forma flexível, permitindo que as emissoras possam realizar parcerias e transmitir em alta definição em determinados horários. Esta medida é fundamental para garantir que este grupo de veículos não fique relegado a uma posição de “2ª categoria” frente às emissoras comerciais, que devem apostar em conteúdos de alta resolução em seus principais programas. Esta flexibilidade está diretamente vinculada às alternativas de infra-estrutura necessárias à digitalização destas emissoras, especialmente o uso do operador de rede para a transmissão de seus sinais de forma a otimizar recursos e potência de transmissão. Não só esta infra-estrutura de transmissão, mas todos os momentos da cadeia produtiva do audiovisual na sua transição do analógico para o digital devem ser apoiados pelo poder público por meio de uma política vigorosa de financiamento, seja diretamente pelo Executivo ou por bancos de fomento, como BNDES.

Esta política deve desenvolver uma série de medidas de transição até o modelo proposto anteriormente. Entre elas, conforme já desenvolvido no item **Financiamento**, estão (1) a ampliação dos orçamentos federal e estaduais para as emissoras já existentes e a criação de rubrica para as que venham a ser criadas; (2) criação de programa específico, e mais vigoroso, de desoneração fiscal para estas emissoras no que diz respeito à infra-estrutura de produção e transmissão; (3) destinação de uma parcela da publicidade estatal a estas emissoras; (4) elaboração do programa de incentivo a partir da taxaçoão sobre o lucro das radiodifusoras comerciais.

Ainda em relação à política de uso e ocupação do espectro, não é possível aceitar a afirmação dos radiodifusores comerciais de que não há como abrir o mercado porque não há como sustentar mais canais. Primeiramente, não é aceitável que estas emissoras sejam as controladoras de seu próprio mercado. Em segundo lugar, essa afirmação só se sustenta na lógica do modelo de negócio atualmente único, caracterizado por emissoras que dependem de publicidade comercial, mantêm apenas produção própria e inédita, e não incluem produção independente. No caso do sistema público, tudo isso muda, desde o modelo de programação até o financiamento. Assim, até para averiguar as reais condições de um mercado televisivo no Brasil, é preciso abrir o gargalo do limite de emissoras e viabilizar outros modelos de negócio.

Por fim, ressaltamos que as medidas acima listadas devem atuar de maneira coordenada com as demandas pontuais dos atores integrantes do campo público. Isso inclui as reivindicações de curtíssimo prazo como a melhoria das condições dos canais hoje restritos à transmissão por cabo, às quais apoiamos fielmente e consideramos ser uma ponte fundamental para fortalecer estas emissoras e prepará-las para passar a transmitir em sinal aberto.

*

O Intervozes ressalta que este documento é um conjunto de propostas para debate e não uma tese pronta e acabada. A mediação e a convergência entre as proposições do setor são condições para que o resultado do Fórum de TVs públicas seja um forte instrumento de pressão para a concretização do programa definido democraticamente neste processo. É com este espírito que nos lançamos ao debate, certos de que o confronto de idéias pode levar a excelentes resultados e sínteses que contribuam para o fortalecimento do campo público e dos atores que o compõem.