

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MELISSA SILVA MOREIRA RABÊLO

TV PRIVADA DE ACESSO AMPLO X TV PÚBLICA DE ACESSO RESTRITO:
desafios contemporâneos da comunicação pública brasileira

São Luís
2016

MELISSA SILVA MOREIRA RABÊLO

TV PRIVADA DE ACESSO AMPLO X TV PÚBLICA DE ACESSO RESTRITO:

desafios contemporâneos na comunicação pública brasileira

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como parte dos requisitos para obtenção do grau de doutor.

Orientador (a): Prof^a. Dra. Salviana Santos
Sousa

São Luís
2016

Rabêlo, Melissa Silva Moreira.

TV PRIVADA DE ACESSO AMPLO X TV PÚBLICA DE ACESSO
RESTRITO : desafios contemporâneos da comunicação pública
brasileira / Melissa Silva Moreira Rabêlo. - 2016.
181 f.

Coorientador(a): Carlos Agostinho Almeida de Macedo
Couto.

Orientador(a): Salviana de Maria Pastor Santos Sousa.
Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
São Luís, 2016.

1. Estado. 2. Hegemonia. 3. Indústria Cultural. 4.
Novas tecnologias. 5. Sistema Público de Comunicação. I.
Couto, Carlos Agostinho Almeida de Macedo. II. Sousa,
Salviana de Maria Pastor Santos. III. Título.

MELISSA SILVA MOREIRA RABÊLO

TV PRIVADA DE ACESSO AMPLO X TV PÚBLICA DE ACESSO RESTRITO:

desafios contemporâneos na comunicação pública brasileira

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como parte dos requisitos para obtenção do grau de doutor.

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Salviana Santos Sousa (Orientadora)

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão

Prof^º. Dr^º. Carlos Agostinho Almeida de Macedo Couto (Co-orientador)

Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão

Prof^ª. Dr^ª. Franci Gomes Cardoso

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Prof^º. Dr. Ed Wilson Ferreira Araújo

Doutor em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Prof^º. Dr. José Edgar Rebouças

Doutor em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo

Prof^º. Dr. Silvano Alves Bezerra da Silva (Suplente)

Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof^ª. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Suplente)

Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão

À Maria Paula e Laís

AGRADECIMENTOS

À Deus, por tudo que conquistei até hoje e por guiar os meus passos na vida.

À minha mãe, Raimundinha, mulher firme e determinada, pelo apoio de sempre, pela dedicação e amor às minhas filhas nesses muitos momentos de ausência.

Às minhas irmãs, Milliane e Melina e aos meus sobrinhos Luís Armando e Luísa, por todos nossos momentos de alegria e descontração, tão importantes nessa jornada.

À Paulo Rabêlo Junior, marido dedicado e atencioso, pelo companheirismo e apoio incondicional aos meus planos de vida e de trabalho. Pela compreensão nos períodos de ausência durante os anos de construção desta tese. Pela descontração do dia-a-dia, essencial para construirmos uma vida leve. Por sempre estar ao meu lado e sempre torcer pelo meu sucesso.

Às minhas filhas, Maria Paula, minha primeira conquista, filha doce, inteligente e desbravadora, que com apenas 3 anos de idade, embarcou em meus projetos rumo à novas experiências num país estrangeiro, e Laís, minha mais recente conquista, filha alegre e de pouco descanso, concebida em meio aos desafios dessa pesquisa, mas que traz consigo um sopro de renovação e a certeza de eterna festa na minha vida. Com elas conquistei o meu maior título, de mãe.

Ao programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e à CAPES, em nome da coordenadora Prof^a. Dr^a. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, por todo o apoio e ajuda neste período de aprendizagem, dentro e fora do país, e possibilitar uma boa estrutura para realização de inúmeras pesquisas na área das Ciências Sociais, bem como, a qualidade dos profissionais que trabalham nesta instituição e se dedicam para manter o seu mais alto nível.

À Prof^a. Dra. Salviana Santos Sousa, Orientadora deste trabalho, professora e amiga, por sua serenidade, gentileza e apoio. Por compreender a dinâmica da vida da mulher mãe, estudante e trabalhadora. Por proporcionar inquieta e incessante busca por novos conhecimentos, sempre disposta a traçar novos horizontes. Serve de exemplo e estímulo para mim e para as novas gerações de pesquisadores.

Ao Prof^o. Dr^o. Carlos Agostinho Almeida de Macedo Couto, co-orientador desse trabalho, pelos anos de parceria incondicional, por acreditar em meu potencial e me incentivar sempre.

À Prof^a. Dr^a. Larissa Leda Rocha, amiga da vida e parceira de trabalho, agradeço pelo convívio fraternal e apoio na construção desse estudo. És exemplo de dedicação e amizade verdadeira.

À Prof^a. Dr^a. Martha Garcia-Murillo, pela receptividade de minha pesquisa com o doutorado-sanduíche, na Syracuse University – NY, EUA. Sem dúvida uma experiência enriquecedora e que rendeu excelentes contribuições para esta tese.

E a todos que direta e indiretamente contribuíram para realização deste trabalho.

O pensamento só começa com a dúvida
(Roger Marti).

RESUMO

Tese sobre os desafios contemporâneos na comunicação pública brasileira, em contraponto ao acesso amplo da TV privada *versus* o acesso restrito da TV pública, que traz inquietações originadas nos estudos de Políticas de Comunicação e Economia Política de Comunicação durante o desenvolvimento da Dissertação de Mestrado, com o título: *A RELAÇÃO ENTRE PÚBLICO E PRIVADO NO CAMPO PÚBLICO DE COMUNICAÇÃO NO BRASIL: as experiências da TV Cultura e TV Brasil*. Pretende-se, portanto, analisar as condições de acesso à TV pública brasileira, em contraposição à TV privada, em face aos avanços tecnológicos do setor, capazes de garantir a democratização do setor. Para tanto, desenvolve-se pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo, tendo como contribuições os estudos realizados no período de Doutorado-sanduíche na *Syracuse University, NY/USA*, no âmbito da avaliação das políticas públicas, com uma avaliação de processo. Na avaliação resgata-se e aprofunda-se a discussão sobre a relação entre o público e o privado no campo da comunicação no Brasil, aliada à discussão sobre esfera pública, hegemonia e Indústria Cultural, categorias que oferecem suporte conceitual à abordagem qualitativa da investigação. Reflete-se sobre essa relação considerando a hegemonia do sistema privado de comunicação e sua relação com o Estado, bem como os princípios e desafios do sistema público. Apresenta-se discussões acerca do espaço público em contraposição com os interesses privados, além de discorrer sobre a regulação do setor. Dessa forma, pretende-se propor alternativas de mudanças de tais paradigmas, através da discussão teórica e da apresentação dos dados da pesquisa de campo, tendo as inovações tecnológicas na contemporaneidade grande contribuição.

Palavras-chave: Sistema Público de Comunicação. Novas Tecnologias. Hegemonia. Estado. Indústria Cultural.

ABSTRACT

This thesis about the contemporary challenges in the Brazilian public communication, in contrast to the vast access to private TV versus the restrict access to public TV, that brings concerns originated from the studies of Communication Policies and Political Communications Economics during the development of Master dissertation, entitled: THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE IN THE PUBLIC FIELD OF COMMUNICATION IN BRAZIL: the experiences of TV Cultura and TV Brasil. It is intended, therefore, to examine the conditions of access to the Brazilian public TV, as opposed to the Private TV, before the technological progress of the field, able to ensure the democratization in the field. Therefore, it was developed a documental bibliographic research and a field research, having as contributions, the studies made during the period of the “sandwich” doctorate (PhD) program at the Syracuse University NY/USA, within the evaluation of public policies, with a process appraisal. In the evaluation, the discussion about the relationship between public and private in the public field of communication in Brazil is revisited and is made an in depth analysis, added to the discussion about public field, hegemony and cultural industry, categories that give a conceptual base to the qualitative approach of the research. Discusses about this relationship considering the hegemony of the private system of communication and its relationship with the State, as well as, the principles and challenges of the public system. It is presented discussions about public space versus private interests, in addition to discussing the regulations of the field. Thus, it is intended to propose alternative changes of such paradigms, through theoretical discussion and presentation of the field research data with technological innovations in contemporary times, being an important contribution.

Keywords: Public Communication System. New Technologies. Hegemony. State. Cultural Industry.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 Financiamento estatal para PBS
- Gráfico 2 Maiores fontes de receita do Sistema Público de Comunicação – EUA
- Gráfico 3 Perguntas e resultados – TDD
- Gráfico 4 Perguntas e resultados – TAM
- Gráfico 5 Perguntas e resultados – IDT
- Gráfico 6 Assinantes Netflix no Brasil

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Entidades habilitadas a explorar serviço de radiodifusão de sons e imagens

LISTA DE SIGLAS

Abepec	Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais.
Abert	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ABTU	Associação Brasileira de Televisão Universitária
ABRA	Associação Brasileira de Radiodifusão
ABRATEL	Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações
ACERP	Associação de Comunicação Educação Roquette Pinto
AM	Amazonas
AM	Amplitude Modulada
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Astral	Associação Brasileira de Televisão e Rádios Legislativas
BBC	British Broadcasting Corporation
BI	Behavior Intention
Com-TV	Comissão Assessora para Assuntos de Televisão
Confecom	Conferência Nacional de Comunicação
CBT	Código Brasileiro de Telecomunicações
CBS	Columbia Broadcasting System
CPB	Corporation for Public Broadcasting
DF	Distrito Federal
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
EUA	Estados Unidos da América
FCBTVE	Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa
FCC	Federal Communication Commission
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FM	Frequência Modulada
FNDC	Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
FREC	Federal Radio Education Committee
HDTV	High Definition Television
Intercom	Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação

Intervozes	Coletivo Brasil de Comunicação Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDT	Innovation Diffusion Theory
ISDB	Integrated Service Digital Broadcasting
MA	Maranhão
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MG	Minas Gerais
MHz	Megahertz
NAEB	National Association for Educational Broadcasting
NBR	TV Nacional do Brasil
NBC	National Broadcasting Company
NPR	National Public Radio
NY	New York
ONG's	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PBS	Public Broadcasting Service
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEU	Perceived Easy of Use
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNBL	Plano Nacional de Banda Larga
PU	Perceived Usefulness
PV	Partido Verde
Radiobrás	Empresa Brasileira de Radiodifusão
RGTV	Rede Globo de Televisão
RJ	Rio de Janeiro
RNP	Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
RITU	Rede de Intercâmbio de Televisão Universitária
S/A	Sociedade Anônima
Sesc/Senac	Serviço Nacional do Comércio / Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Secom	Secretaria de Comunicação Social do Governo

Set	Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações
SIM	Subscriber Identity Module
SBTVD	Sistema Brasileira de Televisão Digital
SBTVD-T	Sistema Brasileira de Televisão Digital Terrestre
SDTV	Standard Definition Television
SP	São Paulo
Telebrás	Sistema Brasileiro de Telecomunicações
TAM	Technology Acceptance Model
TAME	Enhanced Technology Acceptance Model
TDD	Theory Digital Divide
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
TV	Televisão
TVE	Televisão Educativa do Brasil
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UHF	Ultra High Frequency
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Unisinos	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
USC	United States Constitution
VHS	Video Home System (Sistema de Vídeo Doméstico)
VHF	Very High Frequency

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I - APORTES TEÓRICOS NA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA: esfera pública, estado, hegemonia e Indústria Cultural	37
1.1 A relação entre o público e privado na televisão pública brasileira	38
1.2 O protagonismo do Estado para o delineamento do campo público de comunicação	52
1.3 A hegemonia da televisão privada e a garantia do acesso amplo: o caso da Rede Globo	71
CAPÍTULO II - O SISTEMA PÚBLICO DE TELEVISÃO NO BRASIL: a primazia histórica do acesso restrito	79
2.1 Espaço público e interesses privados no Brasil	81
2.2 O cenário da regulação do setor: as necessárias mudanças de paradigmas.	97
2.3 O longo caminho da televisão pública no Brasil e que avanços podem ser apontados	105
CAPÍTULO III - A ABERTURA DO SETOR DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA ÀS NOVAS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO	119
3.1 A inserção da TV Digital no Brasil e sua contribuição para a TV Pública	121
3.2 Novos aspectos tecnológicos e mudanças de consumo de mídia no Brasil e Estados Unidos	130
3.3 Novo cenário político e tendências da comunicação pública no Brasil	155
CONCLUSÃO	160
REFERÊNCIAS	169
APÊNDICES	178
ANEXOS	181

INTRODUÇÃO

O presente documento trata-se de uma Tese de Doutorado elaborada no contexto do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), cujo objeto de investigação são os desafios contemporâneos da comunicação pública brasileira que se materializam na relação estabelecida entre TV privada de acesso amplo e TV pública de acesso restrito. Situa-se na Área de Concentração de Políticas Sociais e Avaliação de Políticas e Programas Sociais.

As inquietações que orientaram a presente tese se originaram nos estudos de Políticas de Comunicação e Economia Política de Comunicação durante o desenvolvimento da Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, em 2012, com o título *A relação entre público e privado no campo público de comunicação no Brasil: as experiências da TV Cultura e TV Brasil*. No avanço das pesquisas outras inquietações foram surgindo e acabaram por justificar a continuação dos estudos em políticas de comunicação, mais especificamente sobre televisão pública brasileira, em nível de doutorado.

O problema central que nos inquietou e deu forma à pesquisa, que está na origem da presente tese, foi: *O acesso restrito da TV pública brasileira em contraposição ao acesso amplo da TV privada, em meio às relações travadas historicamente entre o público e o privado e as novas tecnologias do setor, pode descaracterizar o papel democratizante da radiodifusão no Brasil*.

Em decorrência desse problema, a seguinte questão central orientou o estudo: *como se configuram as condições dos acessos da TV pública brasileira e da TV privada, em meio das relações travadas historicamente entre o público e o privado?* Essa foi desdobrada nas questões secundárias: *como é estabelecida a relação entre o público e privado no campo da comunicação no Brasil, especificamente na TV pública? O cenário atual de acesso restrito da televisão pública no Brasil, está relacionado aos entraves na regulação do setor? Os avanços tecnológicos do setor, notadamente a TV digital e novas plataformas de distribuição de vídeo, demonstra uma tendência e/ou alternativa de ampliação do acesso à TV pública no Brasil?*

Da pesquisa realizada reafirmamos como objeto da tese: *o acesso restrito à televisão pública brasileira, em contraponto com a televisão privada, num cenário de avanços tecnológicos na contemporaneidade*. Tal objeto é compreendido no *campo empírico* particular configurado pela relação entre TV Brasil (TV pública brasileira), TV Globo (principal TV privada do Brasil), TV Digital Terrestre e as novas plataformas de compartilhamento de vídeos na internet, em um intervalo temporal que vai do momento de criação dessas organizações aos dias atuais.

Foram objetivos do estudo:

Geral: Analisar as condições de acesso à TV pública brasileira, em contraposição à TV privada, em face aos avanços tecnológicos do setor. E específicos: compreender a relação entre o público e o privado no campo da comunicação no Brasil, especificamente com a TV pública; analisar o cenário atual de acesso restrito da televisão pública no Brasil, seus entraves e avanços na regulação; apresentar de que forma as novas tecnologias, especialmente a TV Digital e as plataformas de distribuição de vídeos, surgem como alternativa para um aumento acesso à TV pública brasileira.

A nosso ver, uma pesquisa sobre o acesso restrito da TV pública em contraponto com o acesso amplo da TV privada à luz das inovações tecnológicas do setor, é capaz de trazer significativas contribuições no que se refere à problematização de um tema de abrangência nacional, notadamente apontado no horizonte acadêmico.

Partimos da *hipótese* que o efetivo exercício da democracia supõe debate público e livre utilização dos meios de comunicação de massa, razão pela qual, em sociedades com democracia formal consolidada, estes são bens públicos controlados estritamente pelo Estado ou por agências por ele instituídas, a fim de garantir o direito fundamental à comunicação/informação.

Considerando as transformações societárias que se refletiram, nos últimos anos, em diferentes dimensões da vida: cultural, política, econômica e tecnológica, o fio condutor da reflexão aqui desenvolvida refere-se aos padrões de relacionamentos construídos entre sujeitos sociais em movimento e que

emprestam um caráter particular ao que se denomina mídia¹. Trata-se de relação que, apesar de cotidiana e corriqueira, tende a ser relativizada. De fato, a forma como estamos mergulhados na “cultura midiática”, nos impede de perceber o que, por exemplo, medeia a mídia. Que tipos de relações econômicas e ideológicas são estabelecidas pelos entes construtores e apoiadores da mídia. Para Silverstone (2002), a questão também se amplia na medida em que devemos nos perguntar,

Como avaliar os modos pelos quais se travam as batalhas pela mídia e dentro dela: batalhas pela posse e pelo controle tanto de instituições como de significados; acesso e participação; por representação; batalhas que impregnam e afetam nosso senso uns dos outros, nosso senso de nós mesmos? (SILVERSTONE, 2002. p. 19)

Nesse sentido, posto que vivemos a mídia enquanto cultura, informação e consumo, seu estudo passa a ser fundamental. De um lado, porque não é mais possível desconsiderar sua onipresença e sua influência decisiva na configuração das dimensões social, cultural, política e econômica no mundo moderno. De outro, porque essa presença contribui para fomentar a capacidade de compreender o mundo, de produzir e partilhar significados.

Diante do exposto, precisamos considerar que esta mesma mídia se relaciona de forma particular com os vários setores da sociedade, sejam eles públicos ou privados, o que orienta a necessária discussão sobre estes termos.

Com vistas a contemplar o rigor científico que um trabalho como este exige e a necessidade metodológica de definição de condutores teóricos capazes de reunir as múltiplas determinações da realidade que compõe o campo empírico, definimos algumas categorias teóricas que nos permitiram compreender a dinâmica do objeto e suas especificidades. São elas: *Esfera Pública, Estado, Hegemonia e Indústria Cultural*, eixos centrais da análise em questão, sob os quais nos aprofundamos no primeiro capítulo deste texto.

Na discussão sobre esfera pública, em termos da configuração das condições necessárias para fomentar as relações de poder que se estabelecem hoje entre Estado e meios de comunicação de massa, buscamos apoio em

¹ O termo mídia entendida aqui de maneira geral, como meios de comunicação de massa, notadamente televisão, rádio e jornal.

Habermas² (1984). Particularmente, este pensador desnuda o conceito de público e privado, a forma como o privado começa a participar da vida pública, a ascensão da burguesia e sua relação com o Estado e, finalmente, como se efetivou a constituição de uma esfera pública repolitizada, que compreende a mudança funcional do Estado na sociedade contemporânea.

De acordo com Habermas (1984), a esfera pública burguesa desenvolve-se no campo de tensões entre Estado e sociedade, mas de modo tal que ela mesma se torna parte do setor privado, uma vez que passa a ser o elo entre a opinião pública e o Estado.

Sendo assim, o conceito de esfera pública, para o autor, está relacionado à comunicação moderna na medida em que propõe questões, como a publicidade e a natureza das empresas de comunicação, enquanto instituições que direcionam uma perspectiva ideológica de interesse das classes dominantes.

De acordo com Habermas, sobretudo na primeira parte da sua obra até os anos 1980, com a consolidação do capitalismo, houve um processo sistemático de destruição da vida pública, rompendo-se as fronteiras entre público, privado e íntimo, com a fundamental contribuição da mídia a serviço dos interesses burgueses.

Em particular, Habermas (1984) destaca que uma clara separação entre mercado e instituições públicas foi fundamental ao processo de regulamentação de vínculos comerciais. Enfatiza ainda que a legalização de tal processo se deu com a criação do Direito Privado que estabeleceu um conjunto de leis que regulamentaram as formas de trocas. Assim, garantiu-se a autonomia da burguesia para efetivar suas transações em relação ao Estado, na medida em que entre as atribuições do Estado não constava a interferência nas práticas de mercado.

Na trilha habermasiana, Gomes (2004), concorda que nessa retomada do Estado pela burguesia, a oposição ao Estado não tinha mais lugar, era preciso redefinir sua participação e a imprensa deixa de ser instrumento da

² Jurgen Habermas, filósofo e sociólogo alemão, pertencente à Escola de Frankfurt, que apresenta rico itinerário acerca dos conceitos de público e privado e esfera pública. Será, novamente apresentado, no Capítulo I.

esfera pública, já que é mediada pela classe dominante. Essa configuração é encontrada até os dias de hoje, e explica o porquê da íntima relação entre as classes dominantes e os meios de comunicação.

A esfera pública burguesa que se institui, portanto, no contexto dessa nova concepção de espaço público e privado e que configura o formato das cidades, é espaço criado, sobretudo, para viabilizar a discussão e definição dos interesses da classe dominante.

A obra de Habermas, intitulada *Mudança estrutural da esfera pública* (1984), traz esse nome, justamente porque aponta para o fato de que antes do Estado de direito burguês, era pregada a não intervenção estatal no mercado, e vice-versa, mas quando os burgueses chegam ao poder, transformados em capitalistas concentrados em grandes empresas, passaram a romper as fronteiras entre o público e privado. Houve a privatização do público na medida em que os interesses privados dos burgueses passaram a ser absorvidos pelo Estado. Outro importante fator para a percepção da mudança estrutural da esfera pública, segundo o autor, é a imprensa comercializada no século XIX.

Porém, mesmo diante desse cenário, é vista uma retomada da intervenção estatal no espaço público, em virtude das novas formas de relação comercial e da necessidade latente de proteção às classes menos favorecidas do sistema econômico que então se estabelecia. Cabe aqui, o espaço social necessário para a construção e fortalecimento do sistema público de comunicação, importante para o tráfego livre de informações e fundamental para a democracia, protegendo, portanto, as classes menos favorecidas da dominação por parte de apenas uma ideologia, a da classe dominante.

Nesse sentido, para fundamentar duas categorias-chave que dão suporte a esse trabalho, hegemonia e de indústria cultural, além de Habermas (1984), buscamos suporte em Gramsci (2000) e em autores da Escola de Frankfurt, especialmente Adorno e Horkheimer (1985).

O conceito de hegemonia é aqui entendido, como em Gramsci (2000), como o espaço ideológico que deve ser preenchido pelas instituições da sociedade civil, para a construção e manutenção de um consenso. A hegemonia é alcançada na medida em que uma visão de mundo eleva-se sobre outra e a faz dominante. E tanto para Gramsci, quanto para os autores frankfurtianos, os meios de comunicação podem ser utilizados como elementos de dominação

ideológica. Essa discussão é de fundamental importância nessa pesquisa, uma vez que nos faz compreender o interesse pelo domínio desses instrumentos na sociedade contemporânea e entender como se apresentaram as relações de poder ao longo da história dos meios de comunicação de massa, especificamente no Brasil.

Durante toda a história brasileira, observou-se uma pseudo-estruturação do campo público a partir das experiências das emissoras educativas em meados dos anos 1930, iniciadas com a rádio e, mais tarde, consolidadas com a televisão. O país necessitava, naquele momento, atender uma demanda por educação, pois estava passando por um processo de industrialização acelerada e precisava formar mão-de-obra.

As televisões educativas sofrem, porém, com espaços deixados na legislação, o que permitiu a utilização das concessões como moeda de troca entre apadrinhados políticos da época, deixando-as, muitas vezes, desviadas de sua verdadeira função. Cabe ressaltar que o artigo 21 da Constituição Nacional deixa claro que é de competência da União: “os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações” (BRASIL, 1990, p. 9). A TV educativa foi regulamentada pelo Decreto-Lei 236, de 1967, e pela criação, no mesmo ano, de um órgão de fomento à programação educativa, o Ministério das Comunicações, por meio do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual estabeleceu também que o Conselho Nacional de Telecomunicações, passava a interagir como órgão normativo, além de manter outras diversas atividades nas áreas de telecomunicações e radiodifusão, como por exemplo, outorgas e renovações de outorgas.

Já o conceito de Indústria Cultural, outra base teórica do presente trabalho, surgida após a Segunda Guerra Mundial, na chamada de sociedade pós-industrial, em meados dos anos de 1970, na qual estamos submetidos até os dias de hoje, criou a ilusão de todos terem acesso aos bens culturais por ela disseminados, embora a realidade demonstre que massificar a cultura tende a produzir o efeito contrário ao de democratizá-la. Para vender cultura via Indústria Cultural, deve-se seduzir e agradar o consumidor. Para isso, tem-se que mantê-lo confortável, agrado e seduzido, sem que ele se sinta chocado e provocado. Não se deve fazê-lo pensar, nem ter informações novas que o perturbem, mas devolver aquilo que ele conhece, com nova aparência.

De acordo com Chauí (1995), na contramão do papel que a cultura deveria ter na sociedade, essa Indústria Cultural:

Inventa uma figura chamada “espectador médio”, “ouvinte médio” e “leitor médio”, aos quais são atribuídas certas capacidades mentais “médias”, certos conhecimentos “médios” e certos gostos “médios”, oferecendo-lhes produtos culturais “médios”. (CHAUÍ, 1995, p. 422)

Apontados pelo conhecido pessimismo à modernidade, os autores frankfurtianos³ trabalham a *Dialética do Esclarecimento* como um dos eixos temáticos da Escola de Frankfurt, ao fazer uma crítica ao Iluminismo. Eles afirmam que, se de um lado o movimento Iluminista trouxe o rompimento com o mundo mágico, ligado ao misticismo, à emoção, levando o próprio homem a valorizar-se e desenvolver-se, por outro lado, a razão e a evolução trazidas em consequência, não libertaram o homem, nem levaram a sociedade a um patamar superior. “A crítica se baseia no fato de que a racionalidade técnica na sociedade capitalista, em lugar de garantir a autodeterminação dos indivíduos, os submeteu à dominação econômica” (COUTO, 2009, p. 57).

Para determinar a produção em série, a homogeneização e a deterioração dos padrões culturais, criou-se o termo Indústria Cultural, no qual esses elementos culturais passaram a serem explorados comercialmente, os chamados bens culturais, reforçando a dominação técnica, a imposição do sistema e geração de passividade no público.

Fazendo um contraponto, associa-se a essas ideias outro frankfurtiano, Jurgen Habermas, que mesmo indicando a existência de um *espaço público* de mediação entre o Estado e a sociedade, permitindo a discussão pública e a troca de argumentos entre os indivíduos, adota, na crítica à racionalidade técnica, as teses de Adorno e Horkheimer, pois, para ele: “Hoje a dominação se perpetua e se estende não apenas através da tecnologia, mas enquanto tecnologia, e esta garante formidável legitimação do poder político em expansão que absorve todas as esferas da cultura” (HABERMAS, 1983, p. 315).

³ Talvez pode-se apontar a dita postura pessimista dos autores pelo fato de o estudo ter sido desenvolvido durante o exílio dos teóricos de Frankfurt nos Estados Unidos, onde estavam vinculados à Universidade de Columbia, em New York City, entre os anos de 1934 e 1950.

Aos críticos coube a indicação que aqueles pensadores não deram conta de perceber o potencial disseminador, conseqüentemente democratizante, do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa e da própria propagação da cultura através deles. Entendemos, portanto, que apesar da utilização desses meios em prol de uma ideologia dominante, temos neles um potencial espaço de cunho democrático e de utilização de todos, sendo necessário um esforço de ampliação e manutenção, do que podemos chamar de nova esfera pública, onde temos os meios de comunicação públicos como potenciais representantes desse esforço.

Os estudos sobre Indústria Cultural, na área da economia política da comunicação, trazem ainda duas perspectivas que serão notadamente apresentadas ao longo desse trabalho, com base na formulação de Bolaño (2000): uma ligada as suas funções ideológicas e outra a sua dimensão econômica. Segundo esse autor, a reprodução do sistema capitalista implica sua reprodução material e simbólica, onde o papel da Indústria Cultural se apresenta como fundamental.

Ao lado dos sujeitos que constituem a Indústria Cultural, circulam outros sujeitos que cumprem papéis importantes e legítimos, mas que tem objetivos e *modus operandi* antagônicos. Essa relação complexa pode ser visualizada no caso das emissoras de televisão públicas e privadas. De um lado temos as forças notadamente comerciais, atreladas às leis gerais de mercado e do lucro, mas que, embora detentores de concessões públicas com determinados princípios públicos e democráticos, atuam de acordo com interesses privados; de outro, há as emissoras públicas, com pouca participação no mercado, que também atuam através de concessões públicas, têm o Estado como seu grande financiador e cujo princípio fundamental é atender aos interesses gerais da sociedade. Ora, na medida em que as duas prestam serviço público, era de se esperar que ambas atuassem em prol dos mencionados interesses da sociedade garantindo o direito fundamental do cidadão à informação e comunicação. Mas o que faz, ou fez, um modelo se sobrepor a outro? A falta de democratização do campo comunicacional, através de seus veículos, é, sem dúvida, um entrave relevante para o melhor estabelecimento de

políticas de comunicação com intuito de socialização dos meios de comunicação de massa.

Porém, se por um lado, continuam sendo fundamentais para tornar público aquilo que não sabemos que acontece, por outro, estão perdendo cada vez mais sua autonomia por se deixarem manipular por outros poderes (uma vez que perdem a característica de meio de comunicação “neutro” ou a serviço de todos), sejam eles políticos, econômicos, mercadológicos, concorrenciais e outros. Isso porque, nos dias atuais, dominantes leis gerais do livre mercado internacional do setor e uma proposta de desregulamentação tornaram-se uma tendência ou quase uma imposição.

Em consequência, a economia política dos mídias e da cultura de massa passou a sofrer dramáticas mudanças, particularmente com relação à composição do capital, estratégias de ampliação de mercados e controle das empresas do setor. A re-regulamentação da prestação de serviços de telecomunicações – aí incluída a TV a Cabo e via satélite – passou a amplificar e expandir a lógica mercantil no setor e a tentar excluir normas e controles estatais e sociais que pareciam historicamente consolidados” (JAMBEIRO, p. 20, 2000).

É possível observarmos também que entre as transformações esperadas no setor estavam a quebra dos monopólios estatais das comunicações, além de uma convergência crescente entre a informática, a eletrônica e as telecomunicações. Esse cenário de unificação de forças foi responsável por fazer emergir novos conceitos de tecnologia e serviços de informação, a conhecida Sociedade da Informação, que segundo BRITTOS (2007), nada mais é do que o germe da nova ordem comunicacional e cultural do capitalismo atual, através de um amplo programa de reestruturação de todo campo econômico da comunicação e cultura.

No caso brasileiro, falamos sobre o predomínio quase absoluto do modelo privado, o monopólio comercial/privado do setor, a inexistência de uma diversidade de emissores, a falta de regulação da área e as relações políticas partidárias dadas ao longo da história.

O artigo 223 da Constituição Federal do Brasil, de 1988, deixa claro que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o ***princípio da complementaridade dos sistemas privado, público***

e estatal” (grifo nosso). A separação aqui estabelecida entre os sistemas privado, público e estatal gera diferentes interpretações. Para o pesquisador Valério Cruz Brittos, com esta separação o texto acaba indicando que o estatal não é público, e, segundo ele, a indicação deveria ser outra. Para Murilo César Ramos, este texto acabou privilegiando o segmento comercial-privado, pois sugere a existência um sistema privado. Segundo o pesquisador, não existe um sistema privado, o que existe é uma concessão pelo Estado, que autoriza o privado a explorar comercialmente o serviço público de radiodifusão. Entretanto, observa-se um certo consenso entre os autores da área de políticas de comunicação e economia política da comunicação, que o mesmo texto tem o intuito de indicar algum equilíbrio na radiodifusão entre os meios de comunicação geridos pela iniciativa privada, o setor público ou não-comercial. “Assim, a complementaridade sugere mudança na infraestrutura o que poderia ferir os interesses dos grupos hegemônicos da comunicação” (LOPES, 2008, p. 8).

Porém, somente quase 20 anos depois da promulgação da Constituição brasileira, os chamados meios públicos de comunicação, entendidos aqui como emissoras que são geridas, em grande parte, por financiamento estatal direto, formam o conjunto de canais educativos, legislativos, universitários e comunitários, apresentam interesses distantes das leis gerais de mercado e independência conceitual e política das gestões governamentais, voltando, assim, à agenda política, o que lhe garantiu espaço, visibilidade e financiamento, possibilitando sua estruturação como uma política de Estado.

Em 2007 foi criada a Empresa Brasil de Comunicação - EBC pela fusão do patrimônio de duas antigas emissoras públicas, a Radiobrás e a TV Educativa (TVE), que é gestora da TV pública brasileira, a TV Brasil. Essa é a primeira experiência no setor que visa a constituição de um sistema em rede de comunicação pública, com o objetivo de criar um espaço livre de participação de diversas organizações e instituições da sociedade em geral, criando, assim, a possibilidade de atuação pública num setor dominado pela iniciativa privada. O cenário das emissoras de caráter público no Brasil que era composto por um vasto conjunto de emissoras heterogêneas, com finalidades e características

diversas, encontra nesse novo momento a possibilidade de promover políticas públicas – educacionais ou não – através de um único sistema de comunicação.

Esse sistema objetiva “independência do Poder Político na construção da programação e conteúdo; independência do poder econômico-financeiro exercido pela publicidade; controle da sociedade sobre a programação e diretrizes – organismo de representação com poderes efetivos; programação diferenciada – com finalidades artísticas, culturais, informativa e científica, buscando o fortalecimento da cidadania e da identidade nacional; estrutura produtiva leve e flexível, baixos custos de produção mediante absorção da produção regional e da produção independente” (BRASIL, 2007, b).

Cabe ressaltar, que a nova TV pública se propõe, no artigo 3º da Medida Provisória que a instituiu, a “fomentar a construção da cidadania, a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação do cidadão” (BRASIL, 2007b).

Ainda como justificativa para esta pesquisa, partimos do entendimento de que os meios de comunicação de massa, sejam públicos ou privados, prestam um determinado serviço público à sociedade, conforme trecho a seguir:

O serviço público, submete-se, histórica e universalmente, a três regras de funcionamento: a) continuidade do serviço; b) mutabilidade ou adaptação, exigindo-se a melhora contínua do serviço em função da avaliação das necessidades e do progresso tecnológico; e c) igualdade de todos os cidadãos no acesso ao serviço de que se trate (JAMBEIRO, p. 25, 2000).

Em relação ao último item (citado por JAMBEIRO), “c) igualdade de todos os cidadãos no acesso ao serviço de que se trate”, podemos destacar, ao nosso ver, como uma das maiores contradições em relação às diretrizes e anseios do sistema público de comunicação no Brasil, já que nosso sistema público de comunicação, especificamente a TV pública, não traz a possibilidade de acesso, indistintamente, a todos os cidadãos. A TV comercial aberta é de acesso público, mas não segue as diretrizes de conteúdo e objetivos da TV pública.

Este destaque se justifica quando observamos o caso da rede de TV pública do Brasil, a TV Brasil, cujo sinal aberto, ou seja, sinal de TV terrestre transmitido de forma analógica e que chega de forma não paga aos lares através dos aparelhos televisores, não é significativo. O Brasil tem 27 estados e 5.507 cidades, porém apenas algumas cidades de cinco estados e o Distrito Federal têm acesso em sinal aberto à TV pública brasileira. Em outros 17 estados a transmissão é feita através de retransmissoras de televisões educativas estaduais e municipais em sinal aberto também, porém, estando sujeitas a interferências regionais e locais dessas retransmissoras em sua programação. Na grande maioria do país, para se ter acesso à programação da TV pública brasileira, é preciso fazer parte de uma parcela da população que dispõe de um mecanismo privado de acesso ao sinal de TV, a TV por assinatura, seja a cabo, por rádio ou via satélite.

Esse configura o primeiro desafio proposto pelo presente estudo: o pouco acesso à TV pública no Brasil, a TV Brasil. Este aspecto se caracteriza por uma contradição, já que a grande maioria da população precisa pagar para ter acesso a um serviço eminentemente público de comunicação/informação. O maior desafio está no fato de apontarmos um caminho que modifique esta realidade e, dessa forma, fazer com que a população possa optar em assistir a TV Brasil, sem precisar lançar mão de mecanismos privados de acesso.

Outro desafio que propomos analisar se relaciona aos avanços tecnológicos do setor das comunicações. É notório que estamos atravessando um momento de mudanças significativas no que se refere ao consumo da mídia, já que temos mais conteúdo disponível em vídeo, mais qualidade de som e imagem, mais interatividade e maior potencial tecnológico que pode garantir uma pluralidade de emissores num campo tão caracterizado pelo oligopólio. A digitalização representa importante inovação para o setor que compreende, além dos itens citados anteriormente, a capacidade de transporte de serviços e recursos complementares, dotando a televisão tradicional de interatividade. Especificamente, com a implantação da TV Digital no Brasil, torna-se possível o debate sobre regulamentação, modelos, operação, custos, abertura e mudança, o que implicará diretamente em novos conteúdos, transferência tecnológica, auxílio estatal, mudanças acionárias, privilégios, exclusões, dando condições de

se repensar as políticas de acesso à televisão pública brasileira em tese. Esta dinâmica de inovação tecnológica permite ainda o surgimento de novas estéticas e novos modelos de organização do sistema, possibilitando a inclusão de outras finalidades sociais que não estejam unicamente relacionadas à acumulação do capital por parte das empresas privadas de mídia. A bem da verdade, trabalhos científicos dessa natureza, onde a dinâmica da realidade posta é registrada e apresentada, são fundamentais para provocar mudanças de posturas, trazer à tona a realidade e intervir como forma de denúncia.

Desse modo, o desenvolvimento das novas tecnologias do setor e as suas estratégias empresarias são de extrema relevância para este estudo, uma vez que é importante observar o trabalho de esclarecimento de agentes não-hegemônicos, que contribuem de maneira significativa para a projeção de formas alternativas de organização do sistema e definição de um espaço público efetivo, em contraposição ao papel assumido pelo Estado como elemento crucial nesse processo, interrompendo ou liderando a inovação tecnológica à medida que expressa e organiza as forças dominantes em um espaço e uma época determinados.

Assim, questões que foram feitas na oportunidade do mestrado, ainda são relevantes hoje, uma vez que as relações citadas anteriormente entre mídia e sociedade, passaram a ser intermediadas também por novas inovações tecnológicas, que passam a alterar, de maneira significativa, a relação entre a sociedade e os meios de comunicação em geral. Este cenário, está marcado por um novo comportamento do cidadão diante do consumo das mídias, mediado pelo acesso a tecnologias via Internet, como as novas plataformas de compartilhamento de vídeos e a TV Digital que, potencialmente, poderão ser responsáveis pelo aumento do acesso à televisão pública brasileira.

No campo da televisão, é fato que este modelo pautado em ondas eletromagnéticas, com espaço limitado está com seus dias contados. As mudanças que citamos anteriormente, vão desde o surgimento de novos hábitos de consumo das mídias, como novas escolhas de horários, novos modelos de programas, novos suportes para assistir televisão, muitas opções de conteúdo, etc., até as múltiplas possibilidades de produção desses conteúdos (com maior

qualidade de imagem e som) através da tecnologia digital, com a possibilidade de maior número de canais à disposição, extinção real das fronteiras geográficas nas quais circulam os conteúdos midiáticos e a inclusão da internet como ferramenta fundamental de interatividade e conectividade. A própria dinâmica econômica e política mundial, de dominação de grandes conglomerados de empresas de comunicação, aponta para esse caminho.

Tudo isso formará, portanto, um novo telespectador/cidadão que terá, em tese, maior diversidade de emissores, podendo dispor de certa amplitude de escolha, assim como pode viabilizar o surgimento de um cidadão mais proativo e participativo nos cenários político, econômico e social do país. Quando observamos este cenário, não podemos deixar de considerar que enfrentaremos situações inéditas para o setor e, também, pensar de que forma o Estado brasileiro está se preparando para garantir esta pluralidade capaz de viabilizar o debate democrático, uma vez que diante da sociedade informacional⁴ em que vivemos, o Estado deve, minimamente, garantir o direito à informação através, por exemplo, dos serviços de radiodifusão, especificamente para o setor da comunicação pública.

Jairo Ponte e Ivna Girão (2012) salientam:

A liberdade de expressão e de imprensa, tradicionais corolários da democracia, podem ser potencializadas através das tecnologias da comunicação. Todavia, um sistema injusto de acesso ao espaço midiático, ao lado de uma grande concentração de propriedades de veículos de comunicação de massa redonda em violação dessas liberdades. (p. 87)

Entendemos que já temos um percurso de pesquisa delineado até o momento, mas que precisa ser dado continuidade. Para tanto, em virtude da complexidade do objeto, nossa **PROPOSTA METODOLÓGICA** compreende a avaliação de políticas públicas como modalidade de pesquisa, método crítico dialético, bem como a análise bibliográfica e de campo, fruto do levantamento dos dados por meio de pesquisa bibliográfica, documental e aplicação de

⁴ Manuel Castells, sociólogo espanhol, autor do livro *Sociedade em Rede*, que discute sobre a atual revolução tecnológica, identificando a Internet como símbolo de uma nova sociedade que surge no terceiro milênio, denominada *Sociedade Informacional*. Parte da dimensão sociológica da era da informação (Castells, 2007), onde destaca uma série de inovações institucionais, econômicas, organizacionais, tecnológicas, políticas e sociais. Nesse novo modelo social, a informação e o conhecimento passam a desempenhar papel estratégico.

questionários. Sendo assim, enquadra-se a pesquisa no âmbito da avaliação de políticas públicas, uma vez que se busca a discussão crítica acerca das políticas de acesso à TV pública em comparação à TV privada, face às inovações tecnológicas.

Vale salientar SILVA (2008, p.152), quando define avaliação de processo:

É o modelo de avaliação de políticas e programas sociais que se volta sobretudo a aferir a eficácia de um programa, ou seja, em que medida o programa está sendo implementado conforme as diretrizes preestabelecidas e quais as relações entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas.

A política pública, portanto, é alvo de investigação, uma vez que inevitavelmente, seu desenho inicial se apresenta diferente de sua implementação e sua materialidade implica ação, seu conceito representação, tendo sua determinação resultado do dinamismo da congruência destes dois elementos. Como o próprio dinamismo da implementação invoca, o tempo acaba por imprimir transformações inevitáveis, “sendo possível conhecer tal dinâmica por meio das contradições observadas nos diferentes momentos de uma política pública” (HOSSOÉ, 2012, p.20).

Para o estudo e pesquisa da política pública, é razoável observar que não devemos nos deter apenas à proposta dos formuladores. Seu sucesso ou seu fracasso não deve constituir o objetivo do estudo a que se propõe, mas, sim, o entendimento dos determinantes que conduzem a esse sucesso ou fracasso, tornando-se o foco do estudo avaliativo. Tratamos de um estudo revelador, de denúncia, que seja capaz de apontar especificidades e determinantes que resultaram na realidade posta.

Ressalta-se que,

Para superar uma concepção ingênua da avaliação de políticas públicas, que conduziria necessariamente o avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação modifica as políticas públicas” (ARRECHE, 2001, p. 46)

Sendo assim, determinamos como balizas metodológicas para esta pesquisa o método crítico dialético, por meio do qual, em virtude de repetidas aproximações da realidade, torna-se o mais adequado e capaz de desvendar a essência do fenômeno estudado. Partimos da definição da dialética materialista

em Marx e Engels, em contraposição à proposta por Hegel, uma vez que esta “dá uma importância primeira ao espírito e, em consequência, faz uma concepção particular do movimento e da mudança: considera que são as mudanças do espírito que determinam as da matéria” (LAKATOS, 2001, p. 82). Marx salienta que, “o modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é consciência dos homens que determina o seu ser, é seu ser que, inversamente, determina sua consciência”. (MARX, 1983, p 24-25). Consolidado na contradição, o método dialético tem na negação um atributo essencial da dinâmica da vida, definindo, ainda, o processo de síntese como elemento inerente da existência social.

Como objeto de uma pesquisa social, não podemos considerar, hora nenhuma, como estático, uma vez que em sua dinâmica de transformações é possível verificar o verdadeiro conteúdo do estudo em questão. A dialética, ora apresentada, é capaz de responder às questões da pesquisa acerca de um fenômeno social complexo por meio da aparência, ou seja, documentos oficiais e midiáticos, bem como através de opiniões de sujeitos inseridos nesse fenômeno, quando, mediante sucessivas aproximações, é possível contemplar sua essência. Para o levantamento de informações, foi escolhido como principal procedimento a pesquisa bibliográfica que serviria de base para a análise dos resultados. Após esta análise, com o intuito de trabalhar melhor o próprio método, optamos pelo desenvolvimento de pesquisa de campo, com abordagem qualitativa dos dados levantados, realizada tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos. A inserção do país norte americano se deu em função da realização do doutorado sanduíche na *Syracuse University, NY*, no período de agosto de 2013 a maio de 2014. Na oportunidade, em conjunto com a Profa. Dra. Martha Garcia-Murillo, da *Hinds Hall – School of Information Studies*, desenvolvemos o questionário na língua portuguesa (APÊNDICE A) e inglesa (APÊNDICE B) e fizemos a aplicação de 111 questionários no Brasil e 62 nos Estados Unidos em shoppings, igrejas e universidade, além de e-mails e da plataforma digital de envio de questionário e tabulação de resultados chamado *SurveyMonkey*. O objetivo não era comprovar as teorias, mas fazer uma análise qualitativa sobre a mudança de comportamento dos indivíduos nos dois países, diante das novas tecnologias no campo da comunicação, uma vez que a pesquisa qualitativa se propõe a explorar o espectro de opiniões. Sendo assim, desenvolvemos uma

tabela denominada “matriz de questões” (APÊNDICE C), a qual relaciona as características principais de cada teoria com as perguntas, a fim de melhor orientar a tabulação dos dados.

Diante do exposto, iniciamos nosso percurso de pesquisa com a temática **APORTES TEÓRICOS NA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA: ESFERA PÚBLICA, ESTADO, HEGEMONIA E INDÚSTRIA CULTURAL**, no primeiro capítulo, pois observou-se que, apesar dos avanços relevantes nos últimos anos, ainda se torna oportuno e necessário maior consolidação teórica, através da retomada e aprofundamento das discussões sobre as relações estabelecidas entre o público e privado no setor, uma vez que essas relações são determinantes para o delineamento do processo democrático na radiodifusão pública.

Construímos uma ampla discussão teórica no item “**A relação entre o público e privado na televisão pública brasileira**” capaz de fortalecer nossa tese que demonstra que as relações estabelecidas historicamente entre o público e o privado (ARENDRT, 1997; HABERMAS, 1962, 1984, 2003), foram potencialmente responsáveis pelo retrocesso de acesso à televisão pública brasileira e o avanço substancial da televisão privada no Brasil. Este item indica ainda, a relação estabelecida entre o conceito de esfera pública (HABERMAS, 1984) e os meios de comunicação de massa na contemporaneidade. Já no item intitulado “**O protagonismo do Estado para o delineamento do campo público de comunicação**” aponta-se a discussão acerca do conceito de Estado, hegemonia e sociedade civil (GRAMSCI, 2001) e seu papel na regulação do setor e no delineamento do campo de comunicação. Fazemos um levantamento histórico no que se refere à distribuição de concessões de rádio e televisão no Brasil.

Temos a discussão da esfera pública habermasiana, onde se busca demonstrar a relação do conceito com o objeto da pesquisa. A relação do público e privado é vastamente demonstrada por este autor, o que nos permitiu entender e relacionar o posicionamento dessas variáveis quando avaliamos o campo público de comunicação. Assim como demonstrar a íntima relação entre política, Estado e meios de comunicação de massa, embasados no conceito de hegemonia de Antonio Gramsci e no conceito de Indústria Cultural de alguns autores da Escola de Frankfurt. Notou-se a forte relação estabelecida entre a

burguesia e os meios de comunicação de massa, responsável, muitas vezes, pela estruturação do campo público e privado de comunicação no Brasil e no mundo. O poder do Estado, sobrepujado ao poder privado, é responsável pelo domínio do capital no setor, o que delineou todo o aparato público de comunicação.

Finalizando este capítulo, o item **“A hegemonia da televisão privada e a garantia do acesso amplo: o caso da Rede Globo”** aborda a perspectiva apresentada no tema do trabalho que se refere ao amplo acesso aos canais privados de televisão, apresentando um breve histórico sobre a questão e seus desdobramentos através do caso da Rede Globo.

“O SISTEMA PÚBLICO DE TELEVISÃO NO BRASIL: a primazia histórica do acesso restrito” é o título do segundo capítulo que traça a dinâmica de constituição do sistema público de comunicação, e como foi deixado em segundo plano. No item **“Espaço público e interesses privados no Brasil”**, optou-se por enfatizar a discussão no que se refere à televisão, em detrimento dos outros meios de comunicação de massa do sistema público de comunicação, destacando seu poderio comercial, isso porque é indiscutível, mesmo que de forma empírica, seu papel de destaque obtido no cenário atual como meio de comunicação de massa, pois atinge a maioria da população e exerce influência inquestionável na vida social quando comparado aos outros meios. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), em 2009, 95,7% dos lares têm aparelho de televisão (TV), portanto, uma expressiva participação nesse mercado, que desencadeia uma luta por seu domínio, ou pelo menos, por seu controle em todas as esferas de poder da sociedade.

A televisão é um meio técnico de comunicação à distância, que empresta do jornalismo a ideia de reportagem e notícia, da literatura, a ideia do folhetim novelesco, do teatro, a ideia de relação com um público presente, e do cinema, os procedimentos com imagens. (CHAUI, p. 427, 1995)

Não se pode negar também que em virtude do seu poderio comercial e pelo acúmulo de grandes audiências, a TV possibilitou o engendramento de um formato de negócios considerado de sucesso para o próprio mercado, que consiste em vendas de espaços (intervalos comerciais) para a iniciativa privada e para o próprio poder público, possibilitando, assim, que esses anunciantes consigam *falar* com todos os indivíduos que fazem parte daquela audiência. “O

modelo dominante no Brasil é o da televisão comercial, financiada pela publicidade, como acontece nos Estados Unidos. Ou seja, o principal negócio das redes é vender espectadores aos anunciantes” (CRUZ, 2008, p.20).

Essa presença da televisão na contemporaneidade vem demandando reflexões sobre a importância desse meio na vida de milhões de brasileiros, os quais passam muitas horas em frente ao aparelho e possuem uma grande carência educacional.

Segundo Canclini (2008, p. 29):

Homens e mulheres percebem que muitas das perguntas próprias dos cidadãos – a que lugar pertencem e que direitos isso me dá, como posso me informar, quem representa meus interesses – recebem sua resposta mais através do consumo privado de bens e dos meios de comunicação de massa do que pelas regras abstratas da democracia ou pela participação coletiva em espaços públicos.

Não podemos deixar de salientar que também existem as experiências televisivas voltadas para a educação, cultura e lazer, que não trazem como foco principal a perspectiva mercadológica, tanto por parte da iniciativa privada, a exemplo do Canal Futura, da TV do Serviço Social do Comércio (Sesc) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), entre outros, quanto por parte do Estado que passa a investir em políticas de comunicação voltadas para promover cidadania, utilizando a própria televisão. Discorreremos também sobre o assunto ao longo do trabalho, além de apresentar dados sobre a televisão pública brasileira.

É sabido que os meios de comunicação são mais comumente utilizados para servir a uma ideologia dominante, mas que também podem representar interesses de grupos minoritários política e economicamente, além de poder assumir uma postura mais combativa. Toda essa realidade encontrada há anos na sociedade brasileira nos remete à importância do tema nos dias de hoje, pois se trata da conquista da hegemonia, por uma classe ou por outra.

A influência que a mídia exerce é vista como uma forma legítima de embate de ideias numa sociedade democrática, justificando, assim, a conquista de espaço e reconhecimento, visto que, “sem os meios de comunicação não se pode conquistar o consentimento da população para as diferentes dinâmicas do

mundo político, existem, entretanto, formas diferentes de encará-los e administrá-los” (COUTO, 2003, p. 17).

Para isso, no item **“O cenário da regulação do setor: as necessárias mudanças de paradigmas”**, trazemos o tema da regulação do setor, uma vez que este ainda se encontra incipiente, apesar de ser fundamental para a garantia o direito à informação, conforme necessita a democracia, complementado com o item **“O longo caminho da televisão pública no Brasil e que avanços podem ser apontados”**, que discorre sobre a importância de uma sólida televisão pública em sociedades como a nossa, onde a democracia está consolidada, e suas características principais.

Por fim, o texto do terceiro capítulo **“A ABERTURA DO SETOR DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA ÀS NOVAS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO”** discute sobre a perspectiva de ampliação do acesso à televisão pública brasileira, através do viés tecnológico, conforme se apresenta no contexto mundial nos últimos 10 anos. Essa reflexão nos leva a perceber uma importante mudança comportamental dos indivíduos em relação aos meios de comunicação de massa, com o advento das tecnologias de comunicação digitais. Hoje, eles passaram de meros espectadores e viraram participantes, já que são capazes de interagir com o emissor e outros espectadores, expor suas opiniões, etc. Essa mudança de cultura midiática, também por parte da população em geral, é um forte indício de uma necessária adequação desses veículos aos anseios da sociedade. O primeiro item intitulado **“A inserção da TV Digital no Brasil e sua contribuição para a TV Pública”**, apresenta uma nova possibilidade, por meio da TV Digital, de diversificação de emissores no campo da comunicação de massa utilizando-se uma nova tecnologia já em fase de implantação no Brasil. A TV Digital representa uma possível democratização do setor e o consequente aumento de participação de canais públicos no mercado, uma vez que a tecnologia analógica já é um modelo de transmissão esgotado.

Nesse capítulo, no item **“Novos aspectos tecnológicos e mudanças de consumo de mídia no Brasil e Estados Unidos”** trazemos as discussões sobre a pesquisa de campo realizada para este estudo, através do entendimento de teorias relacionadas ao consumo de novas tecnologias de comunicação, além de apresentar os resultados do levantamento de dados realizado no Brasil e nos Estados Unidos, finalizando com as conclusões que conseguimos apreender.

Esse texto finaliza com uma breve abordagem sobre a realidade atual dos meios públicos de comunicação, em virtude de mudanças recentes na política brasileira, no item “**Novo cenário político e o futuro da comunicação pública no Brasil**”, pois não poderíamos deixar de abordar, além de outros pontos, investidas diretas de desativação da Empresa Brasil de Comunicação - EBC, conseqüentemente da sua principal emissora, a TV Brasil, pelo governo interino de Michel Temer.

CAPÍTULO I - APORTES TEÓRICOS NA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA: ESFERA PÚBLICA, ESTADO, HEGEMONIA E INDÚSTRIA CULTURAL

Por muito tempo acompanhou-se a relação entre as esferas pública e privada dentro da perspectiva comunicativa de massa. Esse cenário não é diferente quando o assunto é comunicação pública. Todo o sistema de radiodifusão brasileiro, pautado em prerrogativas legais, está imbuído de jogos de interesses entre essas duas esferas e se constituiu a partir dessa lógica.

Nesse primeiro capítulo, retomamos e aprofundamos a discussão teórica acerca do conceito habermesiano de esfera pública, capaz de articular o conceito original de espaço democrático de embates de ideias, com os meios de comunicação de massa na contemporaneidade.

Mudanças significativas, a partir do século XIX, reorientam o entendimento de esfera pública, estatal e privada. A atuação do Estado passa a ser protagonista e assume todas as ações relativas às esferas privada, pública e estatal.

Para DOURADO e ANDRES (2009), o público é o espaço da “universalização dos direitos”, enquanto o mercado é a “privatização do Estado”. Os meios públicos de comunicação, especificamente a televisão, tenta resgatar a ideia de esfera pública, de modo a instituí-la como mecanismo de democratização diante do cenário articulado pelos entes privados, neste caso, as emissoras privadas.

Seguimos apresentando um levantamento sobre como foi desenvolvido o processo de concessões do serviço público de radiodifusão e, novamente, como as relações estabelecidas entre o público/estatal e o privado delinearam a formatação do campo público de comunicação (e os veículos por ele representados), discutindo teoricamente a concepção de Estado. Identificamos a importância desta discussão, pois entendemos o Estado como elemento fundamental, recorrendo a Bobbio, Mattencchi e Pasquino (1992), na Teoria Marxista do Estado. A segunda sessão segue com a estruturação da relação entre a política e a comunicação de massa, com Gomes (2004). Ainda buscando embasar teoricamente o campo, caminhamos trazendo à tona a discussão sobre hegemonia e Indústria Cultural, com Gramsci e Adorno e Horkheimer, respectivamente.

Todas essas constatações indicam como as condições de estruturação teórica foram capazes de esclarecer de que forma a hegemonia da televisão privada garantiu, até os dias de hoje, a manutenção do acesso amplo aos canais privados, caracterizado, em nosso trabalho, pela apresentação do caso da Rede Globo.

1.1 A relação entre o público e privado na televisão pública brasileira

Para perceber a realidade posta é preciso buscar alicerces teóricos, uma vez que sua lógica está relacionada a um grande jogo de interesses hegemônicos, o qual interfere nas mais diversas esferas da sociedade contemporânea.

O conceito de esfera pública torna-se, então, importante para o presente estudo. Não se trata de um conceito definitivo e definidor, devido as suas várias noções correlatas, que se alteram segundo o tempo histórico e o espaço social, mas de fundamental importância para entender alguns aspectos da sociedade.

Buscamos, portanto, enfatizar os principais traços do conceito de *esfera pública*, por sua tensão e complexidade, extraídos, principalmente, da obra do filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas⁵, publicada em 1962, *Mudança estrutural da esfera pública*, talvez a principal referência do assunto. Seguindo este raciocínio, temos dois termos que se complementam e se diferem ao mesmo tempo, sendo necessário defini-los aqui: público e privado.

Originário do latim, no qual a raiz *publicus* significa, literalmente, vindo do povo, o termo *público* pode significar tudo que pode ser visto e ouvido por todos, tudo que vem a público, sendo a aparência a nossa realidade, ou seja, aquilo que é visto e ouvido por nós e pelos outros (ARENDR, 1997). Pode também significar, ainda segundo a autora, o próprio mundo, uma vez que é um espaço comum a todos nós.

⁵ Jürgen Habermas, filósofo e sociólogo alemão, é tido como um dos grandes herdeiros dos estudos sobre o Marxismo Cultural da Escola de Frankfurt, mas que tenta romper com o pessimismo de seus fundadores. Para a escola havia uma profunda relação entre o conhecimento racional e a dominação. Habermas adota então o paradigma comunicacional para recolocar o potencial emancipatório da razão, o que remete a inúmeras discussões acerca dessa questão. O autor contribui de forma substancial nessa pesquisa, com os estudos sobre esfera pública, seus limites e sua construção.

O termo *privado*, em sua acepção original de *privação*, só tem significado se confrontado com o termo *público*. Isso porque;

Para o indivíduo, viver uma vida inteiramente privada significa, acima de tudo, ser destituído de coisas essenciais à vida verdadeiramente humana: ser privado da realidade que advém do fato de ser visto e ouvido por outros, privado de uma relação objetiva com eles decorrente do fato de ligar-se e separar-se deles mediante um mundo comum de coisas, e privado da possibilidade de realizar algo mais permanente que a própria vida (ARENDETT, 1997 p. 68).

Sabe-se, portanto, que essas duas esferas só podem subsistir sob a forma de coexistência. Quando falamos do âmbito da comunicação de massa parece que os termos *público* e *privado* não se diferem, e sim se completam. Há sempre a participação do privado para que o público exista, e vice-versa.

É importante compreender que quando analisado o conceito de esfera pública na ótica habermasiana, inicialmente entende-se que *esfera pública* busca traduzir *Öffentlichkeit*, substantivação do adjetivo *offentlich* (público) e *publicidade* traduz *Publizität*, empregado no sentido de tornar público.

Em síntese, para Habermas, *esfera pública* se refere à reunião de privados em um público, que, utilizando-se da razão, discutem assuntos de interesses gerais até criarem uma opinião sobre eles. As características principais do raciocínio dele são a defesa e o exercício da crítica e da argumentação. Ou seja, segundo Brittes (2010, p.2);

Habermas define a esfera pública como um espaço de livre acesso, onde cidadãos se encontram para debater e, racionalmente, desenvolver argumentos sobre questões da vida comum (...). A construção de uma opinião pública, livre de constrangimentos, é o próprio motivo da existência da esfera pública habermasiana.

Era preciso a divulgação pública necessária ao debate (publicidade) e uma síntese do interesse geral em detrimento de interesses privados, a partir de um debate racional, gerando uma opinião pública resultante da discussão e não do conflito de interesses.

É preciso chamar atenção ao fato de que a história da opinião pública confunde-se com a história da esfera pública, a qual, em diferentes momentos, acompanha significações alocadas às expressões *público* e *privado*, desembocando no momento em que, através da imprensa, o conceito de opinião pública perde o caráter iluminista (uma opinião formada pela razão) e “designa

uma massa segmentada de opinião privada onde se expressam interesses divididos, conflitantes” (BRITTES, 2010, p. 4).

Habermas se refere à *Ágora*⁶ grega para mostrar a evolução de conceitos como *público* e *privado* e embasa seu estudo também, na análise do comportamento dos cidadãos no exercício da vida pública. É a praça pública, um lugar concreto, que reúne os cidadãos para debater questões relativas à cidade, ao governo. Nesse espaço (fisicamente falando), a liberdade e a igualdade entre os integrantes era pressuposto fundamental, condição necessária para a realização da política no seu sentido mais amplo, de discussão e disputa. Analisando a história, o critério grego utilizado para permitir a participação dos indivíduos nesse espaço estava relacionado ao grau de autonomia do cidadão diante de suas necessidades de sobrevivência, ou seja, autonomia diante do privado, da vida doméstica e familiar (local onde se garantia a sobrevivência). São identificados embriões da esfera pública ainda no período feudal, que se devolveram na era moderna com a burguesia. O modo de vida da burguesia possibilitou sua participação na esfera pública, pois eram valorizadas as capacidades intelectuais por oposição às condições de nascimento.

Nesse momento ainda não havia a noção de poder público, como será conhecido mais tarde com as instituições de representação da sociedade civil no Estado-nação. O poder para governar ainda estava relacionado a atributos pessoais que se relacionavam com a propriedade da terra ou a linhagem aristocrática. “Logo, a esfera pública imbuída de uma crítica ao Estado, vai aparecer concomitantemente ao surgimento do Estado, com a mudança estrutural que sofrerá na constituição” (BRITTES, 2010, p. 03).

Em torno do século XVIII, as relações de dependência econômica ultrapassaram os limites domésticos alcançando as definidas pelo mercado, quando o trabalho deixava de ser executado no âmbito restrito da casa para ocupar lugar próprio. O poder da nobreza passava para órgãos da autoridade pública – parlamento e instituições legais. Nesse âmbito, o público será o Estado.

⁶ Praça principal na constituição da Polis, a cidade grega da Antiguidade clássica. Espaço de convívio dos gregos, excetuando-se mulheres, crianças, estrangeiros e escravos, onde se comprava coisas nas feiras e onde ocorriam as discussões políticas e os tribunais populares. Era considerado, portanto, o espaço da cidadania, ficando conhecida como o símbolo da democracia grega.

Assim, a sociedade civil burguesa surge em contraposição a essa nova autoridade, o que modifica o significado da expressão “público”, pois permitia a participação de uma parcela da população, que não fazia parte do Estado, às instâncias do poder administrativo. A sociedade civil se fortalece e protagoniza uma tensão entre cidade e corte, ou seja, o privado *versus* público. Esse público cresce devido ao surgimento de um moderno aparelho de Estado.

Mais tarde, os nobres se ligam aos burgueses e assumem a posição central de público, relacionando a palavra *público* à esfera do poder público, aquilo que é estatal. E se não é mais representada pela monarquia, onde existe uma corte e uma pessoa investida de autoridade, a esfera pública estatal passa a ser percebida como um aparelho munido de monopólio capaz de representar o funcionamento regulamentado de um aparelho.

Habermas reconheceu a formação da esfera pública burguesa como uma instância mantenedora dos interesses coletivos, mas que só estava aberta à participação dos cidadãos que possuíam propriedades e esclarecimentos - os burgueses. Por isso, esse ambiente se tornou sujeito aos interesses dessa classe. (BARROS, 2008, p.25).

Diante do exposto, vale ressaltar o que Jonas Valente chama de caráter classista da esfera pública, pois atendia aos interesses da burguesia através da determinação de suas pautas de discussão e sua funcionalidade. Nesse sentido, Habermas é taxativo quando discute a opinião pública. Para ele, a opinião pública é embasada no interesse de classe. Percebemos, então, a dimensão excludente que a esfera pública gerou.

O autor entendia ainda que, mesmo com esse caráter classista, esse espaço era um lugar de expressão e ação comunicativa capaz de favorecer a consciência coletiva e possibilitar uma existência solidária, não coercitiva, libertadora e igualitária entre os homens.

Outro aspecto que merece destaque é o princípio da utilização da razão na esfera pública. Esse princípio chama atenção na medida em que se pode associá-lo à função geral dos meios públicos de comunicação dentro da perspectiva da esfera do debate público trazido por Gomes (1998). Segundo o autor, quando se analisa especificamente a televisão pública, vê-se nela o lugar onde efetivamente pode ser produzido o debate público, além de dar visibilidade

aos acontecimentos, uma vez que seu caráter público a diferencia exatamente por não ser privada e onde não interessa os espaços de classes ou grupos.

Seguindo as discussões acima, alguns autores apontam que não é possível se falar no uso da razão, nem no espaço da televisão pública, nem da televisão privada, devido à condição conflituosa da luta de classes no capitalismo. Essa discussão será retomada posteriormente nesse estudo, uma vez que a condição de classes na qual nos encontramos envolve outras condições ideológicas, por exemplo, que distancia os sujeitos da razão.

Não se pode ainda entender a esfera pública como uma representação espacial (espaço público), apesar da necessidade de espaços como ruas, praças e prédios para sua existência, e nem relacioná-la ao âmbito do poder público, pois, inicialmente, a esfera pública não se confunde com a esfera do Estado.

O jornalismo (imprensa) tem papel fundamental para a publicização do que era privado para um público, pois, sai do âmbito privado, ou seja, troca de informações privadas entre comerciantes na época, e passa a ser útil ao poder administrativo. Habermas alerta para uma mudança estrutural da esfera pública quando observa que a imprensa deixa de expressar a opinião pública para agendar o público, de acordo com interesses alheios aos seus. Ele se dedicou a entender as patologias da sociedade moderna ao longo da história, indo desde a esfera pública grega até suas transformações com o sistema capitalista, tendo na burguesia seu principal ator social.

Busca no modelo grego a origem histórica do pensamento europeu sobre os conceitos de público e privado. Identifica como esfera pública o espaço do convívio comunitário, onde os cidadãos livres se encontravam para compartilhar, valorizar e transformar a cultura, os esportes, a guerra e as opiniões. (BARROS, 2008, p.24).

Então, tem-se em princípio uma esfera pública que reúne cidadãos livres para discussões coletivas e de interesse de todos. Na era moderna, a esfera pública se desenvolve com a burguesia, surgindo também a sociedade civil ligada à reunião de pessoas privadas para formar um público. “O modo de vida da burguesia favoreceu o debate de ideias, pois valoriza as capacidades intelectuais por oposição às condições de nascimento” (BARROS, 2008, p.24).

Porém, esse conceito sofre reestruturações ao longo do tempo, principalmente a partir do advento do Estado Absolutista e o desenvolvimento do capitalismo, quando a esfera pública burguesa promove resistência à autoridade pública estatal em busca da transformação do Estado absolutista em Estado burguês. “A esfera pública burguesa desenvolve-se no campo de tensões entre Estado e sociedade, mas de modo tal que ela mesma se torna parte do setor privado” (HABERMAS, 1984, p. 169).

Nesse contexto, os meios de difusão ou publicidade assumem papel mediador entre a burguesia, o Estado e outras classes que foram surgindo, na medida em que davam a possibilidade de difundir ideias e o próprio conhecimento a partir do processo de impressão do século XVI ao XVIII.

Diante desse caminho percorrido pela sociedade, onde os integrantes da esfera pública começam a ser indivíduos com características econômicas próprias e de participação específica na vida pública, o conceito sofre reestruturação. A participação na esfera pública agora requer determinadas condições.

Além disso, fatores como o consumo, os meios de comunicação de massa e a expansão do Estado em sociedades industriais avançadas corroboraram para debilitar a esfera pública contemporânea.

Silva (2001) examina que Habermas inicia seu percurso com uma concepção ideal normativa e com uma noção historicamente localizada e contingente de esfera pública, que constitui uma fonte de ambiguidades. Assim, Habermas pretende, em diferentes níveis de sofisticação teórica, relacionar fatos e normas.

O autor segue com a afirmação:

Foi observado uma evolução do pensamento habermasiano, da historicidade e contingência de 1962 ao universalismo a-histórico da teoria da ação comunicativa, da pragmática formal e da ética da discussão, a partir dos anos 70, altura em que a viragem linguística (ou a viragem para a linguagem) do seu próprio pensamento refletiu a crescente importância que o estudo filosófico dos fenômenos ligados à linguagem e à comunicação humana foi assumindo no pensamento social contemporâneo (SILVA, 2001, p. 118).

Mais tarde, essas ambiguidades apontadas por Silva (2001) foram a causa de muitas críticas ao conceito habermasiano. A própria exclusão de outras manifestações sociais ao conceito de esfera pública, fazendo com que houvesse

a predominância da esfera pública burguesa, determina o caráter classista e ideológico do conceito. Segundo Habermas, as razões para essa exclusão podem ser observadas primeiramente pela própria predominância alcançada pela variante burguesa.

Ora, uma vez que Habermas decide privilegiar a esfera pública burguesa em função de sua predominância na sociedade a partir do século XVIII, parece não levar em consideração a própria razão que a levou a este predomínio: violação dos seus próprios princípios legitimadores e constitutivos. Porém, apesar de relevante, essa discussão não se torna necessária para esta pesquisa.

A esfera pública política, então, na sua concepção burguesa, foi antecedida pela esfera pública literária que, segundo Habermas (1962, p.29); “não era, de fato, especificamente burguesa, uma vez que preservava certa continuidade com a publicidade envolvida na representação desempenhada na corte do príncipe”. Assim, através do encontro entre os herdeiros da sociedade aristocrata e humanista (base da esfera pública literária) e a camada intelectual da burguesia, surgiu a esfera pública burguesa na sua forma política.

O autor admite o declínio da esfera pública por alguns motivos já mencionados anteriormente, mas também devido à amenização da dicotomia entre público e privado num Estado de bem-estar social. Não existe mais a separação Estado e sociedade, o mesmo pode-se dizer, entre público e privado.

O autor abandonou, portanto, o modelo bipolar que colocava a sociedade civil em contraposição ao Estado, e optou pela consideração de diversos públicos ou arenas discursivas espalhados pela sociedade. (BARROS, 2008, p. 28).

Essa anulação ou desaparecimento dos polos público e privado pode ser entendido quando se avalia as condições de existência do próprio sistema de radiodifusão no Brasil. Se pensados em seu conceito original de esfera pública, Estado e meios de comunicação estarão em esferas diferentes.

Assim, entende-se que:

Com o avanço da sociedade moderna e do conhecimento operacional, adveio a possibilidade de se criar novas formas de governo e democracia, junto às inovações das mídias. As configurações

ancoradas nestas mídias estabelecem novas interfaces entre Estado, mídia e sociedade civil (MARCONDES, 2007, p. 2).

Habermas, revisando o conceito, descreve esfera pública como um espaço fundamentado num discurso que utiliza a argumentação através do uso da razão. Mas agora, os discursos públicos não podem ser mais informais, é preciso gerar poder político, influenciando as deliberações democráticas e assumindo, assim, uma forma autorizada. “O público, portanto, depende de garantias providas pelo Estado para exercer sua liberdade comunicativa” (BARROS, 2008, p. 28). Para Habermas, somente o poder gerado pela ação comunicativa é capaz de se legitimar. Desse modo, ele quer demonstrar que “as funções críticas da esfera pública se debilitaram através de suas transformações estruturais” (BRITTES, 2010, p.4).

A esfera pública política surge a partir da contraposição da publicidade representativa e da publicidade crítica e democrática (SILVA, 2001). Para o autor, a publicidade representativa é típica das cortes feudais, pois a linguagem utilizada é destituída de caráter crítico racional e dominada pela lógica manipulativa das relações públicas, onde o poder é legitimado através dessa linguagem.

Ainda segundo o autor, Habermas percorre três fases distintas do processo de evolução da concepção de publicidade quando busca uma argumentação dialética:

Uma primeira de raiz feudal ou representativa, caracterizada pela sua neutralidade em relação aos critérios de público e privado; uma segunda, nascida com a modernidade e assente na discussão entre público e privado; e uma terceira, que emerge em meados do século XIX com a interpenetração entre Estado e sociedade, justamente acompanhada por um processo de refeudalização da esfera pública (SILVA, 2001, p. 120).

A publicidade é utilizada aqui no sentido de tornar a coisa pública, e é de fundamental importância para o conceito de Habermas. Por isso, a imprensa passa a influenciar de forma sistemática a dinâmica do próprio conceito de esfera pública. Mas vale ressaltar, segundo Ana Paula Barros, no seu artigo intitulado *A importância do conceito de esfera pública de Habermas para a análise da imprensa – uma revisão do tema*, que não se pode confundir a visibilidade dada pelos meios de comunicação de massa com a esfera pública. “O espaço de

visibilidade midiática ou cena midiática é o conteúdo disponibilizado pelos meios de comunicação para o conhecimento comum, já a esfera pública é o ambiente da argumentação” Gomes (1998 *apud* BARROS, 2008, p.26).

Chega-se, então, ao chamado processo de refeudalização do espaço público, o que desencadeia o declínio da esfera pública liberal. E a utilização da linguagem representativa foi um dos principais motivos disso. Do confronto entre as duas modalidades de linguagem, representativa e crítica, emergiu a esfera pública socialmente burguesa e tematicamente política. Isso porque a utilização pública da razão por indivíduos privados caracteriza a esfera pública burguesa.

Porém, alguns aspectos, não considerados por Habermas, sofrem críticas ao longo do tempo. Para ele, a priori, somente a força do melhor argumento poderia decidir os resultados do debate. Questões relativas a recursos sociais ou econômicos não deveriam ser levados em consideração. Aqui, as seguintes indagações são imprescindíveis: será possível travar alguma discussão sem levar em consideração o estatuto social e econômico dos indivíduos que participam do confronto, como se fosse distinto e separável da identidade da pessoa? Será possível desativar parte substancial da identidade do indivíduo?

Com o advento da esfera pública burguesa, tem-se, portanto, a possibilidade do surgimento de uma instância de crítica a temas considerados de interesse geral, até então tópicos inquestionáveis monopolizados pela Igreja e pelo Estado. Em princípio, o interesse geral passa a ser acessível e passível de discussão por todos que por ele sejam afetados. Esta possibilidade de acesso irrestrito se constitui em outro critério da esfera pública burguesa.

Nessa lógica, a mudança estrutural a partir da função crítica promove a separação entre as esferas pública e privada, significando inicialmente, segundo Habermas (1984, p. 169):

[...] apenas o desmantelamento dos momentos de reprodução social e de poder político (...) Com a expansão das relações econômicas de mercado, surge a esfera do “social”, que implode as limitações da dominação feudal e torna necessárias formas de autoridade administrativa.

A experiência de uma privacidade nascida no interior da família burguesa patriarcal foi fundamental para a constituição de uma esfera pública política, assim como o papel da esfera pública burguesa em todo esse processo.

É nela que se desenvolve uma consciência política que, contra o absolutismo monárquico, pretende não só conceber e exigir leis de caráter genérico e abstrato, como também ambiciona afirmar-se enquanto única fonte de legitimação das leis. Podemos, assim, constatar que esta generalização e abstração das normas legais se encontram em perfeita conjugação com a experiência acumulada no seio da esfera pública burguesa. (SILVA, 2001, p.126).

É importante deixar claro que a esfera pública política é uma variante da esfera burguesa, na medida em que:

Resultou de um processo de conversão funcional da esfera pública literária, que compreendia fóruns de discussão institucionalizados, no sentido de se apropriar da esfera pública controlada pelo poder do estado e de transformá-la numa esfera de crítica à própria autoridade pública (SILVA, 2001, p 125).

Em suma, o que pode ser observado é que a norma legal demonstra a consciência reflexiva que a esfera política possui; esta mesma consciência é intermediada pela consciência institucional da esfera literária e ambas as esferas encontram-se interligadas na medida em que se constituem por pessoas privadas autônomas, baseadas na família burguesa patriarcal (sustentada na propriedade privada) e na noção de humanidade.

Observando outro espaço de atuação dos meios de comunicação, um espaço de não dominação da mídia hegemônica, mas onde a presença dos meios de comunicação continua imprescindível, é o espaço da comunicação pública.

Nesse espaço, observa-se a possibilidade de uma revitalização da esfera pública habermasiana, através de um processo de amadurecimento de uma esfera pública autônoma que está latente na sociedade, onde o que deve ser mantido pelos meios públicos de comunicação é um espaço destinado à comunicação e à deliberação pública, como condição essencial para o fortalecimento da democracia e das relações interpessoais. Tem-se na comunicação pública a possibilidade de um espaço de poder social, diante de outros espaços tomados pelos interesses privados, próprios do capital.

Para Brittes (2010, p.12), “será preciso admitir o funcionamento de outro sistema de comunicação para encontrar pertinência na revitalização da utopia de Habermas a respeito da esfera pública autônoma”.

O trecho a seguir, reflete bem essa concepção:

Em acordo com as teorias das sociedades de massa, Habermas reconhece a centralidade dos *media* nas sociedades contemporâneas, relativizando, não obstante, a ideia de público atomizado e desorganizado que apenas absorve acriticamente os conteúdos divulgados. O autor mostra que o conjunto de possibilidades públicas de comunicação controladas pelos *media* não corresponde a todo o volume da esfera pública. Para além do espaço público controlado pelos oligopólios da comunicação de massa, persistiram um leque variado de estruturas comunicativas e uma gama correspondente de processos sociais de recepção e reelaboração das mensagens recebidas, cuja existência confere, precisamente, consistência e sentido ao espetáculo, ancorando-o, novamente no cotidiano dos atores. Na ausência de tais processos, as imagens e mensagens, ainda que tecnicamente elaboradas e esteticamente empolgantes, escoariam no vazio, destituídas de substância e credibilidade (COSTA, 2011, p.1).

Nesta perspectiva, Habermas considera que apesar do domínio hegemônico da mídia, ainda existe um espaço da esfera pública que permite uma análise crítica dos acontecimentos. Assim, a sociedade civil consegue encontrar espaços para desfrutar com maior equidade o processo informativo, aumentando a possibilidade de construir opiniões públicas com maior liberdade, anulando fatores de desequilíbrio característicos dos meios de comunicação de massa, moldados por um sistema privado, comercial.

Os atores da sociedade civil tematizam situações-problema percebidas no mundo da vida e que dizem respeito, portanto, ao conjunto da sociedade, contribuindo, através de seu esforço de inclusão de grupos e temas minoritários para ampliação e revitalização da esfera pública. Os atores ligados à esfera da economia e da política buscam, ao contrário, a utilização publicitária do espaço público para a conquista de novos consumidores ou de lealdade das massas e pouco participam do processo de reprodução e expansão de tal esfera (HABERMAS, 2003, p.1).

Um sistema público de comunicação, formado de maneira independente e pela participação pública, permitiria, portanto, a inauguração de uma forma de sociabilidade discursiva que favorecesse o desenvolvimento de opiniões públicas independentes e conscientes.

Sabe-se que a participação da mídia para a redefinição da esfera pública, sendo esta de fundamental importância ao longo da história para muitas transformações, foi capaz de instrumentalizar a discussão, ainda utilizando a racionalidade, tornando públicas as decisões tomadas no âmbito da esfera privada. A participação dos meios de comunicação foi capaz de gerar um estado de vigilância permanente às ações do Estado e às decisões relativas aos interesses gerais. Os veículos públicos de comunicação poderiam tomar este espaço na contemporaneidade, não fossem as implicações causadas pelas interpenetrações entre Estado, iniciativa privada e política partidária.

O que podemos observar até então é que, inicialmente:

A esfera pública não se confunde com a esfera do Estado. Como uma categoria histórica da sociedade burguesa, ela se formou antes em contraposição ao poder, no interesse de estabelecer um Estado de direito que assegurasse, por lei e sanções, a circulação de mercadorias e o trabalho formalmente livre, sem interferências estatais na dinâmica do mercado (REPA, 2009, p. 1).

Porém, há uma sobreposição da ideologia burguesa em relação a outras classes, à medida que se percebe o descompasso entre os ideários universalistas do conceito e a própria realidade, que apresenta a sociedade de classes, fazendo com que a esfera pública liberal perdesse sua base social, promovendo a separação entre Estado e sociedade, entre público e privado, pois o Estado passa a ser socializado por influências de grupos econômicos, enquanto “a sociedade é estatizada sob um intervencionismo que pretende garantir o crescimento econômico e conquistar a lealdade das massas através de compensações sociais” (REPA, 2009, p.1).

Posteriormente, Habermas relativiza esse diagnóstico, pois observa aspectos que demonstram, dadas experiências políticas e sociais, que não houve uma total despolitização da esfera pública.

Para Habermas, surge uma esfera social repolitizada que:

[...] também dissolve aquela parte específica do setor privado em que as pessoas privadas reunidas num público regulam entre si as questões gerais de seu intercâmbio, ou seja, a esfera pública em sua configuração liberal. A decomposição da esfera pública, que é demonstrada na alteração de suas funções políticas, está fundada na

mudança estrutural das relações entre esfera pública e setor privado (HABERMAS, 1984, p. 171).

Muitos foram os casos de movimentos sociais que, até certo ponto, escaparam da influência dos meios de comunicação de massa, como o movimento feminista, o movimento negro, movimento estudantil, ecológico, entre outros.

A esfera pública não é mais um agregado de indivíduos que formam o público, mas formada por grupos auto-organizados em uma arena para a exposição de problemas que necessitam ser elaborados pelo sistema político. Portanto, não é uma instituição, organização ou sistema. Não regula, pois não tem uma estrutura normativa. Caracteriza-se pela sua abertura, por ser permeável e se deslocar, sendo um fenômeno social. Todos os assuntos são tidos como passíveis de debate na esfera pública, desde que ganhem *status* político de um tema de interesse geral. Podem ser debatidos temas como a definição de regras comuns e de metas pragmáticas, considerações de justiça, problemas de identidade e auto-entendimento cultural, processos de monitoramento das autoridades e prestações de contas. (BARROS, 2008, p.29).

Sendo assim, há, nos meios de comunicação públicos, especificamente na televisão pública, a possibilidade de retomar o conceito original de esfera pública e fornecer um espaço de utilização da racionalidade através da ação comunicativa, fundamental para a construção de uma consciência crítica na sociedade contemporânea. “A construção de uma opinião pública sem constrangimentos, é o próprio motivo da existência da esfera pública habermasiana” (BRITTES, 2003, p.2). Ao campo público da comunicação compete a tarefa de formar, em instâncias não governamentais, uma opinião crítica sobre esta e sobre a vida de um modo geral.

Com o advento tecnológico, iniciado no final do século XX, conhecido pela digitalização generalizada, oriunda da revolução microeletrônica criada para facilitar a circulação da informação e garantir a expansão do capital e da cultura do consumo, os meios de comunicação também possibilitaram a articulação da democracia e cidadania com potenciais indícios de libertação.

Na nova esfera pública que emerge na confluência entre reorganização do capitalismo, mudanças no processo inovador, política tecnológica e domínio neoliberal, novos lugares são periféricamente articulados, envolvendo o desenvolvimento de elementos que poderão ser importantes para o pleno exercício da cidadania. (BOLAÑO, BRITTOS, 2007, p. 85).

Segundo os autores acima, mais importante que discutir os modelos tecnológicos a serem adotados para o campo da comunicação brasileira, é necessário definir que modelo de esfera pública pretende-se implantar, pois a simples evolução tecnológica não garante sua ampliação. Com as novas tecnologias, há de se entender que elas por si só não são capazes de garantir uma reestruturação da esfera pública, mas podem ser potencialmente capazes de definir o embate num espaço dito virtual, mais ou menos permeáveis às pressões de grupos de interesse hegemônicos ou contra-hegemônicos.

Para tanto, é necessário que ocorra intervenção estatal para que se possa refuncionalizar a técnica como instrumento do espaço público, uma vez que é importante a definição dos rumos que serão dados às redes de comunicação. Ou seja, para inverter a lógica atual dos meios de comunicação, que não é determinada tecnologicamente, é preciso entender que esta é constituída no âmbito social. “Não são as indústrias culturais⁷ simples mediadoras complementares de um debate travado externamente, mas o palco em que a realidade social é, ao mesmo tempo, construída e representada” (BOLAÑO, BRITTOS, 2007, p. 90).

Decerto, o desenvolvimento das novas tecnologias midiáticas foi capaz de proporcionar uma interconexão mundial de segmentos sociais, o que pode nos remeter à ideia de constituição de uma esfera pública global, aos moldes da concepção original de Habermas, porém mais diretamente vinculada a Marx e à discussão sobre a atual reestruturação capitalista. Nessa nova concepção, a ideia de contradição é inerente ao conceito original. Para muitos autores, esse modelo contemporâneo, viabilizado pelas novas tecnologias, continua restrito a segmentos cultos e relativamente ricos, retomando as críticas do conceito original de esfera pública.

⁷ Indústria cultural: termo criado pelos filósofos alemães Theodor Adorno e Max Horkheimer que discute o estado da arte na sociedade capitalista industrial. Segundo os autores, ela torna-se elemento fundamental de orientação dos indivíduos em um mundo desorganizado, fazendo, dessa forma, que qualquer revolta contra o sistema seja desativada ou desarticulada. Para Bolaño (2000), nos dias atuais, a limitação da análise da cultura e das produções culturais ao nível da superestrutura, não é mais possível. Para ele, hoje três dimensões se apresentam: a) produções simbólicas que se relacionam com as dimensões superestruturais (ligadas à Estética e à Ideologia); b) como setor econômico; e c) sistema cultural e de comunicação com funções sociológicas e econômicas, no interior do sistema global.

Para a grande maioria da população, sobra o paradigma da cultura de massa, que tem nesse mecanismo talvez único caminho de orientação e informação sobre o mundo. Esse ponto de vista também deve ser considerado, uma vez que a própria realidade brasileira relativa a inclusão digital ainda é bastante incipiente, mas, ao nosso ver, não ofusca a possibilidade que essas mesmas tecnologias podem trazer para uma efetiva democratização do setor. “São inegáveis as possibilidades de efetivos avanços democráticos que o novo meio oferece, decorrentes da interatividade e do trabalho em rede, que passa por uma reorientação do modo de pensar a comunicação (...)” (BOLAÑO, BRITTOS, 2007, p. 91).

Como podemos observar a esfera pública reestruturada na atualidade ainda mantém o caráter crítico, porém restrito, do conceito original, de modo que se torna necessária a renovação da luta pela integração de fronteiras excludentes que cercam e distanciam a maioria da população mundial.

A luta agora é pelo acesso aos novos meios interativos, o que exige não apenas a disponibilização da infraestrutura, mas toda uma política de incorporação das massas, incluindo a socialização do capital cultural, sem o qual a democratização e o ideal de autonomia dos sujeitos não poderiam realizar. (BOLAÑO, BRITTOS, 2007, p. 92).

O Estado pode se colocar, muitas vezes, como antagonista dos movimentos sociais populares, dada sua origem classista e sua condição de instrumento de dominação, mas ao sofrer pressão social, pode promover ações de garantia de um espaço público democrático. O mercado e seus entes privados, porém, no campo da comunicação de massa, precisam de controle e consequente regulação por parte do ente estatal.

1.2 O protagonismo do Estado para o delineamento do campo público de comunicação

O artigo 223 da Constituição Federal de 1988 deixa claro que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”.

Vale ressaltar que o termo “público” amplamente exposto, serviu para caracterizar um sistema distinto do estatal e do privado, que:

não correspondeu à necessidade de explicitar características, composição, finalidade e sustentação, implicando em limitações que aprofundam a ausência de um sistema democrático de comunicações no Brasil, no qual o monopólio e o oligopólio das comunicações são a marca da atividade no setor, a despeito de sua proibição também manifesta no Artigo 221, parágrafo 5, do texto da Constituição Federal (CABRAL FILHO, 2007, p. 01).

A prática proporcionou uma grande e não explícita disputa pela apropriação da dimensão do público pelos sistemas estatal e privado. A regulação da comunicação brasileira foi desenvolvida diante dos interesses entre Estado, mercado e política, tendo como objetivo principal garantir os interesses dos radiodifusores.

A regulação do setor remetia às áreas de telecomunicação e radiodifusão, o que tornava confusa e complexa sua determinação. A TV aberta no Brasil é classificada como “serviço de radiodifusão” e está subordinada ao Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e legislação complementar, enquanto os canais de TV a Cabo são considerados “conteúdos” que trafegam em um “serviço de telecomunicações”, regulamentados pela Lei da TV a Cabo (Lei 8.977 de 6 janeiro de 1995).

Sobre isso sabemos que:

De 1962 a 1997, todo o setor de telecomunicação foi regido pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), aprovado pela Lei nº 4.117/62. Com a promulgação da Constituição de 1967, a competência para a exploração de serviços de telecomunicações passou a ser de titularidade exclusiva da União, diretamente ou mediante autorização ou concessão (art. 8º, XV, “a” da Constituição de 1967). Sob a égide dessa Constituição e da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 foi constituída a empresa Telebrás, sociedade de economia mista posteriormente designada como “concessionária geral” para a exploração dos serviços públicos de telecomunicações em todo território nacional (Decreto nº 74.379/74) (WIMMER e PIERANTI, 2008, p. 5).

Os autores chamam a atenção para o confuso texto do Código Brasileiro de Telecomunicação ao definir o conceito e os serviços incluídos no que se refere à abrangência do “serviço público” do setor. Para eles, o CBT separou as definições de serviço público, entendido como aquele destinado ao uso público em geral, o que no caso da radiodifusão, foi definida como aquela destinada a ser recebida direta e livremente pelo público em geral. (WIMMER e PIERANTI, 2008)

Sabe-se que a formulação mais aceita sobre serviço público é da Escola Francesa, onde sua noção sustenta todo o Direito Administrativo, substituindo o conceito de soberania ou Poder Estatal como fundamento do Direito Público. Assim, é possível indicar alguns elementos comuns capazes de conceituar o serviço público para a Escola Francesa: “a) prestação direta do Estado; b) função de satisfação de interesse geral; c) submissão às normas de direito público, em detrimento das regras válidas para o direito privado” (RIVERO, 1977 *apud* WIMMER e PIERANTI, 2008).

Já nos países anglo-saxões, há uma fundamental diferença entre os serviços públicos de matriz europeia e latino-americana: “a) titularizados pelo Estado e eventualmente delegados a particulares sob regulação e controle estatal; e b) as “*publics utilities*” norte-americanas, atividades da iniciativa privada” (ARAGÃO, 2007 *apud* WIMMER e PIERANTI, 2008).

No Brasil, para identificação do serviço público é usado, ora aspectos orgânicos (serviço prestado por órgãos públicos), ora aspectos formais (serviço definido como público por disposições constitucionais e/ou legais e sujeito a regime de direito público), ora aspectos materiais (serviço correspondente a um relevante interesse da população não atendido adequadamente pela iniciativa privada).

Sabe-se que,

tendo em vista que os serviços de telecomunicações e de radiodifusão têm sido reiteradamente definidos, pelas Constituições brasileiras, como serviços de competência da União, a serem explorados diretamente pelo Estado ou mediante delegação por concessão, autorização ou permissão, pode-se defender que esses serviços são constitucionalmente definidos como serviços públicos, conforme afirma a maior parte dos autores (WIMMER e PIERANTI, 2008, p. 05).

A Constituição de 1988 promoveu relevantes mudanças no que tange o papel do Estado e, ainda, disciplinando o setor. Na década de 1990, no âmbito dos movimentos de reforma do Estado,

foi publicada a Emenda Constitucional nº 08/95, que alterou o artigo 21, incisos XI e XII da Constituição, tratando em incisos distintos os serviços de radiodifusão e de telecomunicações e prevendo a criação de um órgão regulador para organizar a exploração dos serviços de telecomunicações, que agora seriam abertos à exploração por empresas privadas mediante concessão, permissão ou autorização (WIMMER e PIERANTI, 2008, p. 06).

Nos anos 1990, esta Emenda Constitucional traz ainda alteração no que se refere à eliminação do monopólio estatal na prestação de serviços de telecomunicações e, também, a própria referência a “serviços públicos de telecomunicações” foi eliminada. Já as competências da União, no que concerne aos serviços de radiodifusão, são datadas da Constituição Federal de 1946, no artigo 5º, inciso XII, o qual trazia que os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão e de telefonia interestadual ou internacional, dentre outros, poderiam ser explorados diretamente ou mediante autorização e concessão. Vale lembrar que à época, o maior veículo no país era o rádio. No regime Vargas, com a recém-chegada televisão no Brasil, sua exploração foi possível também por meio da concessão.

Deste momento em diante, nota-se o papel fundamental do Estado na distribuição dessas concessões, deixando claro, muitas vezes, o jogo de interesses políticos e econômicos do setor. Os meios massivos eletrônicos foram usados para legitimar o regime de governo que estava no poder.

Como coloca Ivonete Lopes,

“O rádio foi importante para o projeto de criação do estado-nacional brasileiro pelo governo populista de Getúlio Vargas, projeto utilizado posteriormente pelos militares em relação à televisão também para consolidar o país como nação, para criar um público consumidor e contra a ameaça comunista... Com o Estado Novo veio a proposta de acabar com as oligarquias agrárias regionais, fortalecer o governo central e modernizar o país com a urbanização e industrialização e, para isso, o rádio foi importante para legitimar a administração populista” (LOPES, 2008, p.5).

Ainda no governo Vargas, embora com sua posição centralizadora, onde a utilização dos meios de radiodifusão era instrumento chave para promoção da educação e transmissão da palavra oficial, a implantação do sistema nacional de radiodifusão sob o controle do Estado não foi a contento. Acredita-se que está aí a gênese da confusão histórica entre interesse público e interesse privado. Nota-se isso quando observamos o exemplo da própria Rádio Nacional, que praticamente funcionava nos moldes de uma empresa privada, vide sua programação, que em nada se diferenciava da veiculada nas emissoras privadas, e o aumento no faturamento da emissora, graças à publicidade.

A experiência no setor de radiodifusão no Brasil mostra que durante os governos, os interesses de grupos econômicos e de políticos foram privilegiados em relação ao interesse do público, apesar da televisão e o rádio, desde o início, serem considerados um serviço público, explorado por meio de concessão outorgada pelo Estado. Assim, a televisão surge como um empreendimento comercial e somente 18 anos depois da inauguração da TV Tupi, surge a TV pública no Brasil, quando a televisão já estava consolidada como o mais importante instrumento da indústria cultural no país.

Pela própria configuração do campo da comunicação de massa estabelecido desde o início como negócio, a presença do interesse privado, em detrimento do interesse público, no setor é relevante. Com isso, a construção de uma lógica própria e hegemônica foi inevitável. Essa lógica contraditória, em princípio, é inerente à parcialidade do capitalismo, que com a inovação tecnológica garante, cada vez mais, a legitimidade do sistema de dominação. A esfera econômica mantém predominância no processo histórico de expansão do capitalismo, o que demonstra que “o capital consegue impor sua lógica de expansão ao conjunto de uma sociedade, o que não se dá sem lutas e resistências, podendo advir tanto da própria lógica contraditória do capital” (BOLAÑO, BRITTOS, p. 50, 2007). Temos, portanto, que destacar que a expansão não se dá apenas da cultura de dominação, mas também de culturas de resistências, que se valem também da Indústria Cultural, mas que muito pouco têm voz e vez nesse espaço. A televisão pública hoje no Brasil tenta se desvencilhar do ideal educacional que a caracterizou por longos anos, para apresentar um modelo de televisão mais plural e ampla, adequada à nova realidade midiática permeada por tecnologias interativas, o que nos faz perceber a importância do papel da televisão (tanto pública quanto privada), não apenas como principal meio de comunicação de massa em nosso país, mas, essencialmente, como espaço de mediação social, com diversas limitações e contradições, mas também com muito potencial a ser explorado.

Observando a dinâmica histórica da esfera pública burguesa apresentada anteriormente, é preciso agora compreender a posição ocupada pelos meios de comunicação de massa nesse processo, além da dinâmica estabelecida entre hegemonia, mídia e Estado.

Entendendo que não é possível estabelecer aqui um debate profundo sobre o tema, já que não é nossa intenção, é preciso, porém, traçar alguns paralelos acerca da concepção de Estado, já que este se apresenta como elemento fundamental nessa discussão. Isso porque, as políticas estabelecidas para o campo público de comunicação devem também ser percebidas como políticas de Estado, para que, de fato, se configurem como políticas sólidas para a criação, desenvolvimento e fortalecimento do setor.

O Estado moderno se apresenta como uma forma de organização de poder peculiar, que tem como principal diferenciação a progressiva centralização do poder, que permite entender de forma ampla as relações políticas. Os traços essenciais dessa concepção versam sobre o princípio da territorialidade e progressiva aquisição da impessoalidade do comando político.

A história do surgimento do Estado moderno é a história desta tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1992, p. 426).

Os aspectos relativos à universalidade e à ruptura religiosa (que ainda regia a vida política do Ocidente) foram fundamentais para uma organização de poder, que estava em conformidade com os novos interesses políticos que começavam a se apresentar. O Estado como ordem política passa a se configurar.

A unidade de comando, a territorialidade do mesmo, o seu exercício através de um corpo qualificado de auxiliares “técnicos” são exigências de segurança e de eficiência para os estratos da população que de uma parte não conseguem desenvolver suas relações sociais e econômicas no esquema das antigas estruturas organizacionais e por outra individualizam, com clareza, na persistência do conflito social, o maior obstáculo à própria afirmação. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1992, p. 427).

Sendo assim, o Estado passa da concepção da ordem como hierarquia prefixada e imutável, para o estabelecimento de uma ordem de organização de poder, pautado em procedimentos técnicos preestabelecidos, regidos pela prevenção e neutralização de conflitos e, por fim, reconhecido como próprias pela estrutura social.

Buscando compreender o papel do Estado nas relações entre o público e o privado, vale ressaltar quatro funções desempenhadas pelo Estado contemporâneo, apresentadas por Bobbio; Matteucci; Pasquino (1992), na Teoria Marxista do Estado. Primeiro, a criação das condições materiais genéricas de produção; segundo, determinação e salvaguarda do sistema geral das leis que compreendem as relações dos sujeitos jurídicos na sociedade capitalista; terceiro, regulamentação dos conflitos entre trabalho assalariado e capital; quarto, e último, segurança e expansão do capital nacional total no mercado capitalista mundial.

Dessa forma, percebe-se toda a movimentação histórica do Estado na manutenção dos meios de comunicação de massa nas mãos do grande capital. Ele foi essencial articulador para esta realidade, e, ainda hoje, se apresenta como tal, deixando claro o papel fundamental da mídia no âmbito ideológico do poder.

Para termos uma ideia, tomamos como base a obra de Wilson Gomes (2004), intitulada *Transformações da política na era da comunicação de massa*, que descreve a evolução da relação entre os meios de comunicação e o Estado, indicando alguns modelos e o momento histórico em que cada um acontece.

Observa-se, principalmente, o primeiro modelo da relação entre a política e a comunicação de massa apresentado por Gomes (2004), que estabelece que a comunicação de massa existia basicamente na forma de imprensa. Ao se resgatar o momento de formação da esfera pública burguesa no século XVIII, o que se vê é a formação de uma imprensa de opinião como fundamental instrumento da esfera pública. Essa imprensa encontrava-se fora da esfera estrita da política do Estado Absolutista e era o objeto capaz de proporcionar a discussão pública, criticando as decisões políticas da época. Essa imprensa de opinião nasce, portanto, burguesa, no interior da própria esfera civil e servia para defender seus interesses, apresentando-se hostil à esfera restrita política e contra o Estado aristocrático. Gomes (2004, p.45), chama atenção que; “nem por isso é um campo autônomo em face da política”, na verdade ela se constituiu a partir da necessidade de publicidade, já que a imprensa na ocasião era capaz de proporcionar a discussão pública da política realizada fora da esfera restrita da política.

Quando os burgueses conquistam o Estado e as esferas de decisão política, a relação estabelecida até então entre imprensa e Estado precisava ser reconsiderada. A questão da unânime hostilidade à esfera política restrita não pôde ser estabelecida mais nos mesmos termos, visto que a classe a qual a imprensa estava ligada era a mesma que assumiu o controle do Estado contra o qual polemizava.

Podemos considerar este o início da relação de interesses entre a burguesia, agora no controle do Estado, e os meios de comunicação de massa. Relação esta que marca toda a trajetória da comunicação de massa no mundo e, por extensão, no Brasil. A burguesia, a partir daquele momento, precisava redefinir sua participação perante a imprensa, já que as posições e relações de poder haviam se modificado. Não será mais possível ter a unanimidade de posição, pois o que a unificava era justamente a oposição ao Estado aristocrático.

Com a conquista do Estado, as relações que começam a ser traçadas com a esfera política restrita promovem uma divisão nas esferas da própria classe burguesa. Grupos distintos no governo e na oposição surgem no interior da classe, o que os órgãos da imprensa e os partidos políticos também acompanham. O que antes era uma única imprensa que tornava público e acompanhava as ações do Estado, agora tinha em sua composição dois grupos distintos, um do governo e outro da oposição.

Mais uma vez é observado o início de outra importante relação que se encontra até hoje: a relação entre Estado e imprensa/mídia (meios de comunicação de massa). Relação também permeada de interesses e que ao longo do desenvolvimento do Estado democrático moderno, prevê a alternância de poder, a imprensa passa a se dividir entre periódicos governistas e periódicos de oposição. Gomes (2004) chama atenção mais uma vez a este aspecto, explicando que é por isso mesmo que a imprensa deixa de ser instrumento da esfera pública e representante de interesses da esfera civil. Nesse momento, era grande a ligação entre os partidos políticos e a imprensa, o que permitiu o discurso e as garantias constitucionais de liberdade de expressão e imprensa, muito pautadas na dinâmica da liberdade para o confronto partidário. Isso permite observar quão grande era a ligação entre a imprensa e partidos políticos.

A existência de uma imprensa livre era a garantia da existência de vários partidos, de existência da relação oposição e governo, etc.

Assim, percebe-se que os meios de comunicação de massa sempre estiveram relacionados a órgãos ou instituições civis, ora responsáveis em publicizar ações de um Estado aristocrático e absolutista, ora para promover a inclusão de uma esfera pública em decisões, antes restrita a uma esfera política, ainda servindo para possibilitar a discussão entre os atores sociais e, finalmente, comprometida com determinados interesses burgueses quando estes começam a participar do Estado.

Fica claro que o Estado sempre esteve presente no caminho do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa (imprensa), de forma contundente e importante, visto que sua presença serviu tanto para garantir sua existência, quanto para ser objeto de seu posicionamento e discussões, em diferentes momentos históricos. “O Estado é local supremo da política, onde, nas democracias, o poder pode ser exercido legal e legitimamente por minoria em nome de uma maioria” (RAMOS, 2005, p.58).

O que se pretende aqui é adotar uma abordagem que demonstre como as relações travadas desde o início entre Estado e meios de comunicação privados, ainda são elementos de entrave para, por exemplo, um amplo processo de redemocratização do setor de comunicação, a própria regulação do setor, a participação efetiva da sociedade nos meios de comunicação de massa como agentes ativos, e não passivos, e a quebra do grande domínio hegemônico e ideológico promovido por esse sistema privado, em detrimento do público.

Tivemos, porém, indícios da existência de uma possibilidade de rompimento com essa perspectiva, em virtude da sistematização do campo público de comunicação no Brasil a partir de 2007, porém com poucos avanços desde então, mas que não enfraquece, pelo contrário, fortalece a discussão da necessidade de ampliar o acesso a esses canais, tema dessa pesquisa.

É preciso considerar inicialmente que, ao longo da história, a própria democracia, entendida que seu início se deu há pouco mais de 200 anos no Ocidente, devido ao pensamento Iluminista, as revoluções burguesas da Inglaterra e França e a independência dos Estados Unidos, conviveu com inúmeros paradoxos: escravidão, exclusão das mulheres, analfabetos, etc. Porém, esses paradoxos foram sendo superados ao longo da história visto a

crescente participação social em processos visivelmente democráticos, como o caso dos processos eleitorais para escolha de representantes dos poderes legislativo e executivo. Mas ainda persiste um grande paradoxo: a exclusão democrática quando o indivíduo está colocado abaixo na escala de distribuição da riqueza. Essa verdade é clara e quase evidente, mas continua sendo mascarada por mecanismos de controle social que o sistema de poder dominante engendra para disseminar sua própria hegemonia.

Sendo assim, devido ao rigor teórico que o trabalho científico exige, buscam-se fundamentos nos estudos de Gramsci e alguns teóricos da Escola de Frankfurt, especialmente Teodor Adorno e Max Horkheimer, para se traçar uma discussão acerca dos conceitos de hegemonia e Indústria Cultural, que irão nos nortear para entender o papel dos meios de comunicação. Isso é possível já que os teóricos anteriormente citados compreendem que o papel dos meios de comunicação nas sociedades contemporâneas tem importância relevante para a manutenção de interesses, dominantes ou não.

Tais concepções demonstram o papel fundamental que o embate cultural tem, ou pode ter, na manutenção da realidade, como também a construção de outra. Nesse campo, a disseminação de bens culturais através dos meios de comunicação poderá estar a serviço de uma ou outra realidade, considerada a disputa pela conquista da hegemonia, assim como pela manutenção da mesma. (COUTO, 2003, p.24).

Com Gramsci entende-se a sociedade como um todo orgânico e unitário, explicada (mas não reduzida) a partir de uma base econômica, onde pode ser observada a ação política e da própria hegemonia. O conceito de hegemonia se amplia em Gramsci em relação a Lênin, na medida em que não o liga apenas à sociedade política (responsável pelo monopólio legal da burocracia, da repressão e da violência, a partir de um conjunto de mecanismos), mas engloba a primazia da sociedade civil e o conceito de aparelhos de hegemonia, que, além do partido, apresenta todas as instituições da sociedade civil que mantém relação qualquer na elaboração e difusão da cultura.

A relação do pensamento de Gramsci com o pensamento de Marx apresenta um ponto em comum: o foco agora está na sociedade civil e não mais no Estado, como em Hegel, de modo que em Marx, o momento ativo e positivo é estrutural e em Gramsci é superestrutural.

Segundo Ramos (2005, p.59):

Mas com a seguinte diferença: a inversão de Marx implica a passagem do momento superestrutural ou condicionado ao momento estrutural ou condicionante, enquanto em Gramsci ocorre no próprio interior da superestrutura.

Esta sociedade civil é caracterizada por ser uma esfera intermediária que está entre o Estado, que diz representar o interesse público, e os indivíduos atomizados no mundo da produção. Esta é uma esfera pluralista de organizações, sujeitos coletivos, em luta ou aliança entre si. É o campo dos aparelhos privados de hegemonia, como aponta Gramsci. Segundo o autor, após o liberalismo, as instâncias ideológicas passam a ser algo privado em relação ao público. O Estado não determina mais a religião ou a visão de mundo. Agora, as igrejas, universidades, sindicatos, imprensa de opinião formam os aparelhos privados de hegemonia, em função da intensificação das lutas sociais, fazendo com que velhos aparelhos ideológicos do Estado agora se tornem autônomos, fazendo parte da sociedade civil, sendo portadores materiais de cultura, de ideologias.

Seguindo as ideias de Marx sobre Estado, Gramsci determina uma nova visão para o conceito: o Estado no sentido restrito e o Estado no sentido amplo (Estado integral). Segundo Marx “o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de opressão de uma classe por outra, é a criação da ordem que legaliza e consolida esta opressão, moderando o conflito de classes” (LENINE, 1980, p. 226), o que Gramsci chama de Estado restrito. Sua principal função seria a manutenção da divisão de classes, a fim de garantir os interesses da classe que domina as outras classes. Gramsci então desenvolve um conceito mais complexo e elaborado (Estado amplo ou integral), entendendo o Estado como força e consenso. Ou seja, mesmo estando a serviço da classe dominante, o Estado não se mantém apenas pela força e pela coerção legal, sendo necessário que esta dominação se desenvolva de forma mais sutil e eficaz. Para isso, deve se utilizar de diversos meios e sistemas que estão, aparentemente, fora da estrutura estatal coercitiva. Na concepção gramsciana o Estado “não é algo impermeável às lutas de classe, mas é atravessado por ela” (SIMIONATTO, 1995, p. 64). O Estado é um ser que tudo envolve, composto pela sociedade

política e pela sociedade civil. Essa relação dialética, presente em cada formação social, constitui, portanto, o Estado ampliado de Gramsci.

Sendo assim,

Gramsci via a sociedade civil estruturada pelos aparelhos privados de hegemonia, como alternativa viável de produção de novas hegemonias emancipatórias, na medida em que subentendia um relativo equilíbrio entre esses aparelhos, da igreja à escola, dos sindicatos à imprensa de opinião ainda não totalmente comercializada (RAMOS, 2005, p. 62).

Gramsci afirma que “a hegemonia nasce da fábrica e necessita apenas, para ser exercida, de uma quantidade mínima de intermediários profissionais da política e da ideologia” (GRAMSCI, 2001, p. 248). Segundo o autor, a hegemonia de uma classe é caracterizada a partir de sua capacidade de subordinar intelectualmente as demais, através basicamente da persuasão e da educação no seu sentido mais amplo. Para a conquista da hegemonia é necessário que essa classe se apresente como aquela capaz de representar e atender aos interesses e valores de toda a sociedade, obtendo, assim, o consentimento voluntário e a anuência espontânea que garantirá sua unidade. É importante também que esse bloco social se mantenha articulado e coeso. Com a sociedade civil, Gramsci indica outras instituições responsáveis pela disseminação de valores simbólicos e ideológicos, indispensáveis para manutenção da hegemonia, o que fortalece teoricamente a discussão realizada nesse estudo.

Se buscarmos ao longo da história as experiências brasileiras no campo da comunicação pública, notadamente a televisão, percebe-se uma grande fragilidade do setor, em comparação ao campo privado. Este conceito de hegemonia pautado por Gramsci nos faz compreender o posicionamento passivo da sociedade durante muitos anos, diante do avanço e fortalecimento da comunicação privada, já que os grupos dominantes (detentores da maioria dos canais de comunicação comerciais do Brasil) disseminam claramente valores simbólicos e ideológicos próprios, que são apropriados por todos como sendo seus. Segundo Enzensberger (2003, p.11)⁸:

Com o desenvolvimento das mídias eletrônicas, a indústria da consciência tornou-se o marca-passo do desenvolvimento socioeconômico das sociedades industriais tardias. Ela invade todos

⁸ No livro **Uma teoria dos meios de comunicação**, desenvolve a conceito de Indústria da Consciência para denominar os meios de comunicação de massa.

os outros setores da produção e assume cada vez mais funções de comando e de controle, determinando o padrão da tecnologia dominante.

Para Gramsci a questão da manutenção, ou conquista, da hegemonia está intimamente relacionada à utilização de instituições culturais que servem de repasse a uma ideologia dominante, como a Escola, a Igreja e os meios de comunicação, “demonstrando nesse momento que a direção desses aparelhos serve à dominação, por determinar um estado de passividade moral e política” (COUTO, 2003, p. 31). Esta relação é entendida “no sentido da hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI, 2000, p.225).

Os meios de comunicação podem ser utilizados para esta manutenção hegemônica tanto devido a uma postura Estatal, escolhida pelo governo, quanto no exercício da manipulação por grupos privados de produção e exploração de bens culturais, como fica claro no caso brasileiro. Mas vale chamar atenção ao fato de que as classes subalternas também buscam a inversão para a classe hegemônica, e sob esta ótica, esta disputa deve se dar, além das esferas econômicas e políticas, na esfera cultural, dando significação aos meios de comunicação pública na sociedade contemporânea. Ou seja, os meios públicos (aparelhos de hegemonia) podem ser espaços legítimos para que as classes dominadas invertam sua posição em relação à estrutura hegemônica dominante dos meios privados, a partir da difusão de valores e ideologias próprias.

Para o autor, seria possível constituir o cidadão por intermédio dos meios de comunicação, visto que estes constituem um dos elementos que possibilitam que a superestrutura inverta a hegemonia da estrutura. A mídia (utilizada aqui como sinônimo para meios de comunicação) surgiu como espaço de luta política fundamental na construção da contra-hegemonia.

O que Gramsci não antecipou foi o fato de que a imprensa iria se modificar de forma rápida e progressiva: os jornais de opinião logo iriam dar espaço aos jornais de massa, comerciais, e em pouco tempo, para um rádio e uma televisão igualmente massificados e muito mais financiados pelas instituições comerciais privadas. Isso porque os meios de comunicação são

capazes de transformar rapidamente “mercadoria em ideologia, mercado em democracia, consumismo em cidadania” (RAMOS, 2005, p. 63).

As instituições de comunicação, ou Mídia, como são tratadas de forma mais comum, realizam:

Limpidamente as principais implicações da indústria cultural, combinando a produção com a reprodução cultural com a produção e a reprodução de capital; e operando decisivamente na formação de mentes e corações, em escala global (IANNI *apud* BARROS, 2008, p. 63).

Com os autores da Escola de Frankfurt⁹ surge o conceito de Indústria Cultural que busca diferenciar cultura de massa (oriunda da própria massa, para eles) e uma cultura própria dos meios de comunicação, imposta por eles. Tinha inicialmente uma concepção privada, ficando o Estado como espectador, porém, mais tarde, essa participação é ampliada como admitem os teóricos de Frankfurt. Dessa forma, trata-se agora da produção em série de padrões culturais “passando a exploração comercial dos chamados bens culturais a reforçar a dominação técnica, imposição do sistema, e a gerar passividade no público” (COUTO, 2003, p.35).

A crítica desenvolvida pelos frankfurtianos é oriunda de uma crítica ao Iluminismo que, por um lado, mostra o rompimento do homem com o mundo mágico, da emoção, por outro mostra que a utilização da razão e da tecnologia prende o homem, impossibilitando a evolução da sociedade. Nesse sentido, a racionalidade técnica, nos moldes capitalistas, não garante a autodeterminação dos indivíduos, pelo contrário, os submete à dominação econômica, os impedindo de ir contra o sistema estabelecido, surgindo daí, o termo Indústria Cultural. A ciência e a técnica modernas funcionam agora como ideologia, possibilitando a legitimação do sistema, além do funcionamento como força produtiva.

A ampliação do intervencionismo estatal em conjunto com a transformação da ciência e tecnologia em progresso e bem-estar torna-se

⁹ Denominação genérica dada ao Instituto de Pesquisa Social, na cidade de Frankfurt, na Alemanha. Reuniu estudiosos que foram responsáveis pela produção de trabalhos importantes no âmbito da cultura e sociedade de massa, tendo como destaques: Teodor Adorno, Max Horkheimer, Walter Benjamin, Herbert Marcuse, Jurgem Habermas, entre outros.

indispensáveis para o avanço do Estado capitalista moderno, alterando a forma de legitimação e poder.

É fato que a mídia é hoje o palco onde se desenvolve o espetáculo de interesses e se observa a participação ativa desta na construção da realidade. O poder econômico controla o poder midiático e os dois sobrepõem o poder político, o que nos permite observar a parcialidade clara e não aleatória de interesses. Isso pode ser considerado inclusive antidemocrático, visto que o poder político é eleito nas urnas, o poder econômico e midiático não.

Dessa forma, observa-se que o caráter público intrínseco à mídia é a principal via de socialização de informações, mas o que se tem na realidade é esse espaço sendo dominado por interesses privados, por empresas privadas, o que desvirtua e contamina seu papel principal.

Para alguns autores, como Eugênio Bucci¹⁰, o papel da comunicação desenvolvida por meios privados/comerciais de comunicação tem função fundamental de expressão social dentro de uma sociedade democrática. Mas somente estes veículos não suprem todas as necessidades da comunicação social. Neste momento, o papel dos meios públicos de comunicação se torna essencial, já que através deles se permite determinados aprofundamentos, o que não acontece com os canais privados devido ao seu modelo comercial. Para Bucci (2010), a TV pública deveria se especializar nas coisas que são incompatíveis com o modelo comercial de televisão: ser independente da audiência, independente de inserções de *breaks* comerciais, dentre outros.

Porém, o que vem sendo observado é a utilização da televisão como um dos principais meios de construção hegemônica, com destaque no que se refere à formação de percepções da realidade, formação de valores e condutas. Há quem diga que existe a possibilidade de orquestração dos meios de comunicação pelos grupos dominantes com o intuito de fortalecer sua hegemonia em relação à sociedade (subordinação intelectual) e a forma como são condicionados para disseminação de ideologias, hábitos e poder ao longo de sua existência. A mídia seria inicialmente um instrumento neutro, que ao

¹⁰ Eugênio Bucci é jornalista, doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo e professor do curso de jornalismo da mesma instituição. É ainda membro do conselho curador da Fundação Padre Anchieta (mantenedora da TV Cultura) e colaborador do Jornal O Estado de São Paulo e do site Observatório da Imprensa.

longo dos anos foi utilizada para legitimar certos aspectos de interesse da classe dominante (que envolvem vários motivos históricos), constituindo uma identidade manipuladora e individualista (voltada aos interesses de poucos), incapaz de ser formadora ou educadora.

É sabido que a lógica empregada pelos meios de comunicação remete à lógica do capital hegemônico desde seu surgimento.

Os meios de comunicação de massa têm acompanhado o desenvolvimento do modelo de produção capitalista desde o século XIX, como condição indispensável da expansão de tal sistema socioeconômico (AZEVEDO *et al*, 2010, p.1).

Percebe-se, todavia, que as políticas de comunicação adotadas em toda essa trajetória se constituem em aperfeiçoamentos do Estado democrático de direito (Estado burguês), mas que não se preocupava em superar o modelo de produção e formação social capitalista.

Esta visão advém, sobretudo, da Escola de Frankfurt¹¹, em especial Max Horkheimer e Teodor Adorno (1985), anteriormente ressaltados e privilegiados nessa pesquisa, que salientaram, na obra *A dialética do Esclarecimento*, a exploração dos bens culturais pelos meios de comunicação com o objetivo de controle. Percebem ainda os consumidores (indivíduos que consomem os meios de comunicação) como simples material estatístico. O conceito de Indústria Cultural se relaciona com a utilização da mídia na conquista ou manutenção hegemônica, tanto a partir de uma postura estatal quanto pela manipulação da própria indústria privada de produção/exploração de bens culturais.

Para Adorno e Horkheimer (1985), os meios de comunicação não passam de grandes empreendimentos comerciais, onde toda a estrutura é formada para transformar os indivíduos em meros consumidores (de bens

¹¹ Importante destacar que podemos indicar diferenças de postura acerca dos bens culturais no interior da Escola de Frankfurt. A principal delas considera a possibilidade da utilização dos meios eletrônicos com função educativa, formadora e revolucionária. Esta concepção advém principalmente de Walter Benjamin, que indicou a utilização do cinema numa perspectiva socializadora, quando afirma que a reprodução, e disseminação através dos meios de comunicação de massa, dos bens culturais determina a perda da “aura” da obra de arte, no sentido de coisa única, portanto disponível para poucos. Portanto, consideramos para este trabalho, a perspectiva indicada pelos teóricos Adorno e Horkheimer sobre o processo de dominação instituída pela Indústria Cultural.

culturais). Surgia, dessa forma, uma passividade consumista do público, que não ensaiava qualquer reação, mas apenas absorvia o que lhe era passado, sem críticas ou objeções, consumindo tudo pronto e acabado.

Vale ressaltar aqui que, seguindo os princípios da Escola de Frankfurt, entendemos que os meios de comunicação e os bens culturais são instrumentos de conquista ou manutenção de hegemonia, tanto por parte do Estado, de acordo com a opção de governo, quanto pelo exercício de manipulação da própria indústria privada de produção/exploração de bens culturais, sendo este último privilegiado nessa pesquisa e identificado pelo campo privado/comercial de comunicação. Porém, não podemos desconsiderar a relação entre Estado e iniciativa privada no setor (como sugere o título deste subitem), visto que é imprescindível o papel do Estado na regulamentação da economia moderna, mas com um caráter inevitável e gerador de contradições. Sendo assim:

[...] o conceito de indústria cultural pode ser relacionado com a atuação estatal na área. O Estado intervém, sob essa lógica, na produção de bens culturais com interesses político-econômicos, no sentido de privilegiar os interesses do capital privado, que constitui contemporaneamente uma grande *indústria*, a do *show business*, capaz de movimentar centenas de milhões, às vezes bilhões, de dólares através da produção fonográfica, cinematográfica ou editorial, por exemplo. Essa intervenção pode se dar através da regulamentação dos mercados, como abertura da produção industrial na área para capital estrangeiro, como no caso das emissoras de TV, ou na abertura irrestrita do mercado ao capital nacional, caso das empresas gravadoras de discos, ambos os exemplos do Brasil (COUTO, 2003, p. 36).

Nesse sentido, vale fazer uma relação com os estudos de Debord, escritor francês, em sua obra denominada, *Sociedade do espetáculo* (1997), fundamentada nos trabalhos de Karl Marx, que apresenta uma crítica à sociedade contemporânea. Segundo o autor, essa sociedade está voltada exclusivamente ao ter e ao parecer ter, sociedade esta, motivada pelos meios de comunicação. Estes são responsáveis por produzir o espetáculo através de signos e imagens, sendo o consumo a principal produção. Não há diálogo e grandes pensamentos, mas sim uma representação de tudo. Nesse cenário, a classe operária está condenada a se manter onde está, a não ser que reaja e saia da condição de mero consumidor para ser pensante, intelectualizando-se a partir do estudo, da educação.

Caso isso não aconteça, o indivíduo permanecerá na posição de dominado, nutrindo ilusões de felicidade, se satisfazendo com o consumo de mercadorias voláteis, confundindo muitas vezes satisfação com sobrevivência, o resultado é, cada vez mais, uma sociedade manipulada pelos meios de comunicação.

Sabemos que a relação entre o Estado e a iniciativa privada remonta ao início da industrialização no país, na Revolução de 30, muito antes da consolidação da indústria midiática.

O país historicamente privilegiou negociações com o mundo econômico pouco explícitas e não raro nada coletivistas; por outro lado, apesar do ideário liberalizante da globalização ter entre os empresários seus mais árdios defensores, nada impede que, na arena da negociação, o conjunto empresarial lute para obtenção de benefícios. Mas como a hegemonia prevê absorção de anseios de outros grupamentos, há espaço para avanços sociais, apesar do comprometimento elitista original do Estado. (BRITTOS, 2010, p.2).

Para Brittos; Bolaño (2005, p.7) é preciso entender o papel do Estado na Indústria Cultural. Eles afirmam que “no caso da informação e cultura, seu caráter de classe e sua função de suporte à acumulação do capital também precisam aparecer não como dominação, mas como expressão dos interesses gerais”.

Na perspectiva de Bolaño, o Estado se apresenta como um capitalista coletivo ideal, o qual garante os interesses gerais do capital através da propaganda em contraposição aos interesses individuais, não só do capital concorrente como também dos grupos que disputam política e ideologicamente no âmbito do aparelho do Estado.

Assim, diante da dificuldade inerente à lógica capitalista de produção de informação que supere os interesses individuais, “o Estado constitui um aparato próprio na Indústria Cultural: os meios de comunicação públicos” (VALENTE, 2008, p. 09).

Assim, poderia-se apontar uma dupla personalidade dos meios de comunicação públicos: são aparelhos ideológicos, mas que, para cumprir esta função, precisam estar bem posicionados na organização da produção, distribuição e consumo de informação e cultura (VALENTE, 2008, p. 09).

Diante do caso brasileiro, o que se via era uma comunicação pública realizada pelo Estado com finalidades propagandísticas, com vistas à disseminação da ideologia dominante no intuito de obter consensos que legitimassem a essência desigual do sistema. Essa comunicação pública era realizada por emissoras do campo público, formado por canais educativos, universitários, comunitários e estatais, que mantinham relação de dependência política e econômica com as gestões governamentais.

Porém, esta ideologia não atravessa de forma linear a sociedade, ela é constituída pela luta de classes. Tanto nos meios de comunicação em geral, como, mais especificamente, na televisão.

Toda essa discussão ainda pode ser corroborada quando observamos que a ligação entre Estado e empresários remete à origem do próprio Estado. Na tradição marxista, o Estado é concebido como instrumento de dominação de classe, expressão da capacidade de uma delas se impor sobre o conjunto social.

Para apresentar as tendências das políticas públicas de comunicação no Brasil, observando o sistema público de comunicação, especificamente a televisão pública brasileira, torna-se necessário também apresentar pontos de discussão que remetam à relação entre o Estado e esses meios. Uma trajetória recente, mas marcada pelo jogo político e econômico do setor.

Vê-se muitas vezes certa confusão na fala do Estado quando se refere à questão pública. Quando anunciado a implementação de um sistema público de comunicação por parte do governo federal, o que se vê é que uma rede estatal já existente tomaria o papel de uma possível rede pública de comunicação. Isso trouxe antigas divergências conceituais na compreensão do que seria público e o que seria estatal.

Segundo Silva (2001, p. 128):

O estado de direito burguês como a esfera pública, enquanto seus princípios constitutivos são meros artifícios ideológicos – aquilo que esta última promete não pode ser conseguido enquanto subsistir a separação entre a sociedade civil e estado.

Precisa-se ainda atentar para a diferenciação entre público e estatal, uma vez que para que um sistema efetivamente público de comunicação se

apresente como tal é necessária independência ideológica e econômica, principalmente. Sabe-se que público não é o mesmo que estatal. Público se refere à coletividade, destinado ao povo, para todos, já estatal é relativo ao Estado.

Destaca-se ainda, que nem público, nem estatal existiria sem o privado. Concepção de destaque no campo de comunicação no Brasil, conforme apresentamos a seguir.

1.3 A hegemonia da televisão privada e a garantia do acesso amplo: o caso da Rede Globo

Partimos da constatação de que a televisão no Brasil já nasce sob o viés do modelo comercial. Isso faz toda a diferença, porque a cultura de consumo dessa mídia por parte da sociedade, criada por esta lógica, dificulta a adoção de modelos alternativos e a construção de uma consciência plural por parte da sociedade civil.

Nesse momento, nos cabe apresentar sucinta explanação acerca da participação dos meios privados, notadamente a televisão, no mercado midiático brasileiro, que justificará, inclusive, a contradição apresentada neste trabalho acerca do amplo acesso à televisão privada versus acesso restrito à televisão pública.

O mercado de comunicação no Brasil se caracteriza pela centralização dos meios nas mãos de poucos. Para entendermos o termo concentração¹², buscamos C. Llorens, (*apud* Martínéz, 2007, p.12), que diz que:

(...) como primeiro fenômeno podemos distinguir, por exemplo, as operações de concentração ou integração empresarial, ou seja, as aquisições ou fusões de empresas. Em segundo lugar, quando se fala de concentração, muitas

¹² Imprescindível considerar aqui, que quando utilizado o termo “concentração”, torna-se necessário fazer referência ao sociólogo, professor titular aposentado de Ciência Política da UnB, estudioso da mídia e da política, Venício Lima. Autor de variadas obras sobre o tema, onde destacamos *Mídia: teoria e política* (Perseu Abramo, 2ª ed., 2011); *Liberdade de expressão vs. liberdade de imprensa – direito à comunicação e democracia* (Publisher: São Paulo, 2010). Ainda como atuante articulista permanente dos sites *Observatório da Imprensa* e *Carta Capital*, o estudioso ressalta a importância de combatermos a concentração de mídia no Brasil para podermos avançar democraticamente. Para ele, no Brasil, o debate sobre o papel central que a mídia ocupa no processo democrático ainda permanece interdito, não podendo avançar sobre a imperiosa necessidade de que os jornais, revistas, rádio, televisão e Internet se submetam a políticas públicas regulatórias garantidoras da universalidade da liberdade de expressão. Nesse sentido, encaminharemos este item em nosso trabalho.

vezes se quer fazer referência à concentração de propriedade; em terceiro lugar, se quer indicar a concentração de mercado e, em quarto lugar, às vezes se faz menção a uma concentração de audiência. A quinta acepção de concentração, talvez a mais usual, tem uma raiz política: entende-se como centralização ou acumulação de poder em uma ou poucas entidades a partir do domínio de certos meios de comunicação.

Destaca-se que apesar de esperarmos uma maior variedade dos entes midiáticos e acesso à mídia, não se pretende que esta se estruture como uma reprodução em escala de alguma sociedade democrática. O paradoxo da “liberdade de expressão” como direito de todos, confrontado com a possibilidade real de gestão dos meios exercida por poucos, é provavelmente um elemento subjacente à profunda desconfiança que essas mesmas sociedades manifestam, quando, além disso, esses meios se concentram.

Além de informar, educar e entreter, o papel dos meios de comunicação social na sociedade capitalista atual está centrado em criar e afiançar de forma contínua, a ideologia e conduta de consumo no espectador, aspecto que favorece os que têm hegemonia econômica, pois lhes gera capital (lucros) para ampliar suas propriedades. A este respeito, Giménez, L. e Hernández A. (1988), dizem: Os teóricos da sociedade de massa tendem a destacar a concentração em mãos de uns poucos do controle sobre os meios de comunicação de massa e o perigo de que a influência assim obtida seja utilizada para fomentar os interesses de quem detém o poder ou aspira por ele (p. 47). Ao considerar os meios de comunicação social dentro da ordem capitalista, é importante prestar especial atenção à estrutura econômica deles, pois é possível que se trate de uma empresa ou indústria comercial a mais dentro da ordem econômica. Devido aos grandes investimentos de capital necessários para manutenção de um meio, o comum é que seu surgimento e existência se deram a poderosos econômicos (HERRERA, M. 2004 *apud* MARTÍNEZ, 2007, p.16).

No Brasil, a concentração midiática, em todas as acepções apresentadas anteriormente, é inerente à própria existência do setor, apesar de reconhecermos que há certa pluralidade de emissoras, tanto públicas quanto privadas. Essa pluralidade representa a associação da ideia de quantidade e número, mas achamos necessário haver a relação com o conceito de diversidade, que se relaciona com variedade. Ora, se entendemos que, embora o desenvolvimento da atividade midiática deva estar aberto a todos, mas sua materialização só se torna possível para aqueles que reúnem determinadas exigências específicas, não podemos mais considerar o conceito primário de pluralidade, devemos agora perceber que a pluralidade se transfere dos atores para o conteúdo, pois se existir apenas dois meios de comunicação diferentes em um mesmo mercado, já garante a pluralidade, mas não necessariamente a diversidade.

Nesse sentido, o Conselho de Comunicação da Europa, em 1992, definiu o que seria a diversidade relacionada aos meios de comunicação:

A diversidade deveria ser definida como a possibilidade de escolher em um momento dado diferentes gêneros jornalísticos, diferentes temas e acontecimentos, diferentes fontes de informação, diferentes formatos, apresentações e estilos, diferentes interesses, opiniões e valores, diferentes autores, diferentes perspectivas etc. Em síntese, a diversidade reenvia as reconstruções culturais do universo diferentes por parte dos meios de comunicação (CdE, 1992 *apud* MARTÍNEZ, 2007, p.18).

A nosso ver, o fortalecimento do setor público de comunicação, pode se apresentar como uma tentativa de garantir o que chamamos de diversidade e, ainda, coibir a concentração do mercado midiático brasileiro nas mãos de poucos. Sabemos que uma estrutura de um mercado oligopolista não garante necessariamente a pluralidade, apesar de, às vezes, até favorecer o pluralismo. Mas achamos fundamental que haja a utilização de instrumentos, além da limitação de propriedade, que protejam a pluralidade, como, por exemplo, a regulamentação do setor público e, para isso, torna-se necessário continuarmos a discussão com outras categorias fundamentais.

Assim, o Brasil, lembrando o processo histórico da área, como todo o mundo, teve como primeiro grande veículo de comunicação de massa o rádio. Sua primeira transmissão oficial foi em 7 de setembro de 1922. Porém, vale ressaltar que todo o aparato tecnológico necessário para o desenvolvimento do setor no Brasil sempre seguiu a lógica da importação, já que não havia uma indústria de comunicação brasileira. A economia brasileira na época era baseada na indústria do café que tinha sua força nas exportações, não necessitando de uma expansão dos meios de comunicação.

Assim, desde o início, houve a entrada de capital estrangeiro no setor de radiodifusão, mesmo com vedação legal. Esse atraso da indústria nacional trouxe implicações tanto no aspecto relativo à estruturação do setor quanto na questão da adoção de uma linha editorial. “As regulamentações do setor sempre foram implementadas tardiamente, a reboque de uma estrutura sempre já instalada e operacionalizada antes de qualquer tipo de regulamentação” (AZEVEDO *et al*, 2010, p.4).

Dessa forma, tinha-se como cenário a não existência de receita externa devido à manutenção das rádios pelas elites, sem a preocupação de

atingir o grande público, produzindo uma programação voltada à cultura e educação, sempre na perspectiva das elites.

Com o processo de industrialização do país em meados de 1930, o rádio passa a ter papel fundamental para potencializar a acumulação de capital. Sua primeira regulamentação é datada de 27 de maio de 1931, através do Decreto nº 20.047, que oficializa o caráter comercial do veículo, mantido até os dias de hoje. Cria-se assim, um novo mercado para comunicação no país.

No ano de 1932, o governo Vargas, após centralizar o poder decisório sobre as concessões de funcionamento de rádios, começa um processo que se tornaria prática comum até os dias atuais – a distribuição de concessões a indivíduos alinhados ao governo e à iniciativa privada. (AZEVEDO *et al*, 2010, p. 5).

A partir da década de 1950, surge a televisão no Brasil. Esse veículo foi o único que teve a regulamentação aprovada antes de sua implantação, e também já nasce dentro do modelo comercial/privado. Neste período, é inaugurado o primeiro canal de televisão no país, a TV Tupi, trazida por Assis Chateaubriand, dos Diários Associados.

A década de 1960 consolida a televisão como grande veículo de comunicação comercial, ao mesmo tempo em que é um dos períodos onde há maior atuação do Estado na regulamentação do setor.

A partir da década de 1960, o mercado de televisão passaria por grandes modificações, até se estabelecer como completamente hegemônico entre o final dessa década e o começo dos anos 1970. Estas modificações tiveram sua origem, concretamente, por um lado, na grande quantidade de modificações na regulamentação do setor – demonstrando uma atuação mais forte do Estado sobre o setor neste período – e por outro, na crise estrutural do capital ao longo dos anos 1960, que culminariam na adoção da política econômica neoliberal a partir dos primeiros anos da década seguinte. (AZEVEDO *et al*, 2010, p.8).

Deixamos claro, entretanto, que daremos especial ênfase à notória trajetória desenvolvida pela TV Globo no que tange a sua relação política e econômica para o setor, a qual nos dará uma visão fidedigna da configuração do mercado de televisão privada (comercial) no Brasil, no qual resultou na possibilidade do amplo acesso aos canais comerciais, tema desse trabalho.

Sabe-se que a Empresa é o mais poderoso aparelho privado de hegemonia capitalista. A emissora de Roberto Marinho, Rede Globo, portanto, a

mais importante empresa de comunicação, está em funcionamento no Brasil desde 1965. Na tradição liberal, a mídia foi revestida de certo mandato público, possibilitando, inclusive, a criação da teoria do Quarto Poder, que caracteriza um poder privado na sua gestão e propriedade, porém eminentemente público na sua função social. Em todas as economias capitalistas, inclusive as mais radicais, a radiodifusão não foi estabelecida num regime de exploração comercial eminentemente privado. Em nenhuma das ações de liberações, privatizações e re-regulamentações tanto americanas, quanto europeias, a radiodifusão gozou de tamanha liberdade comercial, como acontece no caso brasileiro. O poder na política e nos políticos exercido pela Globo ao longo de sua existência, tem relação íntima com a falta de um ambiente normativo claro e específico. Às empresas midiáticas soma-se o poder natural da Empresa no capitalismo, ao poder ideológico, que no caso do Brasil configura-se de forma mais preocupante, pois este não se dilui em várias empresas do setor, mas apenas em uma só, a TV Globo.

Em 1972, através do poderio financeiro conseguido a partir de um acordo entre a Rede Globo e o grupo estadunidense *Time-Life*, violando as normas brasileiras sobre a entrada de capital estrangeiro no setor das comunicações, a emissora se estabeleceu como a maior rede de televisão do país. Nem uma Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada no Congresso Nacional, nem as pressões de Assis Chateaubriand foram suficientes para impedir que a Ditadura Militar arquivasse a fraude evidente em 31 de março de 1964. Do acordo restou toda a tecnologia e toda forma de fazer televisão.

Sem dúvida, as Organizações Globo são grandes responsáveis pela manutenção do modelo privado que encontramos até hoje. Ela se tornou monopolista em um sistema de oligopólio tecnologicamente fechado, segundo Brittos; Bolaño (2005, p.68). A emissora sempre teve fortes ligações políticas, sendo parte ativa do planejamento do movimento de 1964, ocupando em seguida, papel de agente legitimador do regime militar. Segundo Brittos; Bolaño (2005, p.23), “é nessa combinação entre fragilidade histórica e transformação da natureza dos partidos políticos que a RGTV¹³ encontraria as condições favoráveis para sua atuação”.

¹³ Rede Globo de Televisão

Com a posição ocupada pela Rede Globo, surge no país uma mudança significativa no mercado da comunicação. De um mercado concorrencial, para uma estrutura de oligopólio, concentrado e centralizado, dando início a uma verdadeira Indústria Cultural. Sem ignorar a face ideológica da Indústria Cultural, é importante verificar o papel fundamental da publicidade para constituir um elo entre essa indústria e o capital monopolista.

Tão grandes eram seu poder político e econômico, mesmo no sistema político ditatorial da época, que na década de 80 liderou o esquema de fraude nas eleições diretas para governador do Rio de Janeiro, de modo que evitasse a vitória de Leonel Brizola e, ainda, tentou esconder da população a grande mobilização popular democrática das *Diretas Já* para presidente da república. Outro episódio ocorreu no ano de 1989, mais precisamente dia 14 de dezembro, quando a emissora novamente se utiliza de técnicas de edição para remodelar o debate acontecido entre os candidatos à presidência da república, Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Collor de Melo no segundo turno. Após a realização de um debate no primeiro turno, o candidato Lula revelou certa vantagem, corroborado pelas pesquisas que indicavam um crescimento constante de Lula e uma queda expressiva nas intenções de votos em Collor. Antes da realização do segundo debate, as pesquisas indicavam empate técnico. Na edição do Jornal Nacional, programa jornalístico com maior audiência da emissora e do país, no dia seguinte, foi apresentado uma reedição resumida do debate, reconstituindo o desempenho de Lula e Collor, dando nítida vantagem ao candidato da situação, Collor, através da seleção de imagens. Além de dar alguns minutos a mais aos trechos referentes a Collor, foram exibidos, na ocasião, os momentos de melhor desempenho do candidato, em detrimento ao candidato Lula. No dia anterior, ao final do debate, era consenso que o candidato Lula tinha se saído melhor. Dessa forma, após esta manobra, para a maioria do eleitorado que não havia assistido o debate na noite anterior, Collor se mostrava mais competente. Após 22 anos do ocorrido, a própria emissora acabou por reconhecer que aquela versão editada do último debate teve nítida influência no resultado da eleição.

Mesmo com o fim da ditadura e a eleição de Tancredo Neves (presidente) e José Sarney (vice) e o início do processo para escrever uma Constituição democrática, seu poder de pressão foi tão significativo que a área

da comunicação social foi a única que não apresentou relatório final a ser levado à consideração da Comissão de Sistematização. Quando chegaram ao acordo para redação final, que seria o capítulo da comunicação social da Constituição de 1988, ele veio impregnado de absurdos normativos, como: o órgão regulador autônomo passaria a ser um órgão auxiliar decorativo do Congresso Nacional; as outorgas passam a exigir, para serem efetivadas, aprovações sucessivas da Câmara dos Deputados e Senado Federal; a cassação de uma concessão seria possível somente com a aprovação de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, em votação nominal; os prazos de duração das outorgas (rádio de 10 anos e televisão de 15 anos) seriam renováveis indefinidamente, ou seja, garantido de fato, o caráter privado das concessões de rádio e televisão.

Para Brittos e Bolaño,

Um traço determinante da concessão pública é a sua reversibilidade, processo mediante o qual o Estado é capaz de reaver o que foi concedido por instrumento contratual. Concessão pública com prazo de duração estipulado na Constituição ao invés de em contrato administrativo, e passível de cassação apenas por votação nominal no Congresso Nacional, torna-se na prática uma atividade essencialmente privada (2005, p. 69).

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a emenda constitucional nº 08, que alterou o inciso XI e alínea a do inciso XII do artigo 21 da Constituição, propõe permitir concessão a agentes privados de outorgas de exploração de telefonia pública. Porém, mais uma vez, através de forte *lobby* promovido especialmente pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), entidade eminentemente patronal e liderada pela Globo, a radiodifusão ficou fora da nova lei e do novo órgão regulador. Na prática, as rádios e televisões abertas continuam sendo regulamentadas pela Lei nº 4.117/62, uma lei já ultrapassada, e as televisões e rádios por assinatura passam a ser regulamentadas pela nova Lei nº 9.472/97, a Lei Geral das Telecomunicações, e reguladas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). Estranho, ainda, é o fato disso ocorrer em um momento de convergência de plataformas de serviços de telefonia fixa e móvel e de serviços de radiodifusão aberta ou por assinatura.

Algumas outras tentativas de regulamentação do setor, quebra do monopólio da Rede Globo no mercado de comunicação e fortalecimento dos canais públicos ainda existiram e existem até hoje, mas como podemos

perceber, a Globo ainda se mantém firme e única. Ela se consolidou na mente da sociedade como uma empresa que reafirma a identidade nacional fora do país, principalmente com as telenovelas, uma empresa sólida, de sucesso e que está a serviço de todos. Sem haver a quebra dessa relação íntima entre Estados e empresa, e uma efetiva vontade de rompimento com esse poderio, muito dificilmente iremos garantir um acesso equilibrado a uma diversidade de emissoras de televisão.

Somente a Rede Globo alcança todos os municípios do país, garantindo um acesso amplo a sua programação e às realidades que por ventura possa criar. Esse aparelho privado de hegemonia é capaz de impor seus desígnios contra seus concorrentes, e a favor de sua manutenção privilegiada, pois é portadora do poder de difusão de ideologia, esta, muitas vezes, em prol de seus próprios interesses.

Veremos a seguir, algumas tentativas de fortalecimento da televisão pública, e mais recentemente, no governo interino do presidente Michel Temer, mais uma tentativa de impedir a diversidade do setor.

CAPÍTULO II - O SISTEMA PÚBLICO DE TELEVISÃO NO BRASIL: a primazia histórica do acesso restrito

Apesar das recentes mudanças no negócio de televisão no mundo, ainda podemos considerar o papel de destaque obtido por este veículo no cenário atual como meio de comunicação de massa, em virtude do seu poderio comercial e pelo acúmulo de grandes audiências. Citamos também sua capacidade de estar em muitos lugares ao mesmo tempo¹⁴, com imagem e dinamicidade, assim como sua variedade de programas de informação e entretenimento, que passa pelo jornalístico, esportivo, de bem-estar, de auditório, humorístico, novela, etc.

Nessa perspectiva, a mídia teria duas funções centrais nas democracias: o de manter a população informada, repassando dados e informações sobre realidades diferenciadas e de exercer o controle social sobre a ação governamental, garantindo que coisa pública sirva, de fato, aos interesses coletivos. Como lembra Couto (2003), a influência que a mídia exerce é vista como uma forma legítima de embate de ideias numa sociedade democrática, justificando, assim, a conquista de espaço e reconhecimento, visto que, “sem os meios de comunicação não se pode conquistar o consentimento da população para as diferentes dinâmicas do mundo político, existindo, entretanto, formas diferentes de encará-los e administrá-los” (COUTO, 2003, p. 17).

Por outro lado, na medida em que os órgãos da mídia são empresas privadas, nem sempre é possível estabelecer uma articulação entre esse objetivo e os interesses dos grupos que representam, portanto, os interesses de acumulação do capital.

Importante destacar que o processo de informar legitimamente realizado pelos veículos de comunicação não é, a rigor, livre de ideologias. A própria inserção do indivíduo, sujeito produtor e divulgador de notícias, em conjunto com as empresas de comunicação, num ambiente social amplo e

¹⁴ Ubiquidade: termo amplamente utilizado no mundo da conectividade midiática, para representar a potencialidade do veículo de estar presente, simultaneamente, em todo lugar e com acesso interativo a uma rede de comunicação em tempo real. Com esta nova característica, potencializada pela era digital, todos podem visualizar, participar e fornecer conteúdos para a mídia.

complexo, gera uma série de novas formas de dar e receber a notícia ou informação.

Mas o aspecto central diz respeito ao fato de que a notícia como mercadoria possui uma especificidade ausente nos outros tipos de mercadoria, pois sua veiculação pode causar danos a pessoas, instituições, grupos sociais e às sociedades, na medida em que possui (a notícia) o poder de, no limite: fabricar e distorcer imagens e versões a respeito de acontecimentos e fenômenos, simultaneamente à sua função de informar. É claro que não se trata de considerar o processo de informar como neutro, pois ele próprio é submetido a um conjunto de variáveis, tais como a visão do consumidor das notícias, das testemunhas, das fontes, e do próprio "processo produtivo" das notícias, intrinsecamente complexo. (FONSECA, 2011, p. 43).

Contudo, é certo que há um abismo entre as questões intrínsecas de construção e disseminação da notícia (informação) e as condições impostas por interesses políticos, econômicos e sociais dos proprietários dos meios para o delineamento do cenário informativo no qual estamos expostos. Essa perspectiva toma força quando o próprio Estado e entidades reguladoras por ele instituídas, não constituem mecanismos sérios de responsabilização da mídia, além de não regulamentarem as condições legais de proteção à própria sociedade.

Nos parece claro, que tratamos de um tipo de mercadoria diferenciada, a qual deve ser cercada de instrumentos e regulamentos próprios, tomada essa especificidade. Os meios de comunicação, sejam públicos ou, principalmente, privados, não devem tratar a sua mercadoria apenas sob o viés econômico, com o risco de causar danos irreparáveis à sociedade e ao seu próprio negócio. Justifica-se, então, a necessidade do entendimento de que se trata de um tipo de negócio específico, que tem em sua mercadoria o aspecto ideológico e não, puramente econômico.

Dessa forma, essa discussão acerca do papel da televisão na sociedade contemporânea nos remete à importância do tema nos dias de hoje, pois se trata da conquista da hegemonia por uma classe ou por outra, onde a televisão privada tem alcançado grande destaque quanto ao acesso, à falta de concorrência (monopólio), aos investimentos, tanto governamentais (através de verbas para publicidade legal e estatal) quanto de empresas estrangeiras, etc.,

estando no caminho contrário da televisão pública, que enfrenta problemas com acesso, investimentos e forte concorrência, conforme apresentaremos a seguir.

2.1 Espaço público e interesses privados no Brasil

No caso do Brasil, a televisão se consolidou em um formato comercial/privado, o que originou uma prerrogativa histórica de utilização das concessões dos canais, que são públicas, em favorecimento de interesses privados. No que se refere ao exercício das duas funções básicas da mídia, de informação e de controle, pode-se notar que os filtros utilizados conduzem ao privilégio de interesse dos grupos hegemônicos, tanto políticos quanto econômicos, contrapondo-se à função republicana esperada desses veículos.

Porém, apesar dessa possibilidade, não podemos considerar que o acesso aos meios de comunicação de massa é potencialmente igual às diversas classes sociais. Durante muitos anos, portanto, pôde-se observar que houve uma relação direta entre os governos brasileiros e os monopólios/oligopólios dos meios de comunicação, no sentido de utilizá-los como instrumentos de manutenção do poder e da ideologia dominante.

Dito isso, contudo, o sistema de distribuição de concessões de rádio e televisão no Brasil desde o governo do general João Baptista Figueiredo até o governo interino de Michel Temer, revelam episódios de estreita relação entre o público (Estado) e o privado (políticos e mercado). Ainda no governo do presidente Figueiredo (1978 a 1985), foram distribuídas 634 concessões de rádio e televisão, mas não se sabe para quantos políticos. No governo do presidente José Sarney (1985 a 1990), foi alcançado um recorde na distribuição de concessões, foram 958 durante o seu mandato. Já no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), o então ministro das Comunicações, Pimenta da Veiga, outorgou concessões de canais de TVs educativas para políticos e aliados eleitorais, em detrimento de movimentos comunitários e sociais, totalizando, ao final dos oito anos de mandato, 239 rádios FM e 118 televisões educativas. No governo de FHC foi extinta a distribuição gratuita de concessões para rádios e TVs comerciais, que passaram a ser vendidas em licitações públicas, mas as educativas continuaram sendo distribuídas gratuitamente aos escolhidos do poder Executivo. No governo Lula, segundo

reportagem do Jornal Folha de São Paulo de 18 de junho de 2006¹⁵, sete concessões de TV e 27 de rádios educativas foram destinadas a fundações ligadas a políticos. Para fundações ligadas a igrejas, foram pelo menos uma emissora de TV e dez rádios educativas. Nota-se que o controle dos meios de comunicação por políticos se estabeleceu ao longo da história e ainda se mantém vivo nos dias de hoje. O governo do presidente interino Michel Temer, iniciado em maio de 2016, sete dos 23 ministros nomeados possuem ou controlam emissoras de rádio e televisão no Brasil, o que representa a proporção inédita de quase 1/3 do total. Esses fatos e números, decerto, representam a distribuição não igualitária, não diversificada e não democrática dos canais públicos de comunicação no Brasil.

Quando falamos de televisão, o que se evidencia é que, entre as emissoras comerciais (regidas pelo mercado) e as estatais (sabidamente a serviço do Estado), estão as emissoras públicas. Estas últimas, por sua vez, devem, em tese, ser controladas pela sociedade, ter autonomia administrativa e financeira e participar do mercado da comunicação de maneira igualitária, como rege o princípio da complementaridade do artigo 223 da Constituição Federal de 1988, que também estabelece outras exigências mínimas a serem atendidas pelas emissoras de rádio e televisão (públicas e privadas), enquanto prestadoras de serviço público.

De acordo com a Constituição Federal, a radiodifusão brasileira deve buscar o equilíbrio entre os sistemas privado, público e estatal, ao definir que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. Esta determinação representa a negação da hierarquia entre os sistemas, garantindo, em tese, uma oferta equilibrada, harmônica e colaborativa entre os campos da comunicação social, contudo, mantendo suas funções diferenciadas, porém, complementares em prol das diferenças de fundamentos.

¹⁵ “Governo Lula distribui TV’s e rádios educativas a políticos”: Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1806200602.htm>

O artigo 174 determina que essa organização deverá ser feita pelo Estado, no exercício de sua função regulatória.

Porém, um novo marco regulatório se torna fundamental à medida que esteja adequado ao desenvolvimento econômico, social e tecnológico atuais, assumindo o compromisso com a efetivação dos direitos fundamentais e do mencionado princípio constitucional de complementaridade. Além do artigo citado acima, observa-se também que o artigo 220 carece de regulação. Em seu parágrafo 5º é assinalado que os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio, o que sabemos que não traduz a realidade. Também no artigo 224, que trata do papel efetivo de acompanhar e fiscalizar o processo de concessão, observamos a inoperância do Conselho de Comunicação Social que permite que a conjuntura atual da comunicação se sujeite ao mercado, ou seja, impossibilitando qualquer garantia de participação democrática e pública, uma vez que não atua de forma efetiva para garantir o cumprimento das diretrizes traçadas aos concessionários de televisão, deixando que o próprio mercado atue de acordo com seus interesses econômicos, políticos e social, e não em prol da coletividade.

Dessa forma, a radiodifusão no Brasil amarga pela falta de regulação e pelos constantes avanços não democráticos das empresas privadas/comerciais que dominam as relações entre o governo e mercado de televisão, deixando muito pouco espaço para a consolidação de uma televisão pública verdadeiramente democrática.

Para avançarmos a discussão, deixamos claro que quando falamos de emissoras públicas de televisão, referimo-nos a algo diferente de emissoras comerciais e estatais, que também são legítimas constitucionalmente e que prestam um serviço de comunicação/informação à sociedade. As televisões públicas geralmente se relacionam com os aspectos educativo e cultural, assim como o fato de serem empresas não comerciais.

Para o Intervozes¹⁶,

¹⁶ O Intervozes é um dos principais órgãos na área e promove a seguinte discussão: uma sociedade só pode ser chamada de democrática quando as diversas vozes, opiniões e culturas

Mídia pública é um meio de comunicação onde não se prevê atividade comercial direcionada à obtenção de lucro para proprietários particulares ou acionistas privados e que apresenta, simultaneamente, algum nível de participação pública em seu gerenciamento. Quanto mais autônoma em relação ao mercado, quanto mais livre de ingerências governamentais e quanto mais aberta e predisposta à participação do cidadão, mais forte e qualificado é o adjetivo “público” (INTERVOZES, 2006, p. 02).

Sabe-se, em princípio, que todo o sistema de televisão deveria ser público, já que as concessões são públicas e sua missão é prestar um serviço público. A forma de financiamento pode variar, mas o controle deveria ser da sociedade.

Todavia, podem-se levantar duas dimensões capazes de caracterizar o sistema público de televisão: a origem do financiamento e seu modo de gestão.

Observa-se, ao longo da história no Brasil, a ênfase do modelo comercial e privado em relação aos demais, deixando a discussão sobre o fortalecimento (financeiro e administrativo) de um modelo público relegado ao esquecimento, fazendo existir apenas algumas experiências isoladas. Isso faz toda a diferença, porque a cultura criada por esta lógica dificulta a adoção de modelos alternativos e a construção de uma consciência plural por parte da sociedade civil.

Segundo Ramos (*apud* INTERVOZES, 2006, p. 04):

A radiodifusão no Brasil nasceu pública, na forma da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, criada por Edgard Roquette-Pinto e Henrique Morize em 1923, mas foi muito cedo transformada em um sistema comercial lucrativo. Assim, quando a televisão chegou, nos anos 1950, já chegou comercial, privatizada e desregulamentada ao extremo, e assim permanece até hoje. O público não-comercial sempre foi marginal e assim permanece até hoje, apesar da esperança que foi – e é – a criação da EBC, e a constituição da Associação das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec).

que a compõem têm espaço para se manifestar. Ele tem como linhas de ação o acompanhamento e fiscalização das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário relativas à comunicação, articulação política com movimentos sociais e entidades parceiras, por meio da participação em fóruns e redes, monitoramento das violações ao direito à comunicação, denunciando-as, dentre outras. Ainda tem como contribuição à área uma série de publicações, que vão desde livros e pesquisas a documentos, cartilhas, revistas e manuais.

Com papel significativo dentro do sistema público de comunicação, a televisão pública surge com o intuito educativo de interesse público, já que se mostrou bastante eficiente na integração nacional, mas logo é utilizada como moeda de barganha política e se organiza em monopólios e oligopólios no setor, mesmo a despeito da própria Constituição Federal (conforme artigo 220, parágrafo 5, citado anteriormente).

Por muito tempo, o Brasil foi servido por um modelo de televisão pública voltado aos interesses do Estado, no qual representava os interesses genuínos do Estado burguês, sem atender aos princípios públicos, ou seja, de todos. Nesse modelo, inserido numa lógica capitalista, informação e cultura seguiam a contradição igualdade e desigualdade, caracterizada pela produção e apropriação da riqueza da sociedade.

A legislação brasileira no que tange às concessões de canais públicos de televisão gera uma série de hiatos na medida em que abre espaço para o jogo de interesses privados, para os grandes oligopólios do setor, aliados à lógica da publicidade e da audiência, cerceando, assim, a participação social e, de certa forma, o exercício da cidadania. O Estado assume papel central nessa dinâmica, uma vez que, de acordo com os interesses dos governos, são capazes de modificar a própria legislação em função do lobby¹⁷ no setor e do próprio clientelismo político.

Analisa-se: as concessões dos canais de televisão são concessões públicas, outorgadas pelo Estado, que observa o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Ou seja, cabe ao Estado, a partir da ação do governo em questão, autorizar a exploração do espectro de frequências – espaço por onde circulam os sinais de radiodifusão, que é um bem público e finito (estima-se que até 2018 não existirá mais televisão analógica no Brasil) – a alguém que tenha este interesse. Porém, por muito tempo o Brasil foi o reflexo de uma distribuição de concessões a políticos, aliados

¹⁷ Atividade de pressão por parte de grupos organizados (grandes emissoras privadas), com o objetivo de intervir nas decisões do poder público, especialmente o poder legislativo, em favor de seus interesses (assuntos relativos a radiodifusão em geral, como regulação, concessões, mudanças de tecnologia, etc).

políticos e algumas empresas privadas, tendo o início dessa prática na época da ditadura militar. Dessa forma, existe uma grande confusão entre a relação de público e privado no setor, que se estende também pela falta de clareza do que seria uma televisão pública, uma televisão privada e uma televisão estatal.

O público e privado se relacionam de maneira simbiótica quando se avalia o mercado de meios de comunicação de massa em geral no Brasil. Essa relação se apresenta ainda mais enraizada e confusa quando observado o enlace político da questão. De acordo com os dados:

Um em cada 10 deputados é proprietário direto de rádio e televisão, o que é proibido pela constituição, conforme investiga a Procuradoria da República do Distrito Federal. De 513 deputados, 50 têm emissoras, sem contar aqueles com concessões em nomes de parentes ou empregados. A lista da procuradoria não inclui os 25 senadores que são donos de empresas de rádio e TV. 14 são proprietários diretos e 11 indiretos. O artigo 54 da Constituição proíbe deputados e senadores, desde a posse, de serem proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada. O artigo seguinte prevê perda de mandato para quem desobedecer ao dispositivo (CRUZ, 2008, p. 23).

Ainda segundo CRUZ (2008), mais recentemente, nas eleições de 2014, muitos candidatos declararam em suas prestações de patrimônio, serem donos ou participarem como acionistas de empresas de comunicação, sendo 32 televisões, 141 empresas de rádio e 16 jornais impressos.

O artigo 54 da Constituição brasileira afirma que deputados e senadores não devem “firmar ou manter contrato com empresa concessionária de serviço público”, mas não coíbe a participação de candidatos. Como o artigo não foi regulamentado, o que acontece, na prática, é que os políticos são sócios de empresas de comunicação, sem, no entanto, exercer cargo de diretor.

Segundo reportagem do site UOL de 1 de agosto de 2014, o candidato que declarou maior patrimônio em veículos foi o ex-governador e ex-senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), na ocasião candidato ao senado, com 3,2 milhões de ações da TV Jangadeiro, afiliada da Rede Bandeirante. Em seguida está o ex-deputado, José Sarney Filho (PV-MA), com 2,7 milhões de cotas da afiliada da Rede Globo, a TV Mirante. Em terceiro lugar está Paulo César de Oliveira Lima (PMDB-SP), candidato a deputado federal que participa da TV Fronteira, afiliada da Rede Globo, com 2,4 milhões de cotas. O candidato à presidência da

república, Aécio Neves, declarou participar como acionista da empresa Diários Associados S/A, um dos maiores grupos de comunicação do país, com 10 emissoras de TV, 12 rádios e 11 jornais.

Esses dados nos revelam de que forma o sistema de comunicação de massa foi formatado no Brasil. Claramente pautado num jogo de favores políticos, o qual só foi possível devido a um legado tecnologicamente ultrapassado (televisão analógica), de permissão de concessões de utilização de um espaço muito limitado.

Outro exemplo da formatação do campo da comunicação no Brasil com ênfase no aspecto comercial foi o surgimento e consolidação da Rede Globo, como apresentado no capítulo anterior.

Dessa forma, a televisão privada, entendida como aquela de intuito comercial, cuja receita advém de investimentos publicitários, participa de forma significativa e representativa da vida das pessoas, ditando normas e padrões de comportamento, uma vez que os canais privados abertos agregam a maior parte da audiência, em relação aos outros meios de comunicação de massa. É importante observar que as concessões públicas, onde o Estado concede a um ente privado, público – universitário, comunitário, legislativo, etc. – ou estatal o direito de utilizar aquele sinal de televisão, analógico ou digital, devem garantir a todos o direito à informação, sendo os concessionários (públicos e privados) obrigados a prestar um serviço de qualidade, respeitando valores éticos e sociais.

De acordo com o artigo 221 do texto constitucional, a produção e a programação das emissoras deveriam atender aos seguintes princípios:

- I – preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;
- II – promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;
- III – regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;
- IV – respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Com as emissoras direcionadas ao lucro e à audiência, o que vemos na verdade é falta de controle sobre os conteúdos, espaço restrito na programação a outras regiões do país, tendo em vista a predominância dos canais no eixo Rio-São Paulo, ausência de compromissos educativos e éticos dos programas, excesso de publicidade, falta de debates de certos temas, pouco espaço para crítica e diversidade de opiniões, permanência de atrações valorizando a audiência como consumidora e não como cidadã, etc. Uma realidade que os meios públicos poderiam contrapor, haja vista a experiência desses tipos de canais mundo afora, os quais contam com alta credibilidade diante da audiência e ainda possuem uma boa gestão administrativa. Em vários países, os sistemas públicos de televisão encontram-se no mesmo nível dos sistemas comerciais em relação à produção de conteúdo e audiência, como é o caso da londrina BBC (*British Broadcasting Corporation*), que domina o mercado de televisão e ainda é financiada pela própria população, sendo motivo de grande orgulho ao povo britânico.

Para entendermos como se estruturou a televisão pública nos últimos anos no Brasil, é necessário avançarmos sobre sua história e desafios, pois ela nasce vinculada à política partidarizada. Agora, com a própria evolução tecnológica no setor, a televisão privada/comercial precisará rever esse lugar hegemônico no qual esteve confortavelmente durante tanto tempo, assim como a televisão pública não poderá deixar de participar do debate de maneira combativa e firme, já que obteve importantes conquistas nos últimos anos, como afirma LIMA (2001):

Um importante avanço, sem dúvida, foi a criação da primeira experiência de TV pública no país – a TV Brasil da Empresa EBC, em 2007. Embora previsto no artigo 223 da Constituição de 1988 para ser complementar aos sistemas privado e estatal de radiodifusão, não havia, até então, sequer uma positivação legal do que seria um sistema público de televisão. Apesar de enfrentar a sistemática e impiedosa hostilidade do sistema privado comercial dominante e de seus aliados na mídia impressa, a TV pública vai aos poucos se consolidando e, espera-se, possa, no médio prazo, se transformar em referência de qualidade para a televisão brasileira (LIMA, 2001, p.01)

Conforme vimos na citação acima, em meados de 2007, no governo do então presidente Lula, revive-se o debate acerca do sistema público de televisão no país, já que nada havia sido concretamente realizado em seu primeiro mandato (2003/2006). Esse sistema, ainda muito incipiente, comparado

ao grande oligopólio do sistema comercial privado, tem a chance de ocupar um espaço maior no setor e ter políticas específicas voltadas ao fomento da comunicação pública. Nessa época, pode-se destacar: a criação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC (2007/2008); a convocação e realização da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (2009); o lançamento do Plano Nacional de Banda Larga – PNBL (2010); e o início do processo de regionalização das verbas de publicidade oficial. Todas elas, iniciativas importantes para o desenvolvimento e consolidação do setor, apesar de consideradas pequenas, perto do atraso em que se encontrava o campo da comunicação pública em relação ao privado.

Também em 2007, foi promovido pelo Ministério da Cultura, sob a liderança do ministro Gilberto Gil, o I Fórum da TV Pública¹⁸, onde as discussões sobre o setor tomaram corpo. Nesse Fórum foi aprovada a Carta de Brasília, propondo as linhas gerais para a instauração do sistema público de radiodifusão brasileiro. O presidente Lula encarregou o ministro da Comunicação Social, Franklin Martins, de criar as condições para sua implantação.

A Carta traz recomendações expressas sobre a regulamentação da Constituição em seu capítulo que trata da Comunicação Social, especificamente os artigos 220, 221 e 223 (citados anteriormente), especialmente em referência a não implantação da complementaridade dos sistemas público, estatal e privado.

Podemos registrar um movimento do governo Lula anterior ao Fórum, inclusive em relação à Carta de Brasília, no que tange à comunicação pública no Brasil. Em 30 de maio de 2007, o Diário Oficial publicou a instituição de um grupo de trabalho interministerial responsável pelo desenvolvimento do projeto do sistema nacional de TV pública. O *site* Tela Viva publicou em agosto de 2007.

Foi realizada nesta sexta, 25, a primeira reunião entre ministros e o presidente Lula para apresentação dos primeiros estudos referentes

¹⁸ O I Fórum da TV Pública aconteceu em Brasília, no período de 08 a 11 de maio de 2007. O evento foi fruto de um amplo processo de debate que ocorreu no Governo Lula, através do Ministério da Cultura, por intermédio da Secretaria do Audiovisual e em parceria com a Casa Civil e o Gabinete da Presidência da República. Já era previsto no programa de governo de Lula a criação de uma TV pública. Porém, o primeiro sinal concreto foi somente através do Fórum.

ao projeto de criação da TV Pública (...). Foram apresentados a Lula as realidades de diferentes mercados no que se refere um sistema público de radiodifusão, os primeiros passos que estão sendo dados no Brasil e os modelos de financiamento e gestão que poderiam ser mais adequados ao País (POSSEBON, 2007).

Ainda em 2007, o governo Lula apresentou uma nova proposta de sistema público de televisão, modificada a partir da Medida Provisória nº 398, de 10 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007), que outorgou a criação da Empresa Brasil de Comunicação - EBC, tendo a TV Brasil como a principal emissora do sistema. Dessa forma, pela fusão do patrimônio de duas antigas emissoras públicas/estatais, a Radiobrás e a TVE, o cenário das emissoras de caráter público no Brasil, que era composto por um vasto conjunto de emissoras heterogêneas (educativas, legislativas, estatais, etc.), com finalidades e características diversas, revela através de um único sistema de comunicação, a possibilidade da criação de uma rede nacional de televisão pública. Este foi, sem dúvida, um grande passo para o setor, já que o que se tinha até então eram ações localizadas. Para a sua formação, assistiu-se a uma movimentação inédita entre os diversos setores da sociedade civil, em prol do seu desenvolvimento e consolidação. Reuniões, conferências, grupos de pesquisa e fóruns foram organizados para discussão de uma estrutura capaz de oferecer, pela primeira vez, uma verdadeira televisão pública para o Brasil.

Na televisão, a EBC¹⁹ é responsável por gerir mais dois canais, além da TV Brasil: a NBR²⁰, o canal do governo federal e a TV Brasil Canal *Integración*²¹.

¹⁹ A EBC ainda é responsável pela Agência Brasil, Radioagência Nacional, TV Brasil Internacional, Rádios MEC AM e FM, além da Rádio Nacional do Rio de Janeiro AM e FM, de Brasília, da Amazônia e do Alto Solimões, portal RBC e Voz do Brasil.

²⁰ É distribuído pelo serviço de TV a Cabo, chegando a 5,4 milhões de lares e cerca de 12 milhões de pessoas (dados disponíveis no site www.seta.org.br). Tem o objetivo de acompanhar as ações do governo federal, como eventos dos ministérios e da presidência da república. Como não é previsto na Lei do Cabo, se utiliza de um canal educativo-cultural disponível.

²¹ Disponível via satélite e em algumas operadoras de televisão por assinatura, pretende levar aos países da América Latina conteúdos sobre o Brasil e a visão brasileira sobre os fatos do

A TV Brasil tem o perfil voltado para o jornalismo, programas culturais, artísticos, científicos e formadores de cidadania, e em canal aberto chega às cidades do Rio de Janeiro, Macaé, Cabo Frio e Campo dos Goytacazes, no estado do Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA), São Paulo (SP), Brasília – Distrito Federal (DF), Belo Horizonte e Juiz de Fora, no estado de Minas Gerais (MG) e Tabatinga – Amazonas (AM), porém, no canal a cabo existe espaço reservado à TV Brasil devido a Lei 11.652 que obriga as distribuidoras de TVs por assinatura a terem o canal disponível em todos os seus pacotes e planos.

Ressalta-se aqui uma das maiores contradições de um sistema que se propõe a ser uma rede de televisão pública, reforçando o tema central de nossa pesquisa. Seu acesso em sinal aberto, ou seja, sinal de TV terrestre transmitido de forma analógica e que chega de forma não paga aos lares através dos aparelhos televisores, é extremamente insignificante. Apenas em 09 (nove) cidades de 05 (cinco) estados e mais o DF, a população pode ter acesso à programação direta da TV Brasil sem pagar nada por isso. Em outros 17 estados seu sinal é retransmitido por algumas televisões educativas estaduais e municipais. Na grande maioria, para ter acesso à programação da TV pública brasileira, é preciso fazer parte de uma parcela da população que dispõe de um mecanismo privado de acesso ao sinal de televisão, a TV a Cabo ou via satélite, que representa, em janeiro de 2016 (segundo pesquisa realizada e disponível na área de dados da Anatel) 28,41% dos domicílios brasileiros ou 18,99 milhões de acessos de TV por Assinatura, contra os 50 milhões de acessos à televisão aberta.

A TV Brasil é ofertada a 1,9 milhões de assinantes (96,27% do total) do serviço via satélite DTH, a 2 milhões de assinantes (57,66%) do serviço de TV a Cabo em 96 cidades, e gratuitamente pela banda C para quem possui parabólica, o que representa o universo de 50 milhões de brasileiros” (CRUVINEL, 2009 *apud* INTERVOZES, 2011, p.24).

Segundo a EBC, este é um aspecto que pretende ser mudado com a instalação de novos retransmissores para que se possam atingir os 27 estados da federação. Hoje, segundo o site da empresa (acessado em abril de 2016), a

continente. Chega a 10 países da América do Sul e Central, além dos Estados Unidos. Também tem autorização para ser reproduzido por 350 operadoras de TV por assinatura.

TV Brasil está em 1.781 cidades brasileiras, das 5.570, por meio da Rede Pública de Televisão, que é formada por 53 geradoras e 727 retransmissoras, que operam em 23 estados e no Distrito Federal, ou seja, a meta de estar presente nos 27 estados brasileiros ainda não é realidade.

Esta realidade não garante o direito da prestação do serviço público (de acesso à informação) a grande maioria da população do país. E para outra parcela da população que tem acesso a TV pública brasileira (pouco mais de ¼ da população), este é feito de maneira paga, através dos retransmissores de TV por assinatura, a cabo ou via satélite. Esta situação demonstra um grave desvirtuamento dos objetivos propostos por um sistema público de televisão e do nítido enfraquecimento do potencial democratizante desse meio, uma vez que a maioria da população tem amplo acesso apenas às televisões privadas comerciais.

Contudo, não podemos deixar de considerar ainda, que a liberdade de expressão é fundamental para as sociedades democráticas desde seus primórdios, e essencial para garantir a participação dos indivíduos nos processos decisórios de qualquer sociedade. Dela depende a transparência do sistema, a formação de ideias, as possibilidades de determinadas escolhas e a participação cidadã. Como apresentamos no capítulo anterior, nas novas configurações sociais e midiáticas (incluindo as inovações tecnológicas), o papel da mídia, especialmente da televisão, pode ser capaz de garantir esses direitos. A esfera pública contemporânea²², na qual a televisão participa como elemento importante, não permite, nesta configuração, a participação igualitária de grupos sociais nem a liberdade de expressão, o que prejudica a adequada combinação do livre opinar, com a possibilidade de emitir opiniões, através do acesso a diversas fontes de informações e com a possibilidade de divulgá-las sem restrições. Sabemos que para que a liberdade de expressão fosse constituída como um direito, era preciso que esta fosse preservada das ações intervencionistas ou censórias do Estado, do segredo da manipulação, da opacidade e da mentira. Decerto que a realidade nos apresentou um cenário

²² Utilizado aqui para representar espaço legítimo de representação de todos na contemporaneidade, onde incluem-se os meios de comunicação de massa.

oposto, no qual os avanços do setor da comunicação (multiplicação de meios, globalização, digitalização, regulamentações do Estado para o mercado, etc.) não materializaram a “liberdade” quando falamos de maiores graus de autonomia tanto cidadã como da mídia. As ameaças constantes à garantia do direito de expressão foram constituídas pelas possibilidades de intervenção por parte do Estado, em nome da liberdade de opinar e de informar, já não em nome da preservação do governo, mas sob a justificativa de “certos direitos preeminentes” ou de hierarquia superior, pela prevalência de interesses sobre o dever da veracidade, pelo privilégio da atividade lucrativa sobre a tarefa de serviço ao público e pelo travamento do pluralismo informativo e valorativo.

Para uma sociedade ser considerada democrática, segundo a autora Arretche, (1996, p.3) “deve garantir a liberdade de participação e de associação, assim como a possibilidade de os sujeitos sociais serem efetivamente representados no âmbito das decisões de interesse coletivo”.

Sendo assim, uma pergunta se apresenta como inquietadora: que sociedade é capaz de garantir direitos tão fundamentais tendo seu espaço midiático apresentado como uma esfera potencialmente democratizante, dominado por poucas vozes, que, por muitas vezes, podem ser consideradas apenas uma?

O acesso restrito imposto por tantos anos à televisão pública brasileira se caracteriza por uma forte e clara tentativa de impedir a diversidade de emissores, que são fundamentais à prática democrática e são potencialmente capazes de ampliar os olhares sobre inúmeros episódios ocorridos na sociedade brasileira ao longo de sua existência. Quando nos referimos à diversidade de emissores, estamos também nos referindo à pluralidade no sentido de respeito à variedade, ou seja, multiplicidade de ideias, opiniões, interesses, comportamentos etc., que devem se pronunciar em favor da tolerância pelas diferentes ideias, doutrinas, opiniões e ideologias políticas que as pessoas defendem. É preciso garantir, então, um ambiente sem amarras, capaz de possibilitar que essas pessoas se expressem livremente através de mecanismos institucionais estabelecidos pela democracia, dentre as quais, liberdade de

comunicação e, ainda, tenham acesso a diferentes canais de informações. Isso faz do pluralismo um braço essencial da democracia.

Sabemos que a fraqueza das instituições tradicionais, como família, escola, etc., ao longo dos anos, aliada à crescente reificação da cultura capitalista, tornou a Indústria Cultural um dos principais aparelhos ideológicos contemporâneos. Não podemos, portanto, ignorar o fato que seu principal meio, a televisão, continue sob o viés da concentração de propriedade, e que estamos ainda, impossibilitados de termos acesso a novos e diferentes canais, em nosso caso, os públicos.

Dessa forma, “a genuína participação do povo na coisa pública se materializa necessariamente em um ambiente no qual a contribuição de cada um seja dada pelo que pensa em liberdade e expressa nas mesmas condições” (MARTÍNEZ, 2008, p. 16).

Nos últimos anos tivemos, especialmente nos governos do presidente Lula, uma nova reestruturação e participação da televisão pública no Brasil, que deu fôlego à discussão antiga sobre a democratização do campo da comunicação.

Por exemplo, para tentar garantir a participação de outros canais na rede pública de televisão, foi proposta, de forma inédita, a adesão de outras televisões das esferas públicas, como as educativas estaduais, as universitárias e comunitárias, para a formatação da sua programação. A formação de uma rede é um ponto vital numa estrutura de TV pública nacional, que se constitui de uma associação entre a EBC e emissoras educativas culturais de diferentes estados, tendo a TV Brasil à frente das transmissões. No Brasil, as emissoras comerciais adotam justamente este modelo em rede para atingir a maior parcela possível da população e garantir o amplo acesso as suas programações.

A proposta envolve a retransmissão de uma grade nacional formada por quatro horas de conteúdos produzidos pela TV Brasil e quatro horas de produção de outras associadas.

A previsão é de que um comitê de programação, com representantes de todas as emissoras associadas, defina a programação, com produções de todas compondo a grade nacional. Há previsão ainda de

editais para seleção de programas independentes a ser veiculados pela rede. (MAURÍCIO, 2008, p.2).

As emissoras que participam da rede terão contrapartidas que poderão vir na forma de recursos, de apoio técnico ou de suporte na infraestrutura.

No dia 20 de dezembro de 2007, foi assinado um acordo de formação de rede com 20 emissoras públicas, educativas e universitárias de todo país, permitindo um sistema de colaboração na transmissão e produção de conteúdo.

Esse modelo em rede potencializa o aumento, de forma criativa, do alcance da TV Brasil, pois atua em uma estrutura já existente, mas ainda não se apresenta como solução permanente, pois das 27 unidades federativas, apenas 23 estados recebem o seu sinal de forma direta e retransmitida, e em apenas 10 cidades do Brasil o sinal chega de forma aberto, direto e gratuito, como citado anteriormente, um número ainda muito insuficiente.

Em relação ao centro de produção de conteúdo, houve alteração na medida provisória para permitir que a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) possa instalar escritórios, dependências, unidades de produção e radiodifusão em qualquer lugar, desde que dê continuidade à estrutura já existente da TVE no Rio de Janeiro, continuando como o principal centro de produção, em comparação com o Distrito Federal e o Maranhão, que também já dispunham de emissoras educativas.

Já em 11 de dezembro de 2008, o Decreto Presidencial 6.689, em seu artigo primeiro, estipula que a EBC é uma “empresa pública, organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República” (BRASIL, 2008).

O Brasil inaugura assim, uma possibilidade de ter um ambiente público de comunicação, caracterizado até então, pelo fortalecimento do segmento comercial, falta de legislação apropriada para o setor e o sucateamento das emissoras educativas nos estados. Somente após 20 anos da promulgação da Constituição de 1988, houve um projeto concreto de sistematização do campo público de comunicação brasileiro com a criação da empresa EBC. Esta iniciativa sugeriu a possibilidade de surgimento de espaço

público democrático, nunca antes visto no país. Até hoje, o que vimos é que a EBC ainda enfrenta muitos problemas de ordem estrutural, financeira, de pessoal, etc., o que impede o avanço do setor e a consolidação da rede pública de televisão.

Mas, não podemos negar, que quando é mencionada em documento oficial em 2007, *rede de emissoras públicas*, é registrado pela primeira vez no Brasil tal intenção. Isso porque se sabe da resistência histórica das emissoras não comerciais em se incorporarem a uma rede, pois despertam certo temor nas redes privadas devido à concorrência que poderão provocar.

Porém, outro aspecto continua sendo uma promessa, a regulação do setor como um todo, o que enfraquece as lutas por uma comunicação pública forte e democrática. É sabido que pelo fato dos compromissos sociais da TV, previstos na constituição, não estarem acontecendo na prática, torna-se necessário e urgente a adoção de um marco regulatório para o setor considerando o seu caráter público, bem como a interação de diferentes atores sociais.

Para LIMA (2001, p.27):

Predomina a ausência de regulação. A principal referência legal ainda é o Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962. Completamente desatualizado, foi fragmentado pela Lei Geral de Telecomunicação de 1997 (...). As normas constitucionais existentes, na sua grande maioria, não foram regulamentadas pelo Congresso Nacional e, portanto, não são cumpridas.

Este continua sendo o grande entrave para a consolidação de um verdadeiro campo democrático de comunicação, garantindo a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal. No caso das emissoras públicas, leis que assegurem a participação igualitária, assim como financiamento, pessoal e equipamentos, deixando de lado as antigas práticas patriarcais, com cargos comissionados em sua maioria, em contraposição ao pessoal concursado, no que tange tanto ao salário quanto ao prestígio, ainda não estão regulamentadas.

2.2 O cenário da regulação do setor: as necessárias mudanças de paradigmas

De acordo com a discussão que estamos travando neste trabalho, essa seção se propõe a apresentar a configuração do cenário legal do setor de radiodifusão no Brasil. Isso porque, entendemos que a falta de regulação afeta diretamente o desenvolvimento e conseqüente acesso aos canais públicos (especificamente para esta pesquisa), setor potencialmente democratizante. Outro aspecto relevante são as relações e intercessões entre o Estado e a iniciativa privada na área da regulamentação da comunicação.

A opção do Estado brasileiro pelo modelo de exploração da radiodifusão, desde a década de 30 do século passado, privilegiando a atividade privada comercial, estabeleceu um formato de outorgas do Poder Público para a iniciativa privada. Compete à União a exploração de um serviço que é delegado para administração e operação de terceiros.

Entretanto, como foi colocado na sessão anterior, o setor das comunicações no Brasil sofre pela ausência de regulação. A principal referência legal continua sendo o Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, fragmentado em 1997, pela Lei Geral de Telecomunicações, constituída mais recentemente por várias normas avulsas para serviços específicos. A maioria das normas constitucionais existentes não foi regulamentada pelo Congresso Nacional, portanto, não são cumpridas. Não há, por exemplo, uma preocupação com a propriedade cruzada dos meios de comunicação, tão comum no mercado brasileiro, pela qual vimos que grupos que possuem concessão de meios eletrônicos, também dominam os meios impressos, dificultando a necessária pluralidade do setor com a existência de diferentes vozes, em diferentes meios de comunicação.

Assim como também apresentamos anteriormente, o setor de radiodifusão está concentrado em poucos grupos familiares, tanto nacionais, quanto regionais, que também, muitas vezes, são os mesmos grupos oligárquicos da política regional e local, o que torna a situação mais confusa

ainda, uma vez que representa o que chamamos de *coronelismo eletrônico*²³, onde uma prática política concedente do serviço público de radiodifusão também se confunde com o próprio concessionário, atualizando a prática do coronelismo político da República Velha. É possível identificarmos momentos em que a aprovação ou renovação de concessão foi deliberadamente votada e aprovada pelo próprio concessionário, instituído de poder de concedente (parlamentar).

Apontamos, a partir de nossos estudos, que esta realidade não acontece por acaso. Poucas ações se têm percebido que possam garantir a democratização da comunicação através de uma efetiva regulamentação no setor. Como um fato quase isolado, em 1980, foi aprovado na Assembleia Geral da Unesco o “Informe MacBride”²⁴. Este documento ainda hoje é considerado a principal referência sobre política de comunicação e o que mais se aproxima de uma proposta verdadeiramente democratizante dos sistemas de comunicação social mundo afora. No Informe, dois conceitos muito importantes e essenciais para o processo de democratização da comunicação foram expressos: são eles, “acesso” e “participação”. Quando se coloca o conceito de “acesso”, é garantido o direito universal de optar por bens culturais e fontes de informação plurais. Quando se menciona “participação”, busca-se incluir nesse processo de comunicação de massa um sujeito das políticas e não apenas um produto ou objeto delas.

Ainda assim, apesar de ser um documento relevante para o momento, não podemos deixar de ressaltar, que este é aprovado num contexto político

²³ Coronelismo eletrônico: termo advindo do vocábulo “coronelismo político” utilizado para representar a política dos coronéis, que representa o impacto da distribuição desorganizada de concessões de radiodifusão a apadrinhados políticos, especialmente ao momento pós-autoritário. Essa situação de clientelismo e patrimonialismo das outorgas de rádio e televisão no Brasil, acaba por influenciar o próprio desenvolvimento da comunicação social gerando impactos no exercício político brasileiro. O coronelismo eletrônico estabeleceu uma dinâmica assimétrica de poder, tanto político quanto econômico, criando um sistema desigual e não democrático de comunicação.

²⁴ Relatório MacBride: trata-se de documento mais relevante sobre políticas de comunicação, dando suporte aos estudos e pesquisas sobre Economia Política da Comunicação na América Latina, a partir dos anos 1980. Este relatório foi aprovado por unanimidade pela Assembleia da União das Nações para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e reconhecido amplamente como um grande avanço no que se refere à democratização dos sistemas de comunicação social.

paradoxal à proposta de democratização da comunicação, que é quando as políticas neoliberais estão tomando corpo e se apresentam totalmente opostas às indicadas no Informe MacBride. Contudo, com a crise do paradigma do serviço público, o processo regulatório passa de um processo estático para um processo dinâmico, a fim de se adequar às novas exigências internacionais.

Tomando como base o capítulo intitulado *Muitos problemas para poucas vozes: a regulamentação da comunicação no século XXI*, dos autores Guilherme Mastrini e Carolina Aguerre, do livro *A mídia entre a concentração e regulação* (2008), compreendemos que se tinha, na maior parte do século XX, uma regulamentação do campo das comunicações caracterizada pela presença de poucos atores, como o Estado, parlamento, proprietários de meios de comunicação e as agências especializadas, uma legislação com vigência de muitos anos, a presença marcante do Estado para regulamentar a partir de uma lógica de política cultural e pelo fato do setor privado ser representado por empresas familiares. Esse cenário se difere muito quando o processo regulatório passa a ser mais dinâmico, uma vez que essas mudanças são aceleradas por um processo crescente de concentração de mídia, fazendo com que se percebesse que os antigos esquemas regulatórios não eram mais capazes de intervir na nova conjuntura de privatizações, principalmente das empresas de telecomunicações e de serviços audiovisuais, e num mercado internacionalizado.

Coube ao Estado, se retirar do papel de regulador da comunicação, surgindo, com isso, a ideia de desregulamentação. Mastrini e Aguerre (2008) ressaltam que é importante perceber que aceitar acriticamente o conceito de desregulamentação, leva a pensar que há uma liberação completa do mercado. Os autores sugerem o termo re-regulamentação, pois, segundo eles, o Estado continua intervindo, e intervindo cada vez mais porque o mercado agora é mais dinâmico. E citam como prova disso, a reestruturação de vários órgãos reguladores em diversos países, como o caso da Anatel no Brasil e da *Federal Communication Commission – FCC*, nos Estados Unidos.

Importante lembrar que a Anatel, e outras agências reguladoras, surgem no contexto de descentralização do papel do Estado, onde foi imposta a

redução de suas dimensões, no qual envolvia privatizações, terceirizações e publicizações. Era preciso que o Estado recuperasse sua capacidade financeira e administrativa, além da necessidade de fortalecimento de sua função reguladora, fiscalizadora e fomentadora. Para GROTTI (2006), “agência reguladora é qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe afeta” (p. 02). Algumas atividades disciplinadas e controladas pelas agências são serviços públicos, como energia elétrica (Agência Nacional de Energia Elétrica – ANELL), telecomunicações (Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL), saúde (Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS), etc., e atividades econômicas como petróleo (Agência Nacional do Petróleo – ANP). As agências são enquadradas no gênero autarquia, pessoa jurídica de direito público, envolvem o exercício de um grande poder normativo (de ditar normas), acumulado com o poder fiscalizatório e sancionatório, além de regularem a relação entre o Poder Executivo, serviços concessionados e os consumidores. Estão juridicamente regidas pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967 (ROSA, 2016).

O fortalecimento destas instituições está ligado aos planos de reforma do Estado, iniciados no governo de Fernando Collor e aprofundados no governo de Fernando Henrique Cardoso. A criação das agências, sobretudo, está vinculada a um amplo processo de reconfiguração estatal entre os anos de 1995 e 2002, tendo como documento norteador o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sob a coordenação do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Justifica-se a criação das agências reguladoras no pressuposto de que quanto maior for o grau de competitividade, melhor será o resultado do atendimento às demandas. Dessa forma, o nível de concorrência passa a ser o indicador de eficiência do serviço.

Porém, com o avanço de tais reformas e a nova estruturação do capitalismo mundial, o que precisa ser destacado é, portanto, a nova forma como o Estado intervém. Os critérios agora são diferentes. Há uma nova racionalidade

econômica, em detrimento das lógicas culturais, e o apoio, por parte do Estado, aos processos de acumulação de capital.

Um processo regulatório dinâmico é aquele em que numerosos e poderosos atores pressionam permanentemente os diversos organismos do Estado, com o fim de alcançar marcos legais adequados às suas necessidades, entre as quais se destaca a de eliminar barreiras ao fluxo internacional de capitais no conjunto das indústrias culturais. (MASTRINI; AGUERRE, 2007, p. 41).

Para Jean Claude Burgelman (2002) *apud* Mastrini e Aguerre (2007), a nova lógica orientadora da intervenção estatal no mercado de comunicações está pautada em duas suposições econômicas que resultam dois novos fetiches: a) a competição é condição essencial para o desenvolvimento do setor; b) qualquer intervenção do setor público acaba tendo um efeito restritivo sobre a liberdade de imprensa. Dessa forma, o Estado, por força e pressão dos detentores do grande capital internacional, opta por não fazer uma regulamentação mais democrática e plural, capaz de garantir a participação de diversas fontes de comunicação, inibindo assim, a concentração de mercado. Esse cenário é oriundo da constatação de uma nova dinâmica do mercado de comunicação, que não pode ser compreendida sem considerar que as mudanças estruturais do Estado se devem a uma importante derrota política que reorientou os principais governos do Ocidente à lógica da hegemonia neoliberal. Que, como mencionado anteriormente, nenhum compromisso tem com a democratização dos meios de comunicação.

Decerto, não podemos deixar de discutir de que forma os serviços de comunicação de massa, mais especificamente do meio televisão, foram configurados como serviço público de interesse público. Esta questão de extrema importância, nos apresenta os motivos pelos quais este serviço deve ser devidamente regulamentado.

Vivemos um momento histórico em que as fronteiras entre telecomunicações, radiodifusão e informática estão se dissipando, não fazendo mais sentido se pensar as políticas públicas de radiodifusão desassociadas das políticas públicas gerais de comunicações. Apesar desse entendimento, o cenário legal do setor no Brasil ainda trabalha com essa perspectiva ultrapassada, o que nos remete a não adequação do setor às exigências do

mundo contemporâneo com a existência de um mercado de comunicação policêntrico e democrático, capaz de garantir o pleno direito à comunicação.

O principal ente desse cenário sem dúvida é o Estado, pois ele poderá tomar iniciativa na formulação das políticas voltadas à democratização do setor. A Constituição de 1988 estabelece que a competência é do poder Executivo, porém compartilhado com o Legislativo. Segundo Venício Lima (2001), o processo de concessão tem início no Executivo, no Ministério das Comunicações, por meio de uma portaria de autorização enviada à Casa Civil, que segue para a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Quando avaliada, essa portaria é encaminhada ao Legislativo, completando o pedido de concessão com um Decreto Legislativo assinado pelo presidente do Congresso Nacional. Como já mencionado, o que temos hoje no Brasil é que os principais conjuntos de mídia são ligados a grupos dominantes das políticas locais e regionais, fazendo com isso que os próprios concessionários passem a influir diretamente ou até mesmo formular as políticas do setor.

Ainda como ente formador do setor das comunicações, temos os grupos empresariais privados. Suas participações podem se estabelecer através das entidades que agem como atores políticos, como ABERT (Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão), sabidamente controlada principalmente pela Globo; ABRA (Associação Brasileira de Radiodifusão), criada após rompimento dos grupos Bandeirantes e Rede TV com a ABERT; ABRATEL (Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações), liderada pela Rede Record, etc. Tem-se também as empresas conhecidas como as “teles”, que na sua maioria são conglomerados internacionais com bastante peso econômico. Esses gigantes das comunicações têm grande interesse em entrar no mercado de distribuição de conteúdo audiovisual, tornando-se assim, grande ameaça à tranquila hegemonia dos grupos tradicionais de mídia no Brasil. Por fim, a indústria eletroeletrônica também se torna um ator importante no mercado das comunicações, pois tem interesse direto nas soluções tecnológicas que serão adotadas para a implantação das novas tecnologias.

Para finalizarmos a indicação de atores que compõem o setor das comunicações, temos dois atores que contrapõem-se, em princípio, ao *status quo*, buscando enfrentar posicionamentos historicamente hegemônicos pela articulação de atividades entre a sociedade civil organizada, o Ministério Público e entidades de representação da mídia pública. Eles tomam posicionamentos públicos, se utilizam de canais alternativos para expressar suas posições, se manifestam, mas, infelizmente, tem pouco peso na correlação de forças que definem as políticas públicas do setor.

Entendendo, portanto, de que forma está constituído o campo da comunicação no Brasil e quais são os principais entes que o compõem, observando, ainda, como esta relação afeta diretamente a (falta de) regulamentação do setor, ainda é possível perceber que nos últimos anos houve um movimento significativo que objetivou a entrada da TV pública na agenda política, o que lhe garantiu espaço, visibilidade e financiamento, indicando na época, a possibilidade de se estruturar como uma política de Estado.

Segundo SILVA (2008) existem alguns movimentos que se inter-relacionam e que estruturam as políticas. De forma didática, inicia-se pela constituição do problema e da agenda governamental, passando para a formulação de alternativas de políticas, seguindo para adoção e implementação da política até a sua avaliação. Dessa forma, temos uma sequência que envolve a formulação (desenho), implementação e avaliação das políticas públicas.

Nesse processo, vale ressaltar a presença de sujeitos que são elementos fundamentais para pôr em prática toda a dinâmica das políticas públicas, e para incluir ou excluir da agenda temas e reivindicações, entre outras ações. Podemos citar como sujeitos das políticas públicas os grupos de pressão, os movimentos sociais e outras organizações da sociedade; partidos políticos ou políticos individualmente; administradores e burocratas; técnicos, planejadores e avaliadores; judiciário; e a mídia. Todos eles se estruturam a partir da constituição e identificação de um problema ou *issues*, que segundo SILVA (2008) é uma

“lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção da sociedade e do governo, podendo, por força da pressão social, assumir

visibilidade e transformar-se em questão social merecedora de atenção por parte do poder público” (SILVA, 2008, p. 23)

A estruturação da agenda governamental se baseia num pequeno processo que se inicia a partir de uma situação problema, seguindo a uma questão social até a estruturação da agenda pública propriamente dita. Este é o momento em que os problemas se tornam reconhecidos, exequíveis e legítimos.

Temos, então, dois tipos de agenda, segundo SOUZA (2006): a formal e a sistêmica. A agenda institucional, governamental ou formal é aquela da qual fazem parte os problemas que estão na atenção formal do governo, isto é, temas que, de alguma maneira, estão incorporados na estrutura administrativa e no discurso das autoridades. A agenda sistêmica ou conjuntural é aquela em que os assuntos e temas são reconhecidos pelo público em geral, sem estar, contudo, sob atenção formal do governo. Nesta última, sujeitos como partidos políticos, mídia, grupos de pressão são importantíssimos para que o problema entre na agenda formal. A agenda formal faz parte da agenda sistêmica, que é mais ampla e congrega vários problemas que ainda não entraram na agenda governamental.

A existência de uma agenda sistêmica mais ampla formada por diversas necessidades sociais e que se estabelece a partir de interesses e anseios de determinados sujeitos condicionou a discussão sobre o campo público de comunicação. O problema relacionado à estruturação do setor de comunicação pública brasileiro estava contemplado na agenda sistêmica há muito tempo, porém sem entrar na agenda formal. Apenas nos últimos anos o assunto foi posto em debate novamente e, a partir da mobilização de alguns sujeitos como a sociedade civil organizada e outros grupos de pressão, é que o tema voltou a ser discutido até ser incluído na agenda governamental.

No caso do sistema público de comunicação brasileiro, podemos citar alguns elementos de pressão que foram fundamentais para a inclusão do tema na agenda: 1) condições favoráveis no âmbito tecnológico, propiciado pelo sistema digital de transmissão; 2) participação da sociedade civil organizada no amadurecimento do debate; e, 3) pela primeira vez, a disposição do Governo Federal em viabilizar o projeto.

Sem dúvida, a congruência desses três elementos foi fundamental para iniciarmos as discussões sobre a necessidade do fortalecimento e independência de uma televisão pública brasileira.

Mas podemos hoje, ter acesso a esse modelo de televisão? Avançamos significativamente na democratização do setor, contando com a tecnologia como aliada? A seguir, faremos estas e outras reflexões a partir da apresentação da estruturação histórica do campo público de comunicação no Brasil.

2.3 O longo caminho da televisão pública no Brasil e que avanços podem ser apontados

A apresentação de um modelo de televisão pública independente do Estado e com participação pública foi muito exposta no Brasil nos últimos anos devido a diversas iniciativas por parte de organizações do setor, preocupadas em construir um espaço destinado à comunicação e à deliberação pública, independente do legado estatal de radiodifusão já existente no país. A criação da EBC em 2007 possibilitou a criação de um espaço livre de participação de diversas organizações e instituições da sociedade em geral, criando, assim, a possibilidade de atuação pública num setor dominado pela iniciativa privada. Para apreendermos de que forma tudo isso foi constituído torna-se necessário um resgate histórico e conceitual que possibilite a reunião de dados suficientes e que possam apresentar os avanços que ocorreram no setor desde a criação da EBC. Necessário ainda, identificar como as novas tecnologias podem auxiliar a sociedade para garantir o acesso a esse tipo de serviço público universal, que é a comunicação.

Todavia, como citado anteriormente, em 1988, pela promulgação da Constituição, institui-se a separação da radiodifusão em três modalidades complementares: privado, público e estatal. Este, talvez, seja o ponto de maior polêmica quando o assunto é radiodifusão no Brasil. O artigo 223 da Constituição Federal de 1988 deixa claro que “compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”. A Constituição de 1988 inovou nos termos do

parágrafo primeiro do mesmo Artigo, quando estendeu aos deputados e senadores a função de referendar as outorgas e renovações de concessões, porém sem poderem interferir na decisão do Executivo. Essa mudança foi considerada um importante avanço no sentido da redemocratização das comunicações.

Vale ressaltar que o termo *público* amplamente exposto, serviu para caracterizar um sistema diferente do privado e do estatal que segundo Cabral Filho:

Não correspondeu à necessidade de explicitar características, composição, finalidade e sustentação, implicando em limitações que aprofundam a ausência de um sistema democrático de comunicações no Brasil, no qual o monopólio e o oligopólio das comunicações são a marca da atividade no setor, a despeito de sua proibição também manifesta no Artigo 221, parágrafo 5, do texto da Constituição Federal (CABRAL FILHO, 2007, p.1).

Quando se observa especificamente a televisão pública, nota-se que ela surge de forma diferente. Nos Estados Unidos, por exemplo, ela nasce num ambiente dominado pela lógica da televisão comercial, e conseqüentemente, por um modelo de venda de espaços publicitários, como acontece também no caso brasileiro. Já na Europa, desde o início, as televisões públicas têm lugar de destaque em detrimento da privada.

Os Estados Unidos tentaram algumas ações para fortalecer o caráter público e reverter tal situação, através da criação de uma rede pública de comunicação.

Todavia, essas cadeias de televisão caracterizam-se por uma programação marginal, dirigida principalmente às elites, não conseguindo, ainda hoje, uma força que lhes permita uma forte implantação na paisagem audiovisual americana (LOPES, 1999 *apud* ROCHA, 2006, p. 26).

Na Europa, a televisão pública seguia em caminho diferente, voltado ao serviço, tendo o Estado como controlador do sistema.

Na prática, o rádio e depois a televisão, vinham somar-se aos empreendimentos culturais responsáveis por gerar e disseminar a riqueza linguística, espiritual, estética e ética dos povos e nações. Eles se colocavam no mesmo setor da sociedade em que estavam localizadas as universidades, as bibliotecas e os museus, e a população os reconheciam dessa forma, distante da esfera dos negócios ou da política de partidos ou grupos (LEAL FILHO, 2007, p.18).

No caso europeu, observa-se desde o início a preocupação em assegurar a proteção do debate público. Em termos habermasianos, segundo Bucci (2010), a intenção era assegurar aos atores o diálogo na esfera pública, tendo no fluxo de notícias e diálogos o pressuposto à igualdade de condições de acesso à informação. Com isso, as emissoras não comerciais e não governamentais teriam o papel de proteger a esfera pública. Por isso, até hoje a televisão pública tem presença forte nos países europeus, mesmo com o declínio que vem se observando nos últimos anos.

Para Wolton (1996 *apud* ROCHA, 2006, p.27), a história da televisão na Europa tem três fases distintas:

A primeira compreende o período de 1950 a 1970, é chamada de *dominação do modelo de televisão de serviço público*, que se referia à produção de programas de caráter educativo e ao mesmo tempo popular. Porém, a interferência política atrapalha o projeto original e acaba despertando um sentimento de desconfiança sobre o que ela realmente deveria ser, dificultando a formação de uma televisão pública no período.

De 1970 a 1980 surge a segunda fase que foi denominada de *confronto dos dois modelos*. Nesse período observa-se uma inversão: o modelo da televisão privada passa a ser atraente e irresistível. Os profissionais da televisão pública não conseguem demonstrar superação do modelo público através da construção de um discurso autônomo, nem demonstrar que a mesma poderia se modernizar.

A última etapa, de 1980 a 1990, foi chamada de *a troca*. A televisão privada se sobrepõe à pública, não por ser considerada a melhor, mas devido à posição de inferioridade em que a própria televisão pública se encontrava. Nesse período, se estabeleceu também a ideia de que era preciso desvincular a televisão pública da política, e conseqüentemente, do Estado.

A partir desse momento, a televisão já se encontrava consolidada como grande instrumento de comunicação de massa, despertando interesses não só dos Estados e dos poderes políticos, mas também das grandes corporações industriais que estavam convencidas de ter encontrado um valioso instrumento de promoção e influência.

No entanto, o serviço público de televisão pode ser considerado a prestação de um serviço, a preocupação com a qualidade dos programas, é estar atento ao conteúdo, não esquecendo a quem está dirigindo e o que se está falando, é tratar o telespectador como cidadão e não meramente como um consumidor em especial. (ROCHA, 2006, p. 33).

Sabe-se que o lado mais frágil do serviço público de televisão está no fato de pertencer ao Estado, pois sua sobrevivência está diretamente ligada às correntes ideológicas que estão no poder, e inevitavelmente, influenciam a manutenção de seu financiamento e podem, de certa forma, manipular política, ideológica e financeiramente. Este aspecto pode ser constatado ao longo da história do serviço de comunicação pública no Brasil, e na história mais recente, com os governos Dilma Rousseff (de 1 de maio de 2011 até 12 de maio de 2016), onde quase nada foi feito para o avanço do setor e sua efetiva democratização, e do presidente interino Michel Temer (de maio até os dias de hoje de 2016), que mais recentemente tem dado indícios de que o setor da comunicação pública será duramente atingido por cortes orçamentários. Voltaremos a esta discussão no próximo capítulo.

Porém, é nos canais públicos de comunicação que a prática legítima da cobertura nacional da atividade política se encontra. Sendo ou não obrigação do Estado, é importante ressaltar que ele acaba, também, tendo papel fundamental de estimular o crescimento e desenvolvimento do setor, além de intervir na vida da sociedade. A televisão pública deve ser, portanto, uma alternativa aos canais privados, contendo uma programação diferenciada, voltada não só à educação, mas à cultura e diversão, abandonando a troca comercial que rompe com suas responsabilidades culturais e de identidade. Além disso, é preciso levar em consideração o papel estratégico e social que esse veículo exerce nos dias de hoje. A televisão mostra o mundo ao vivo e em cores. Tem-se numa perspectiva o desenvolvimento do saber, da ciência, dos avanços tecnológicos e da riqueza, de outra, o contraste da pobreza, da ignorância e da miséria da grande maioria da população. É necessário entender que num país onde a população analfabeta²⁵ tem na televisão uma de suas

²⁵ Em relação à população analfabeta no Brasil, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2014, mostra uma taxa de analfabetismo entre brasileiros com 15 anos ou mais estimada em 8,3% (13,2 milhões de pessoas). No ano anterior, 2013, esse índice era de 8,5% (13,3 milhões de pessoas). O número de analfabetos está fortemente concentrado na região Nordeste e na população de maior idade, sendo importante destacar que a situação pode ser mais grave uma vez que a pergunta da Pnad é autodeclaratória, podendo a pessoa ter pequeno domínio na leitura, mas não se declarar analfabeta. Disponível em: <http://brasilensintese.ibge.gov.br/educacao/taxa-de-analfabetismo-das-pessoas-de-15-anos-ou-mais.html>

únicas fontes de informação, o papel desse veículo precisa ser muito bem engendrado com aspirações ao desenvolvimento social, cultural, educacional e da identidade, e não meramente como um veículo de transmissão de informações. Dessa forma, entende-se que a proposta de um sistema de comunicação pública, tendo como veículo a televisão, pode corroborar com este anseio. Sem falar nas possibilidades que as novas tecnologias da informação oferecem para o setor: acesso aos conteúdos televisivos através de suportes diferenciados, como computador, *tablet* ou celular, além, claro, do próprio aparelho televisor, aumentando significativamente seu potencial de acesso e consequente alcance do serviço público à sociedade.

Sendo assim, importante ressaltar que tipo de serviço público estamos tratando, através dos conceitos que regem o serviço público de televisão, segundo Rocha (2006, p.35):

- a) Diversidade: compreende que uma programação pode ser diversificada, desde que atinja os preceitos da informação, da formação e do entretenimento;
- b) Universalidade: fazer com que a televisão chegue a todos os cidadãos em igualdade de condições;
- c) Financiamento público: poderia ser por meio de uma taxa paga pelo cidadão ou através de recursos fornecidos pelo Estado;
- d) Independência: esta questão está ligada, sobretudo, à forma de financiamento, porém, independentemente de como a televisão é financiada, só é possível alcançar a independência ignorando a influência de fatores externos, sejam eles de ordem política ou de interesses particulares;
- e) Identidade nacional: preocupação particular com os sentimentos de identidade nacional e de comunidade refletidos na programação;
- f) Minorias: atenção às minorias, em especial, as menos favorecidas (ex.: deficientes auditivos);
- g) Competição: esse princípio refere-se ao estímulo à qualidade do que propriamente à disputa por índices de audiência;
- h) Criação: orientações públicas que devem servir para dar liberdade aos produtores ao invés de limitá-los.

Assim, é importante observar como se configura o campo das TVs públicas, especificamente no Brasil.

Apesar de ter em comum uma *aura pública*, são canais com características bem distintas, processos próprios de construção e consolidação, apresentam origens, práticas e objetivos distintos. São produzidas em condições políticas, administrativas e técnicas próprias, além de sofrerem diferentes regulamentações. (TORRES, 2009, p. 28).

Já se sabe que o sistema público de comunicação é formado por um conjunto de veículos integrados com objetivos, gestão e formas de

financiamentos específicos. Esses veículos podem ser rádio, televisão ou transmissão via Internet.

Verifica-se a existência de alguns modelos de televisão pública que podem ser agrupados em duas modalidades: aquelas em que o poder público é proprietário direto e aquelas que são formadas por entidades autônomas, independentes. Esse campo público é composto, portanto, por emissoras de televisão educativas, universitárias, legislativas e comunitárias.

A televisão educativa é a mais conhecida no Brasil no campo público. A pioneira foi a TV Universitária de Pernambuco em 1968, seguida pela TV Cultura de São Paulo (1969) e pelas TVE do Maranhão (1969) e TVE do Rio de Janeiro (1973). A legislação dessas TVs as caracterizavam como emissoras que prestavam serviço de televisão educativa, a serem explorados pela União, estados, territórios, municípios, universidades e fundações, com objetivo estrito de divulgar programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates.

Desde 1998 estão reunidas na Associação Brasileira das Emissoras Públicas Educativas e Culturais (Abepec), estando presentes nas principais capitais do país. Segundo Torres (2009), em 2007 representavam 1.885 TVs, entre geradoras, afiliadas e retransmissoras.

Em seguida, surgem os canais de acesso público, criados pela Lei da TV a Cabo, nº 8.977²⁶, de 06 de janeiro de 1995. O artigo 23, capítulo V, instituiu às operadoras de TV a cabo a disponibilização de canais básicos de utilização gratuita, destinados à promoção de cidadania e ocupados pelos poderes Legislativo e Judiciário, entidades sem fins lucrativos, órgãos governamentais, educacionais, culturais e universidades. Porém, esses canais de acesso público estão restritos aos assinantes da TVs fechadas e correspondeu, no mês de

²⁶ Lei da TV a Cabo: disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8977.htm>. Acessado em 24 de março de 2011.

fevereiro de 2016, segundo a Anatel, a 18,96 milhões de acessos de TV por assinatura (27,94% dos domicílios) e 9,2 acessos/100 habitantes²⁷.

Têm-se, ainda, os canais universitários que são compartilhados por universidades e instituições de pesquisa, localizados no mesmo município da prestação do serviço. Esses canais são geridos, em sua quase maioria, por entidades mantenedoras criadas pelas próprias instituições com esta finalidade. O orçamento que mantém esses canais é oriundo das mesmas instituições, variando de R\$ 30 mil a R\$ 1,5 milhões anuais. Em 2004, de acordo com a pesquisa realizada para a Organização das Nações Unidas - ONU, intitulada "Mapa dos Canais Universitários no Brasil"²⁸, foi contabilizado mais de 30 canais de cabodifusão mantidas por 64 Instituições de Ensino Superior (IES), sendo 11 canais compartilhados por várias universidades, como é o caso do Canal Universitário de São Paulo (CNU) e 20 canais exclusivos, ou seja, ocupados por apenas uma IES. Operando em radiodifusão, o estudo mostrou que existe mais de 20 canais dirigidos por outras instituições. Com exibição mista (cabodifusão e radiodifusão, canais abertos e fechados) havia 36 canais, ligados a 13 Instituições de Ensino Superior. Incluindo a transmissão em MMDS (micro-ondas, a TV FAG, de Cascavel-PR), totalizaram 85 IES ocupando 73 canais de televisão no Brasil. A Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU) lançou em 2006, viabilizada pela Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), a Rede de Intercâmbio de Televisão Universitária (RITU), com o intuito de compartilhar programas e a operação em rede das TVs universitárias via Internet de banda larga. As operações da rede são centralizadas na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), em São Leopoldo-RS.

Os canais Legislativos também compõem o campo público atuando em âmbito nacional, estadual e municipal. O setor é composto por várias emissoras das assembleias legislativas e das câmaras dos vereadores. Segundo SANTOS (2006), são 17 canais legislativos estaduais e 49 municipais, até junho

²⁷ Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php/noticias/1055-tv-paga-fecha-fevereiro-de-2016-com-18-96-milhoes-de-assinantes>. Acessado em 20 de agosto de 2016.

²⁸ No site da ABTU (www.abtu.org.br) é possível verificar uma versão ilustrada do estudo, organizada pela equipe do professor Juliano Carvalho, da PUC de Campinas-SP.

de 2005, via TV a Cabo por assinatura, além dos canais da TV Câmara e TV Senado, que têm transmissão para todo o país também em canal fechado, e, em algumas cidades, em canal aberto. Esses canais compõem a Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (Astral).

As televisões comunitárias são geridas por organizações não governamentais e sem fins lucrativos e completam o campo público no setor. Essas entidades são responsáveis pela produção de conteúdo de forma independente e autônoma, mas enfrentam grandes dificuldades de cunho financeiro para viabilizar a infraestrutura necessária e a produção da programação. Muitos consideram os canais comunitários como os canais verdadeiramente públicos. Porém, é preciso criar condições de formação de rede, aprimorar o controle social e aumentar a representatividade perante a sociedade local.

A televisão pública se caracteriza, portanto, pela independência, tanto no âmbito político (relações com o governo, o Estado e os políticos), quanto econômico (relações com o mercado), seja em que modelo se apresente.

Segundo Bucci (2010, p.14), “a emissora pública não deve prestar contas ao governo nem ao capital, mas isso justamente porque já as presta, recorrentemente, ao público e à sociedade”.

A partir do panorama histórico construído em torno das relações políticas e dos empresários dos meios de comunicação de massa, acaba surgindo uma grande confusão na determinação do que é público e do que é privado no setor da televisão brasileira. Dessa forma, para delimitar esta análise, as TVs públicas que serão referidas a seguir (Tabela 6) são as que compõem o chamado campo público, principalmente a experiência das TVs Educativas. Sabemos que este campo público é formado também pelas emissoras de canais de acesso público da TV a Cabo, porém, este quesito não é foco desta discussão.

No Brasil, a TV pública, que se contrapõe à TV comercial, apesar de ambas terem em comum a concessão pública, apresenta características e processos próprios de construção e consolidação. Além disso, sua regulação é

diferenciada, além das condições políticas, técnicas e administrativas. A própria política de radiodifusão brasileira, desde o seu início, privilegiou os interesses de grupos econômicos e de políticos, em detrimento do interesse público. Muitas vezes, é notório que o mercado pressiona fortemente políticos para que o Estado garanta o interesse dos radiodifusores.

A tabela a seguir, apresenta as entidades habilitadas a explorar o serviço de radiodifusão:

Tabela 1: Entidades habilitadas a explorar serviço de radiodifusão de sons e imagens.

Entidade	Propriedade	Canal	
		Educativo	Comercial
União	Estatal	X	X
Estados, territórios e municípios	Estatal	X	X
Sociedades nacionais por ações nominais ou por cotas, desde que inscritas, as ações ou cotas, em 70% dos brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos.	Estatal / Privada		X

Fonte: Nazareno (2007)

Os canais de caráter público, na perspectiva de não comerciais nem privados, surgem com as televisões de cunho educativo veiculados na TV aberta, no período em que a hegemonia da Inglaterra era superada pela indústria norte-americana, mais acelerada e com características de acumulação de capital. Antes com o rádio e, em seguida, com a televisão, o presidente Getúlio Vargas impunha o nacionalismo através dos meios de comunicação de massa, que ocupavam papel de destaque na sociedade da época.

No que se refere a regulamentação da televisão enquanto meio de comunicação, independentemente de seu caráter educativo, comercial ou comunitário, pode-se perceber que não passou de uma cópia da regulamentação do rádio, onde já era determinado os fins educacionais de interesse público, mas que não foram atingidos na prática. Já para a televisão educativa, de caráter público, regulamentada depois, foi vedado o caráter comercial, proibindo, inclusive, a veiculação de propaganda, bem como patrocínios.

O artigo 13 do decreto-lei 263/67, chega ao ponto de definir que 'a televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates', restringindo brutalmente as suas possibilidades de ação, tanto em seus aspectos formais quanto de conteúdo (BOLAÑO, 2007, p.16).

Porém, a mesma legislação que impunha o caráter educativo das emissoras também deixava espaço para a utilização dessas concessões como moeda de troca entre políticos (como já citado), o que ficou conhecido como coronelismo eletrônico. O mesmo decreto também eximia as outorgas de TVs Educativas da necessidade da publicação de edital, indo contra o que previa o Código Brasileiro de Telecomunicações.

A trajetória brasileira, no que se refere às emissoras educativas e culturais, pode ser ilustrada com a concessão de outorga de canais educativos, em 1952, pelo presidente da República, Getúlio Vargas, para várias instituições sediadas no então Distrito Federal, a cidade do Rio de Janeiro, quando um grupo de comunicadores, liderado por Edgard Roquete-Pinto (1884 -1954), conseguiu a concessão do canal 2.

O decreto presidencial nº 30.832, de 10 de maio de 1952, outorgava concessão à Prefeitura do Distrito Federal para estabelecer, por intermédio da

Rádio Emissora Roquete-Pinto, uma estação de televisão. Com a verba aprovada pela Câmara de Vereadores e também pelo Tribunal de Contas, a prefeitura poderia dar continuidade ao projeto.

Algumas questões políticas da época interceptaram repentinamente as providências que já estavam sendo tomadas em relação ao projeto da emissora educativa, a reestruturação física do prédio da Rádio Roquete-Pinto para receber um canal de TV e a aquisição de equipamentos dos Estados Unidos para sua instalação.

Logo em seguida, em 1957, no governo de Juscelino Kubitschek, essa concessão educativa foi redistribuída, e o canal 2, que deveria ter hospedado a primeira emissora exclusivamente educativa, acabou sendo concedido ao Grupo Excelsior e mais tarde à Rádio Mayrink Veiga. Isso fez do Brasil um dos primeiros países do mundo a buscar a implantação de um sistema de comunicação de massa com conteúdo educativo.

A TV Educativa foi criada em 3 de janeiro de 1967, a partir da ideia do professor e educador Gilson Amado, que criou a FCBTVE, a qual inicialmente funcionava em circuito fechado em um pequeno apartamento de quarto e sala no bairro de Copacabana, na cidade do Rio de Janeiro.

Em 1970, obteve concessão para se estabelecer como rádio e televisão por meio da Portaria Interministerial nº 408. Em 1972, recebeu da Fundação Konrad Adenauer, da Alemanha, os primeiros equipamentos para seu estúdio e ganhou a concessão do canal 2 do Rio de Janeiro, ocupado anteriormente pela TV Excelsior.

Nos anos 1970, as televisões educativas foram concebidas primordialmente com objetivos instrucionais aliados à tecnologia, já que tínhamos um país imenso e havia muitas lacunas no que se referia ao ensino básico. Logo se percebeu que a televisão não poderia substituir a escola, e nos anos 1980, elas passaram a apresentar uma programação “comprometida com a identidade nacional, a cultura brasileira, a cidadania e a formação profissional

do comunicador social financiadas sempre pelos governos federais e estaduais” (CARMONA, 2008, p.8)²⁹.

No Maranhão, a TVE entrou no ar na cidade de São Luís em 1969, mantida pela extinta Fundação Roquette Pinto³⁰, sendo a segunda emissora a funcionar na região e uma das primeiras TVs educativas do Brasil. Instaurada inicialmente pelo governo do Estado, tinha o objetivo de transmitir programas de televisão com conteúdo educativo em escolas públicas, de 5ª a 8ª séries do 1º grau. Esses programas/aulas vinham prontos do Governo Federal e eram transmitidos aos alunos com a ajuda das assistentes pedagógicas, que trabalhavam o conteúdo mais profundamente após sua apresentação.

Nos anos 1970, a TVE do Maranhão foi uma das primeiras a entrar em rede nacional com a TVE Brasil. Também possuía programação local como programas educativos, sendo exibidos pela manhã e à tarde entre os anos de 1996 a 2006, e o único telejornal da emissora, o TVE Notícias.

Nos anos seguintes, as TVs educativas e culturais tiveram que buscar novas ferramentas para não deixar de oferecer à sociedade uma programação diferenciada, mesmo concorrendo com os grandes sistemas de comunicação

²⁹ Beth Carmona é radialista e jornalista formada pela USP e diretora-geral e editorial do ComKids, canal especializado no público infantil da Globosat. Foi presidente do MIDIATIVA – Centro Brasileiro de Mídia para Crianças e Adolescentes, diretora de Programação na TV Cultura de São Paulo de 1987 a 1998, diretora de programação e produção dos canais do grupo Discovery Channel para América Latina, entre 1999 a 2003. Foi presidente da Associação de Comunicação Educação Roquette Pinto - ACERP, mantenedora da TVE e da Rádio MEC, desde 2003. Em 2007, em virtude da criação da nova TV pública que incorporava a antiga TVE, a presidente deixa a ACERP alegando estar impossibilitada de permanecer devido à dualidade de comando, se tornando a primeira diretora-presidente da TV Brasil.

³⁰ Extinta fundação do governo federal que tinha como função a prestação de serviços à comunidade voltada à educação e cultura, através dos meios de comunicação. Devido à falta de uma política clara de comunicação e a falta de responsabilidade fiscal, a fundação quebra financeiramente, o que provoca uma mudança radical na forma de administração por parte do Governo Federal. A fundação foi então sucedida, em 1998, pela Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP, por meio da medida provisória nº 1648-7, que passa a ser qualificada como a Organização Social ACERP, assumindo seus bens, funcionários e concessões. Mais tarde, a ACERP foi extinta (nos moldes anteriores) e seus servidores, bens e concessões foram repassados para a Empresa Brasil de Comunicação – EBC, em 2007.

comerciais, e ainda, enfrentando dificuldades financeiras que impossibilitavam a manutenção deste tipo de programação.

Nesse quesito, o que notamos é que emissoras públicas adotam diferentes estruturas administrativas e de financiamento e mantêm relações distintas com o Estado e sociedade civil. Com vistas a uma maior liberdade administrativa, a maioria das emissoras transformou-se em instituições de direito público. A TV Cultura, da fundação Padre Anchieta, segue o modelo da BBC de Londres, uma das principais referências em televisão pública no mundo.

A falta de uma televisão pública atuante culminou na não formação de um público mais crítico em relação à TV comercial, o que resultou na falta de modelos alternativos.

Um momento de significativa importância para a televisão pública brasileira foi a convocação pelo Ministério da Cultura do 1º Fórum Nacional de TVs Públicas, que aconteceu em 2007. O objetivo era reunir experiências concretas de produção e veiculação realizadas pelas televisões públicas do país e ainda discutir seu futuro.

Leal Filho (2007) chama atenção para três questões fundamentais a respeito do papel da TV pública, levantadas a partir do Fórum: a) a socialização de bens simbólicos produzidos no país; b) o formato de transmissão em rede; e c) a relação da TV pública e democracia.

A partir do modelo hegemônico comercial de televisão no Brasil surgem as dificuldades de acesso a um modelo de televisão que não transforma os bens culturais em mercadoria. Os motivos “vão desde a fragilização das identidades à inibição do surgimento de novas manifestações culturais e artísticas, vítimas da falta de reconhecimento público” (LEAL FILHO, 2007, p. 7).

Com isso, observamos que ao longo da história da televisão pública no Brasil, nos seus mais variados formatos, a questão do acesso ao seu canal de maneira direta e gratuita, não acompanhou o avanço tecnológico imposto pela televisão privada comercial, concebido através de alianças políticas e imposição de poder econômico. É notório, portanto, que esta questão foi de fundamental

importância para delinear a primazia do acesso restrito aos conteúdos da televisão pública, como sugere o título desse capítulo.

Indicamos as características da televisão pública, sua jornada histórica no Brasil, seu arcabouço legal e sua extrema importância para o processo de democratização de qualquer sociedade contemporânea. Entendemos, entretanto, que não devemos deixar que a história se repita por mais 50 longos anos. A sociedade brasileira precisa de modelos alternativos para assistir televisão, uma vez que a esta ainda se mantém como o principal meio de informação da população, mesmo num momento de congruência e evolução tecnológica, onde os meios de comunicação de massa se confundem com a Internet, instaurando um modelo de convergência midiática³¹.

Nossa perspectiva segue na direção de que somente com a garantia de acesso amplo aos canais públicos de televisão, poderemos ter uma sociedade potencialmente democrática, utilizando-se para isso, do suporte que essas mesmas novas tecnologias nos dão nos dias atuais. O capítulo a seguir se concentra nas discussões acerca da evolução tecnológica do setor nos últimos 20 anos, além da análise do comportamento dos sujeitos frente a essas mudanças e da tendência dessa nova configuração para se constituir uma alternativa de aumento de acesso à televisão pública no Brasil.

³¹ O termo “convergência midiática” se fundamenta nas discussões do autor Henry Jenkins (2008), no livro *Cultura da convergência*, em que se caracteriza num cruzamento de mídias alternativas que é assistido por múltiplos suportes. Na atualidade, os conteúdos de velhas e novas mídias se cruzam, tornando-se híbridos, remodelando a relação entre as tecnologias, indústria, mercados, gêneros e públicos.

CAPÍTULO III - ABERTURA DO SETOR DA COMUNICAÇÃO PÚBLICA ÀS NOVAS TECNOLOGIAS DE COMUNICAÇÃO

Com os avanços nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nos últimos anos, o setor da comunicação pública também passa a repensar seu papel social e sua participação num setor marcado pela concentração de propriedade e pelo predomínio do setor de televisão privada/comercial, como explanado até o momento. Essas mudanças permitem maior fluxo de informação entre os mercados e consequente ampliação de oferta de produtos. Sabemos, porém, que com essa evolução o Estado precisou se reestruturar em função da política neoliberal, consolidada na última década do século XX, com ações de desregulamentações, privatizações, acompanhados pelo desenvolvimento rápido das TICs.

O surgimento de novas tecnologias de comunicação e informação fez com que aumentasse a escala informacional, auxiliando a troca de bens e mensagens entre diferentes espaços, favorecendo a circulação de produtos simbólicos globais, impulsionando a instalação do capitalismo monopolista nas sociedades. (DOURADO e ANDRES, 2009, p. 131).

Esse cenário cria também uma mudança de comportamento no indivíduo no que diz respeito ao consumo das mídias. O primeiro destaque que fazemos diz respeito às novas formas de produção, veiculação e distribuição de conteúdo em vídeo, o que acarreta o aumento de possibilidades em que esses indivíduos têm de consumir comunicação/informação. Hoje, conteúdos antes veiculados exclusivamente por emissoras tradicionais de televisão, sejam canais abertos ou por assinatura, passam a estar disponíveis em canais ditos “alternativos”, dando acesso a uma programação mais variada e de acordo com sua disponibilidade de tempo do consumidor.

Segundo Jenkins (2008), as mudanças geradas pela digitalização passam a constituir o que ele denomina de “cultura da convergência”, compreendendo com este conceito, a interação de meios e sistemas tecnológicos que antes existiam de maneira dissociada. Sendo assim, ainda segundo o autor, com essas mudanças foram geradas novas maneiras de contar histórias, o que muda também, a nossa maneira de educar, de nos divertir e de trabalhar. A era da convergência gera um novo comportamento que estimula o

compartilhamento de fluxos narrativos, garantido por um cenário multiplataforma³². Os conteúdos disponíveis hoje perpassam por múltiplos suportes (televisão, computador, celular), mostrando o comportamento migratório do público em busca de novas experiências de entretenimento, oscilando entre diversos canais. Ainda segundo JENKINS (2008), essa nova configuração está pautada em um tripé de conceitos básicos: 1) convergência midiática; 2) inteligência coletiva (refere-se a uma nova forma de consumo, onde o processo se configura em conjunto, considerado hoje uma nova fonte de poder); e 3) cultura participativa (onde o consumidor midiático contemporâneo se afasta cada vez mais da condição de receptor passivo).

Em segundo lugar, destacamos ainda, as mudanças de tecnologia de transmissão de sinal de TV, do analógico para o digital, tendo como uma de suas principais diferenças a capacidade de ampliar o número de canais (emissoras de televisão), o que não era possível com a tecnologia analógica pelo fato de o espectro eletromagnético já estar praticamente todo ocupado pelos canais já concedidos pelo Estado. Além dessa característica, o usuário de televisão tem a possibilidade de assistir à programação de sua emissora de preferência em outros aparelhos ou suportes (celular, *tablet* e computador), o que lhe acarreta a possibilidade de poder escolher o melhor momento para isso.

Por fim, não podemos deixar de citar o avanço do acesso à Internet pela população mundial, apesar de não aprofundarmos este item em nosso trabalho. A Internet passa a fazer parte do dia-a-dia do indivíduo para a realização de atividades corriqueiras como pagamento de contas, localização de estabelecimento comercial, consultas diversas, estudo, relacionamentos amorosos, compras, avaliação de produtos e serviços, etc., incluindo-se informação e denúncias. Essa inserção do uso da Internet também perpassa pelo consumo da mídia, onde as próprias emissoras tradicionais disponibilizam

³² Multiplataforma: trata-se da capacidade de um programa ser executado em diferentes plataformas (equipamentos). Para a área da comunicação digital isto aumenta a capacidade de distribuição de conteúdo, uma vez que o sujeito poderá acessar aquele programa ou conteúdo na televisão, no celular, no computador ou no *tablet*.

seus conteúdos em seus sites, por exemplo, permitindo assim, o aumento do acesso a sua programação.

Diante do exposto, os dois primeiros aspectos configuram o que pretendemos apresentar de maneira mais profunda a seguir. Nosso objetivo é mostrar que apesar da dificuldade de acesso ao conteúdo da televisão pública hoje, amplamente discutido nos capítulos anteriores, com o avanço das tecnologias da informação e comunicação, temos a possibilidade de aumento do acesso aos canais públicos, conseqüentemente ao seu conteúdo.

Para isso, dividiremos este capítulo da seguinte forma: primeiro, indicaremos o percurso histórico e as condições da implantação da TV Digital no Brasil e suas relações com o campo público, uma vez que com a mudança da tecnologia de transmissão, os canais públicos aumentam as chances do seu sinal chegar a mais lugares do que hoje e, ainda, aumenta a chance de diversificar e multiplicar os emissores, possibilitando, assim, a democratização da comunicação; e, segundo, com as novas possibilidades de compartilhamento de conteúdo de vídeos através de novas plataformas de compartilhamento de dados, ou oferta de vídeos por demanda ou, ainda, por serviços de troca de arquivos, a televisão pública tem ampliadas as chances de expor sua programação através dessas novas possibilidades. Para este item, apresentaremos, ainda, uma pesquisa de campo realizada para este trabalho, a qual nos dará indicações a respeito do comportamento dos indivíduos diante das mudanças tecnológicas, e de como os conteúdos produzidos pela televisão pública podem alcançar um número maior de indivíduos (aumentando assim a audiência).

3.1 A inserção da TV Digital no Brasil e sua contribuição para a TV Pública

A introdução da Televisão Digital Terrestre marca o setor da comunicação pública em virtude de uma possibilidade real de construção de políticas públicas rumo a uma comunicação mais democrática e inclusiva. Isso porque este novo modelo de televisão, a digital, reconsidera e amplia os canais, o que potencializa sua utilização por um número maior de emissores, além de possibilitar as valorizadas melhorias na qualidade, na captação de áudio e vídeo.

Com a perspectiva de possibilitar o aumento de canais, dentro de um aspecto que compreende melhor qualidade de som e imagem, o sistema digital de radiodifusão acaba por resolver um problema prático de falta de espaço de canais para novos emissores de televisão. Isso para o campo público de televisão se apresenta como uma alternativa para aumentar seu alcance e garantir o acesso e o direito à informação, além da complementaridade dos sistemas público, estatal e privado.

Segundo o site da EBC, todos os esforços estão sendo feitos para garantir a mudança de modelo. A empresa já teria todo o parque de captação, edição, estúdios e transmissão em Alta Definição, faltando apenas alguns esforços para ter todo o fluxo no novo formato. A sua principal emissora, a TV Brasil, já transmite em qualidade digital, porém ainda tem algumas etapas a vencer na cadeia de sinal. Apesar do esforço para conduzir a migração do sistema analógico para o digital de forma satisfatória, desde a criação da EBC até hoje ainda não temos um sinal que chega às casas das pessoas com a qualidade que a TV digital permite, além de não conseguir atingir uma expressiva quantidade de cidades brasileiras com sua programação.

O primeiro elemento relacionado à evolução tecnológica é bem apresentado pelo artigo *TV Digital: atropelos e mitos de um processo que não terminou*, de Michelle Prazeres. A autora explica que o sinal do meio de comunicação mais popular do Brasil está “migrando do mundo analógico para o mundo dos bits” (PRAZERES, 2008, p.3). Na prática, a digitalização vai além da melhoria da qualidade de som e imagem, trazendo novas e outras potencialidades, as quais não foram passadas ao grande público, limitando o discurso a uma questão meramente técnica. A adoção de um modelo brasileiro de TV Digital pode não garantir a instauração de um sistema genuinamente público de comunicação, se esta questão não for posta em discussão e tomada sob o prisma do interesse público.

Ainda segundo o artigo, com a chegada da TV Digital o espectro de frequências – espaço por onde circulam os sinais de radiodifusão, que é um bem público e finito – poderia ser dividido de forma mais democrática do que temos hoje. Assim, podem-se contemplar novos sujeitos políticos e produtores de

comunicação. Essa decisão depende apenas da vontade política de que esse espaço seja democratizado.

Com a tecnologia analógica, áudio e vídeo estão abrigados em 6 MHz, o que conhecemos por um canal.

Com a digitalização, este canal deixa de ser sinônimo de programação, e com a capacidade de compreensão de sinais da TV Digital, poderíamos ter até oito programações em formato padrão (*standard definition*) ou duas em alta definição, em um único canal (PRAZERES, 2008, p. 4).

Devido a este novo paradigma tecnológico, num espaço de 6MHz, que antes era ocupado apenas por um concessionário do canal, hoje poderá ser expandido para outros. O serviço atual, de transmitir áudio e vídeo com os sinais digitalizados, ocupa apenas 1/8 do espectro de 6MHz, ou seja, seria preciso menos espaço nas ondas para oferecer o mesmo serviço.

Segundo Prazeres (2008):

Para ocupar este espaço que sobra com a digitalização o espectro deveria ser quebrado, democratizado e assim abriria espaço para entrada de um sistema público de comunicação, com emissoras públicas, geridas por instâncias públicas e centrais públicas de mídia (PRAZERES, 2008, p 5).

Importante ressaltar que a TV Digital vai além da preocupação com a qualidade de som e imagem, como acontece com a *High Definition Television* – HDTV, através da alta definição, preocupa-se, sobretudo, com o aumento do número de canais, programas e serviços disponíveis, viabilizando a TV de alta definição.

A transmissão da TV Digital diferencia-se da analógica uma vez que transforma as informações (áudio e vídeo) em uma corrente de *bits*, um código binário, que combina zeros e uns. Dessa forma, evita-se a perda de informações como acontece no analógico, que sofre com as interferências nas ondas eletromagnéticas. “Os elementos básicos da TV Digital são o padrão de modulação, o padrão de codificação, o sistema operacional da TV Digital (*middleware*) e a linha de retorno, responsável pela interatividade” (LOPES, 2008, p. 04).

Para os usuários da TV Digital os recursos tecnológicos disponíveis ainda vão possibilitar o acesso a recursos como multiprogramação (ter à disposição um número elevado de canais, com conseqüente diversidade de programação), mobilidade (possibilidade de assistir à programação televisiva em diversos lugares como ônibus, metrô, etc.), portabilidade (possibilidade de assistir em vários suportes como computador, celular, *tablet*), HDTV (imagem e som em alta definição), flexibilidade (poder escolher o que e quando assistir a programação) e interatividade (interação emissor-receptor, possibilitando o diálogo).

No Brasil, a discussão está compreendida dentro do paradigma da qualidade de som e imagem, e muito pouco inserida na perspectiva de democratização da comunicação. Em 1991, o governo brasileiro estabeleceu uma Comissão Assessora para Assuntos de Televisão (Com-TV), dirigida pelo Ministério das Comunicações, que tinha como função o estudo e análise da implantação da TV de alta definição em outros países, sendo os Estados Unidos e Japão os países com os processos mais avançados.

O poder hegemônico do setor da radiodifusão brasileira se apresentou mais uma vez no ano de 1994, quando a ABERT (associação de emissores de televisão já citada anteriormente, sabidamente comandada pela Rede Globo) e a Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações (Set) uniram-se para formar o Grupo Técnico Abert/Set de TV Digital, com o claro propósito de acompanhar todos os movimentos do governo brasileiro a respeito da implantação da TV Digital no país. Tal intenção fica mais clara quando determinam como missão:

Acompanhar o desenvolvimento, estudar, analisar e avaliar os sistemas de TV Digital que se desenvolviam no mundo, bem como observar sua implantação nos diversos países, com o objetivo de colaborar no processo de definição do padrão a ser adotado no Brasil e no sucesso de sua implantação (Abert/Set, 2003, s/p).

Nos anos seguintes, especialmente em 1998 e 1999, os modelos europeu, americano e japonês foram testados para a escolha do melhor modelo para o Brasil. Apenas em 2003, após intensas discussões em torno do assunto, foi estabelecido o Decreto nº 4.901 de 26 de novembro, que instituiu oficialmente o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), com os seguintes objetivos:

I – Promover a inclusão social, a diversidade cultural do País e a língua pátria por meio do acesso à tecnologia digital, visando a democratização da informação;

II – Propiciar a criação de rede universal de educação à distância;

III – Estimular a pesquisa e o desenvolvimento e propiciar a expansão de tecnologias brasileiras e da indústria nacional relacionadas à tecnologia de informação e comunicação;

IV – Planejar o processo de transição da televisão analógica para a digital, de modo a garantir a gradual adesão de usuários a custos compatíveis com sua renda;

V – Viabilizar a transição do sistema analógico para o digital, possibilitando às concessionárias do serviço de radiodifusão de sons e imagens, se necessário, o uso de faixa adicional de radiofrequência, observada a legislação específica;

VI – Estimular a evolução das atuais exploradoras de serviço de televisão analógica, bem assim o ingresso de novas empresas, propiciando a expansão do setor e possibilitando o desenvolvimento de inúmeros serviços decorrentes da tecnologia digital, conforme legislação específica;

VII – Estabelecer ações e modelos de negócios para a televisão digital adequados à realidade econômica e empresarial do País;

VIII – Aperfeiçoar o uso do espectro de radiofrequências;

IX – Contribuir para a convergência tecnológica e empresarial dos serviços de comunicações;

X – Aprimorar a qualidade de áudio, vídeo e serviços, consideradas as atuais condições do parque instalado de receptores no Brasil; e

XI – Incentivar a indústria regional e local na produção de instrumentos e serviços digitais. (ATOS DO PODER EXECUTIVO, Decreto 4.901, 26 de novembro de 2003).

Muitas outras discussões também foram travadas acerca do melhor padrão a ser adotado, um modelo estrangeiro já existente ou desenvolver um padrão nacional. Apesar da tensão acerca da escolha do padrão nacional já em desenvolvimento por universidades brasileiras, em 29 de junho de 2006, com a assinatura de outro decreto, o padrão japonês foi o escolhido para ser implantado no país. Para alguns setores como universidades e organizações voltadas à democratização da comunicação, a escolha do modelo japonês foi precipitada pela “pressão das emissoras de TV somada à ânsia das grandes empresas estrangeiras e a pressa brasileira em adequar-se às novas tecnologias” (LOPES, 2008, p.7).

Justificou-se a escolha por um modelo estrangeiro já existente em razão da qualidade tecnológica, do preço e por ele suprir as necessidades

brasileiras, tendo como principais características a alta definição e a mobilidade, o que agradou às emissoras de televisão. No entanto, cabe ressaltar, que, como dito anteriormente, no padrão analógico, a largura de 6MHz corresponde a apenas um canal, enquanto com a TV Digital, essa mesma largura de banda permite a transmissão de vários canais, desde que se apresentem em diferentes definições. Logo, a utilização da TV em alta definição, como propõe o modelo japonês, exigirá maior espaço, o que praticamente manterá a divisão do espectro no que temos hoje no padrão analógico, o que na prática significa dizer que as emissoras em atuação continuarão a deter um significativo espaço.

Para entendermos melhor, comparando-se com o modelo brasileiro o europeu, percebe-se que este utiliza uma largura de banda de 8MHz, indicando que a prioridade não foi a alta definição (HDTV). Suas transmissões abertas são feitas em *Standard Definition Television* –SDTV, que dá preferência à multiprogramação, ou seja, em vez de transmitir apenas um canal em HDTV, pode-se transmitir até quatro em SDTV.

O modelo japonês denominado *Integrated Service Digital Broadcasting* – ISDB, escolhido para ser o modelo brasileiro de TV digital, tem as seguintes características: oferece 03 (três) tipos diferentes de recepção, fixa, móvel e portátil; é considerado mais robusto, ideal para países com grande diversidade geográfica como o Brasil; utiliza a largura de banda de 6 MHz; oferece HDTV, mobilidade, portabilidade, serviços de dados e flexibilidade; e oferece ainda serviço de multimídia que atenderá ao objetivo do SBTVD de inclusão digital. Depois de alguns prazos que não foram cumpridos, pretende-se fazer o desligamento total do sinal analógico no ano de 2018, utilizando-se para os canais abertos somente o sinal digital.

Essa nova realidade traz à tona o papel que a televisão pública poderá assumir diante da possibilidade técnica de participar, com maior ênfase, do mercado da radiodifusão brasileira, uma vez que o argumento da falta de espaço para novos canais perderá o sentido.

Isso porque, entendemos ser essencial que o setor se posicione, uma vez que esta situação se apresenta como uma grande oportunidade de pressão junto ao Estado, pelas universidades e sociedade civil organizada, por exemplo,

para que se possa estabelecer uma conjuntura de contradição aos interesses hegemônicos, além da possibilidade de avanços na construção da cidadania, uma vez que no século XX, os direitos sociais foram incorporados ao status de cidadania.

Vale ressaltar, ampliando as discussões feitas no primeiro capítulo, que a partir do século XIX e durante todo o século XX, o Estado passa a ser uma esfera pública estatal e não mais a esfera pública, além do que, vai gradativamente ocupando a esfera privada. Como colocam as autoras Jacqueline Dourado e Marcia Andreas (2009), no capítulo intitulado *TV Digital, políticas públicas e conexões com a cidadania*, do livro *Digitalização e práticas sociais*, de Valério Brittos (org.),

Há um movimento de esfera, em que o público tende a se confundir com o privado. O privado é tomado pelo público e reduz os espaços da intimidade, e o Estado passa a ser o ator central da vida contemporânea (p. 132).

Falamos anteriormente na relação estabelecida entre a esfera pública e a esfera privada, quando o Estado vai ser onipresente em todas as relações. O Estado assume prestações de serviços, confiando tarefas públicas a pessoas privadas o que terá impacto direto no setor da comunicação.

Na experiência típica burguesa, o Estado é liberal. Nesse modelo, a mídia, entendida como todo o campo que engloba os meios de comunicação de massa, quando regulada, o faz pelo mercado, pois é elemento estruturante deste. Habermas já chamava a atenção para esta interpenetração entre as esferas, pois, segundo ele, tanto o Estado sofre influência dos interesses privados quanto vice-versa. Sabemos que a esfera pública não é uma área do Estado, mas também não pode ser privada já que se constitui, em princípio, pelo diálogo entre os agentes sociais e o Estado. Porém, quando ocorre a imposição do senso “consumo-mercado”, e este regula as relações sociais e econômicas na sociedade contemporânea, isso se faz às custas dos direitos e da democracia.

Nesse cenário, a mídia passa a ocupar papel mais relevante enquanto ferramenta de apoio ao projeto capitalista, fazendo inclusive que os meios de comunicação se tornem muitas vezes verdadeiros tribunais, onde os sujeitos

“desprovidos de acesso aos dispositivos legais refugiam-se nessas estruturas de comunicação que determinam o que seria ideal para a gestão da sociedade” (DOURADO e ANDRES, 2009, p. 133).

Seguimos, então, a apontar de que forma passa a ser discutido o papel do espaço público midiático no capitalismo contemporâneo, diante do cenário de convergência de mídias, uma vez que o que se percebe é apenas a manutenção das hegemonias preexistentes. O que achamos importante destacar, e o que problematiza nosso objeto, é o fato de que a partir da lógica mercantilista contemporânea, vimos que o espaço público está impedido de se configurar como a esfera do debate, do diálogo, das ideias, do combate, sugestões e críticas. Os temas surgem a partir e conforme a agenda dos meios de comunicação e, conseqüentemente, do mercado, devidamente permeável pela invasão da privacidade, mediada pelas celebridades ou por pessoas comuns. Nesse momento, a partir de tudo que foi colocado sobre um sistema público de comunicação, especificamente a televisão, haveria a possibilidade de quebra dessa lógica posto que esses meios estariam mais abertos ao diálogo e à participação da sociedade, garantindo assim o pluralismo e a diversidade de emissores.

Temas sociais, tais como questões de moradia, trânsito, homossexualidade, drogas, saúde pública entre outros, antes balizados à esfera íntima, com a mediação televisiva migram para a esfera pública, oferecendo novas pautas de discussão e agendando outros meios (DOURADO e ANDRES, 2009, p. 130).

A tendência é acharmos que a televisão cumpre seu papel social, uma vez que expõe esses e outros temas que podem ser de interesse público, mas precisamos destacar que essa “dita” cidadania televisiva (e, também, midiática de uma maneira geral) é absolutamente precária, visto que é construída a partir de lógicas e interesses privados, focados, na maioria das vezes, em interesses mercadológicos. Assim, em mais um ponto, a televisão pública pode quebrar esse paradigma, uma vez que considera que o conceito de cidadania no ambiente televisivo está imbricado no conjunto de temas voltados para os direitos sociais, educativos e morais que devem estar presentes na programação, diferente do que vem sendo considerado na contemporaneidade, onde as regulações deste espaço público são feitas pelo privado. Mais uma vez,

destaca-se a importância do acesso efetivo à informação, à liberdade de expressão e de opinião e à efetiva participação da sociedade para que este espaço midiático seja concretizado.

A televisão digital, por sua característica convergente, interativa e reversível, traz em si mesma a multiplicação de usos, recortes e desenhos que apontam para uma infinidade de potenciais exploradores e utilizadores do sistema. Por isso é que se pode afirmar que ela teoricamente poderia proporcionar apropriações para todos: para as redes de televisão comerciais, para as televisões locais, para a TV a Cabo, para as televisões comunitárias, para a telemedicina, para a tele-educação, para ampliar o acesso aos serviços públicos, para o e-governo, para ampliar o acesso a museus, bibliotecas, bancos de dados, para o comércio eletrônico, para os serviços de toda natureza. (MOTA, 2005 *apud* DOURADO e ANDRES, 2008, p.133)

O Sistema Brasileiro de TV Digital Terrestre (SBTVD-T), conforme as condições técnicas presentes nesse novo formato televisivo, também prevê a inclusão social, a diversidade e a democratização da informação. Precisamos ficar atentos, portanto, sobre a forma como este sistema tem se configurado, pois segundo alguns autores, a tecnologia digital tem tomado o mesmo rumo do sistema analógico no que se refere ao privilégio de interesses dos grupos hegemônicos, como ficou marcado quando da escolha do modelo japonês para ser o formato de televisão digital no Brasil.

Para Bolaño e Brittos *apud* Dourado e Andres (2009), os movimentos em torno dessa questão oferecem um modelo flexível às empresas para decidirem o que fazer em relação ao novo modelo de televisão digital que está sendo implementado. A regulamentação do setor não problematiza nem constrói uma política pública democrática e sólida que permita estabelecer metas que estejam de acordo com os interesses da sociedade. O que ocorre é exatamente o contrário, à medida que privilegiam o diálogo com o grande capital e, mais uma vez, o setor da comunicação no Brasil está sendo regulado pela esfera privada.

Não temos dúvida em afirmar que a digitalização poderá representar um grande avanço no plano da cidadania e na consequente democratização da informação e dos meios de comunicação no Brasil. Contudo, é preciso haver vontade política que seja capaz de dialogar com a sociedade no intuito de avançar nessa questão e promover uma verdadeira participação cidadã. Para as autoras Andreas e Dourado (2009),

É imprescindível a conformação de um espaço público plural, pelo qual os cidadãos possam participar do debate sobre as questões sociais relacionadas à mídia. Do mesmo modo, é necessário iniciativa por parte do governo em criar políticas públicas que garantam a inclusão digital, a pluralidade da informação e a diversidade cultural (p. 135).

É fundamental que a TV pública na era digital exerça seu papel de formadora de opinião, esteja à disposição dos cidadãos e se torne um efetivo instrumento político da sociedade.

Com esses avanços tecnológicos os cidadãos poderão, por exemplo, criar os conteúdos da programação de forma colaborativa, ampliar o acesso à educação, cultura e entretenimento, uma vez que terão a possibilidade da interatividade e da portabilidade. “A interatividade em conjunto com a digitalização das TVs públicas possibilita e cria uma nova plataforma de inclusão digital e social para a sociedade” (Revista ABTU).

Para PERDIGÃO (2010, p.130),

(...) a TV pública é cativa de interesse público. É a que, em tese, estimula o público a enxergar-se sujeito de direitos de comunicação e do direito a construir os demais direitos. É a que deve encorajar o público a interagir na esfera pública, a exercer a cidadania ativa e a democracia participativa.

Outra grande contribuição da digitalização para o avanço do campo público de comunicação será a possibilidade de aumento de acesso aos canais públicos, especialmente, nesta pesquisa, à TV pública brasileira, a TV Brasil.

3.2 Novos aspectos tecnológicos e mudanças de consumo de mídia no Brasil e Estados Unidos

Conforme apresentamos no item anterior, a TV Digital, em processo de instalação no Brasil, traz uma série de potencialidades no que se refere aos canais públicos. Isso porque, com a nova tecnologia, ampliam-se as possibilidades de pluralidade e diversidade de emissores, o que, em tese, aumenta as chances de haver uma certa democratização da comunicação. Não iremos retornar, contudo, à questão sobre a importância da democratização do setor, uma vez que acreditamos já ter sido posta ao longo dos capítulos anteriores.

O que traremos agora, versa sobre as condições que o Brasil e o mundo apresentam hoje acerca de um processo maior de inclusão digital. Sem deixar de mencionar as novas perspectivas relacionadas às mudanças comportamentais quanto a utilização das novas tecnologias pela sociedade contemporânea.

É certo que a possibilidade de

portabilidade, mobilidade e integração de vários aparelhos e as novas tecnologias de conexão à internet tornaram o processo de comunicação ainda mais fluido e determinado por escolhas dos próprios consumidores/usuários, que definem o quê, quando, onde e como pretendem assistir (AZAMBUJA, 2016, p.6).

Dessa forma, entendemos que as mudanças que dizem respeito à utilização de plataformas como YouTube, de compartilhamento de vídeos, e as mudanças de comportamento dos usuários em relação a essas novas possibilidades de consumo de vídeos, também aumentam o acesso aos conteúdos produzidos pela televisão pública, acarretando maior democratização das informações.

Aqui, achamos necessário pontuar um aspecto que porventura possa trazer dúvidas em relação a nossa pesquisa: a discussão sobre inclusão digital. Entendemos ser esta uma condição fundamental para que possamos ter de fato o acesso ampliado ao conteúdo da comunicação pública, conforme nossa proposta. Entretanto, pretendemos com este trabalho indicar: 1) o pouco acesso aos canais públicos de televisão no Brasil e quais foram as condições históricas para isso; e 2) alternativas para o aumento do acesso especificamente, o que não caberia, a nosso ver, a discussão sobre o nível de inclusão digital da população brasileira neste momento. Contudo, apesar de diversos indicadores apontarem para um aumento significativo do acesso à Internet nos últimos anos no Brasil, sabemos que ainda há muito a se fazer. Entendemos, portanto, que o não aprofundamento desta discussão agora, não inviabiliza nossa proposta, conforme apontamos.

Dessa forma, dando continuidade ao levantamento indicado anteriormente, através da experiência do doutorado sanduíche na Syracuse University, NY, EUA, no período de agosto de 2013 a maio de 2014, realizamos

um estudo e, em seguida uma pesquisa de campo, sobre a relação das novas tecnologias e a comunicação pública nos dois países.

Para isso, em conjunto com a orientadora estrangeira, Profa. Dra. Martha Garcia-Murillo, fizemos um vasto levantamento sobre os dois modelos de sistema público de comunicação, no qual já apresentamos o modelo brasileiro em capítulos anteriores. Assim, achamos por bem, apresentar, mesmo que de forma suscita, como se configura o sistema de comunicação pública norte-americano, uma vez que traremos dados das duas realidades, para em seguida, apresentarmos os resultados alcançados em nossa pesquisa de campo.

Como na maioria dos casos no mundo, a radiodifusão americana se inicia tendo o rádio como veículo principal, trazendo aspetos bem característicos de negócio, que mais tarde formatará todo o seu modelo de radiodifusão pública e ainda influenciará muitos modelos no mundo. As emissoras de rádio surgem como empresas estabelecidas em livre mercado, mas fortemente marcado pela escassez de espectro (pouco espaço de ondas eletromagnéticas causando muitas interferências, devido ao número elevado de emissoras), o que prejudica sobremaneira o desenvolvimento do setor como negócio. Como SANTOS, SILVEIRA (2007), afirma:

No início, a explosão do número de estações de rádio provocou o caos no ar. Até meados de 1923 havia 500 estações nos Estados Unidos, chegando a dois milhões de pessoas. Em 1924, o número cresceu para 1.105 estações de rádio, compartilhando as mesmas 89 frequências disponíveis. O cenário norte-americano assustou o Inglês. Opiniões de rejeição do modelo americano foram comumente ouvidas, como a do pioneiro de rádio Inglês R. N. Vyvyan, que ficou horrorizado com a falta de regulamentação, a interferência entre sinais de rádio e o uso em massa para fins publicitários. (SANTOS, SILVEIRA, 2007, p.61).

As empresas de radiodifusão que queriam manter o mercado livre de regulação, argumentaram que o fato de se ter mais estações seria benéfico para a população, uma vez que dava aos cidadãos múltiplas opções para expressar suas opiniões, mantendo-os mais bem informados. No entanto, a interferência no espectro era um problema tão sério que precisava ser resolvido. Havia pouca regulamentação governamental da radiodifusão até 1927, quando a *Federal Radio Commission* (Comissão Federal de Rádio) foi criada com muito poucos poderes (Bamouw, 1966). Não havia, por exemplo, qualquer controle sobre o conteúdo. Quase 100% das radiofrequências tinham sido atribuídas às estações

comerciais, com algumas sobras para emissoras educativas, muitas delas universitárias (Shepperd, 2014). Ao contrário do setor privado, as universidades que operavam estações acreditavam que o rádio era um mecanismo que permitiu que o público fosse informado e educado (Witherspoon, Kovitz, Yore, & Barbieri, 1987), diferente do que acreditavam as emissoras privadas, como a NBC e CBS, que tinham em mente um "canal livre" nacional, com pouco interesse no desenvolvimento de programação cívica (Douglas, 1989).

Em seguida, graças a John Studebaker, um ex-superintendente de escola que viria a ser o *Commissioner of Education* (uma espécie de Secretário de Educação), em 1934, foi implementado o serviço público nacional de radiodifusão nos EUA. Ele foi capaz de unificar emissoras educativas anteriormente descentralizadas por intermédio da *National Association for Educational Broadcasting* (NAEB), Associação Nacional para Radiodifusão Educativa, (Shepperd, 2014). Com o *Federal Radio Education Committee* (FREC), Comité Federal de Rádio Educativa, que Studebaker tinha ajudado a criar, os esforços de difusão de ensino evoluíram para o serviço público de radiodifusão que conhecemos hoje.

Durante os primeiros anos do setor, as emissoras participaram de conferências da indústria e do governo que determinaram uma legislação para a radiodifusão que serviria ao "interesse público" (Rowland, 1986). A noção de interesse público que estava sendo debatida, em seguida, foi bastante ambíguo. O interesse público foi entendido como uma conveniência com o mercado, como a principal força organizadora para assegurar a igualdade na radiodifusão, tanto na transmissão quanto na recepção (Santos, Silveira, 2007). Dessa forma, foi necessário decidir qual dessas alternativas seria melhor para o público. O objetivo foi estabelecer um serviço público de radiodifusão que servisse aos interesses dos ouvintes e não aos interesses de conveniência ou necessidades da emissora. Na época, houve uma proposta para destinar 25% do espectro para canais sem fins lucrativos e com programação educativa, uma iniciativa que nunca foi apoiada pela administração ou pelo Congresso (Rowland, 1986). Como esperado, estações comerciais se opuseram a esta legislação, uma vez que teriam frequências do espectro perdidas. Havia uma crença de que as estações comerciais seriam capazes de cooperar com instituições não comerciais e

educativas para fornecer conteúdo do tipo serviço público, uma perspectiva que nunca foi realizada e uma falha que levou tempo para ser reconhecida (Rowland, 1986). A designação de "não-comercial" conotou uma alternativa de importância secundária, e "educativa" foi equiparada como a extensão dos objetivos educacionais formais das estações universitárias, que por sua vez foram comparadas com uma programação chata e desinteressante (Rowland, 1986). Ao longo do tempo, no entanto, essas estações "não-comerciais" tornaram-se cada vez mais populares e ganharam o respeito da população e do governo. Porém, apesar deste progresso, a expansão inicial dessas estações foi limitada a uma frequência de espectro mais alta, e mais tarde para FM, que, na época, não era amplamente acessível porque a maioria dos aparelhos de rádios conseguiam receber apenas sinais AM, o que resultou no alcance de uma pequena audiência (Rowland, 1986).

A Corporation for Public Broadcasting - CPB (Empresa de Radiodifusão Pública) não tinha sido criada até 1967, mesmo com a aprovação da Lei de Radiodifusão Pública. Antes disso, muitos operadores que possuíam licenças de emissoras não comerciais começaram a pressionar o governo para mais alocações de financiamento permanente, o que levou à criação da Comissão Carnegie, que serviu como catalisador para a aprovação da Lei de Radiodifusão (Rowland, 1986). O termo que foi usado para essas estações passou de "não-comercial educativa" para "público". A lei levou a uma expansão no número de estações públicas, tanto rádio quanto televisão, bem como a criação do *Public Broadcasting Service* (PBS) e *National Public Radio* (NPR).

A rede de radiodifusão pública americana é hoje composta por uma complexa rede de organizações que operam sites na Internet, estações de rádio e de televisão destinados a serem livres de intervenção do Estado. Sua estrutura está presente em todos os estados dos Estados Unidos e são administradas por estações locais independentes, integrada por redes nacionais responsáveis pela troca de conteúdo por meio da *Corporation for Public Broadcasting* (CPB), *Public Broadcasting Service* (PBS) e *National Public Radio* (NPR). O CPB, PBS e NPR são independentes uns dos outros e das estações locais de televisão e rádio públicas ao redor dos EUA.

A radiodifusão pública nos EUA tem como característica o serviço universal, que pretende fornecer a todos os americanos por sinal aberto para o livre acesso à programação e serviços da radiodifusão pública. Hoje, o sistema está mudando em um processo descrito no site do CPB (CPB, 2016)

A mídia pública dinâmica está em transição para satisfazer as necessidades de informação de se conectar com uma América muito mais diversificada de maneiras que honram a nossa missão. A mídia pública dinâmica está trabalhando para atingir e envolver com o público, quando e onde quiserem, com conteúdo importante para as suas vidas. A mídia pública dinâmica é uma parceria com entidades que estão trazendo diversas novas vozes e novas ideias para a mesa.

De acordo com a Lei da Radiodifusão Pública de 1967 (United States Constitution - U.S.C., 1967), a CPB tem por responsabilidade, entre outros:

- Estimular o crescimento e desenvolvimento do serviço público de rádio e televisão, incluindo o uso de tais meios para fins de instrução, educacionais e culturais;
- Complementar, auxiliar e apoiar uma política nacional que efetivamente torna os serviços públicos de telecomunicações acessíveis a todos os cidadãos;
- Garantir que todos os cidadãos dos Estados Unidos tenham acesso a serviços públicos de telecomunicações através de todas as tecnologias de distribuição de telecomunicações adequadas disponíveis.

O serviço público de radiodifusão nos Estados Unidos difere de outros países uma vez que depende principalmente de financiamento não estatal. O governo prefere soluções de mercado, o que acarreta as discussões sobre a desregulamentação. No entanto, o serviço público de comunicação americano é encontrado em todos os estados do país, devido à presença de fortes estações locais.

Hoje, de acordo com o site da CPB, mais de 95% da população dos EUA consegue ter acesso aos canais públicos por sinal aberto. Mais de 118 milhões de americanos sintonizam estações da PBS por mês e 37 milhões ouvem a rádio pública a cada semana.

O objetivo do serviço público de radiodifusão nos Estados Unidos é desenvolver uma programação diversificada culturalmente, com alta qualidade, divertida, informativa e com conteúdo educacional. Ela é controlada por estações locais que produzem ou compram programação de outras estações públicas. As

emissoras têm a autonomia e autoridade para selecionar o conteúdo dos programas e o seu cronograma. A CPB também fornece programação e fundos para entidades produtoras e produtores independentes.

Além disso, as emissoras públicas de televisão locais podem obter sua programação a partir de outras fontes, independente da CPB. Além da *Corporation Public Broadcasting*, a PBS, *American Public Television*, a *Independent Television Service* e a *National Education Telecommunications Association* são algumas das fontes alternativas das quais as estações locais podem comprar programas. Elas podem ainda, produzir seu próprio conteúdo e também contar com os produzidos por produtores independentes para montar sua própria programação. Essas organizações oferecem milhares de horas de conteúdo para horário nobre de cunho educativo e cultural para crianças, que as emissoras podem acessar pelas estações de satélite de âmbito nacional ou comprando em uma base título-a-título de outras associadas.

O sistema é, portanto, diverso, com razoável financiamento do governo, e ele tem sido capaz de se adaptar às necessidades da população. O modelo de financiamento para a radiodifusão pública nos Estados Unidos que prevalece hoje vem do tempo em que as universidades operavam estações de rádio educativas com recursos fornecidos pelos seus próprios orçamentos para a programação e operações, obtidos através de subsídios fornecidos por entidades como a Fundação Rockefeller e Carnegie Corporation, oriundos do esforço de Studebaker (Shepperd, 2014). O governo começa a financiar as estações públicas no governo do presidente Franklin Roosevelt, apoiando três programas da rádio educativa do Projeto Rádio Educativa, que, para surpresa de todos, recebeu 400.000 cartas de apoio por parte do público (Shepperd, 2014).

Em 1962, foi estabelecida uma lei que garantia que todos os aparelhos de televisão tinham que ter capacidade de recepção VHF-UHF, *All-Channel Receiver Act*, enquanto *Educational Television Facilities Act* forneceu fundos correspondentes disponíveis para a construção de novas estações. Essas ações foram possíveis graças à atenção do presidente John Kennedy ao interesse público dos meios de comunicação não comercial. Ao longo da década

de 1960, o financiamento do governo para as estações educativas não comerciais veio principalmente de governos estaduais e municipais, tendo o financiamento de fundações uma importante fonte de renda para elas (Rowland, 1986).

Algo que sempre prevaleceu no serviço público de radiodifusão dos Estados Unidos foi o pouco interesse político, o que representa uma ameaça constante, pois pode ser abandonado em favor de um serviço baseado no mercado (Rowland, 1986). Em 1983, por exemplo, a *Corporation for Public Broadcasting* perdeu 20% do seu financiamento do governo federal. Em 1985, houve esforços para permitir o uso de publicidade para financiar as estações públicas de rádio e televisão (Rowland, 1986).

Apesar de a Comissão Carnegie recomendar a atribuição de fundos permanentes para emissoras com licenças públicas, isto ainda não se tornou realidade. As emissoras tornaram-se mais eficientes graças à implementação de uma malha de intercâmbio nacional com agências de programação, que melhorou as deficiências técnicas de distribuição de programas com a implementação de uma programação em rede.

Como no Brasil, a radiodifusão pública nunca foi uma prioridade na política de comunicação dos Estados Unidos (Rowland, 1986). Assim, o serviço público de radiodifusão americano é financiado com recursos dos conhecidos “*underwriters*”, ou seja, empresas privadas, sem fins lucrativos, cujos recursos são fomentados por entidades comerciais.

Assim, A *Public Broadcasting Service* é uma empresa de comunicação sem fins lucrativos, privada, operada por emissoras membros; distribui programação de 348 estações de televisão públicas em todo o país e é financiada pela *Corporation Public Broadcasting* (CPB) e emissoras membros. NPR é uma empresa de rádio sem fins lucrativos que produz e distribui programas radiofônicos. Também é financiada por estações membros.

A CPB não transmite, produz ou distribui conteúdo, é uma entidade independente criada pelo governo federal em 1968, responsável por receber os recursos financeiros do governo para ser transferido para emissoras locais. De

acordo com o site do CPB, 232 (40%) das 577 estações são consideradas rurais, sendo 62 destas de televisão pública e 170 de rádio (Griffen, 2009). Ressalta-se também que as estações rurais dependem mais de financiamento da CPB que as urbanas.

As circunstâncias para a criação da radiodifusão pública nos EUA são significativamente diferentes das de outros serviços no mundo. O governo dos EUA não participou ostensivamente na formação do sistema; agiu basicamente como um regulador, mediando interesses e conflitos.

A Figura 1 apresenta o montante do financiamento que o governo tem destinado à radiodifusão pública ao longo dos últimos 42 anos. Ela mostra alguns aumentos na sua história, mas o financiamento manteve-se estável nos últimos 20 anos.

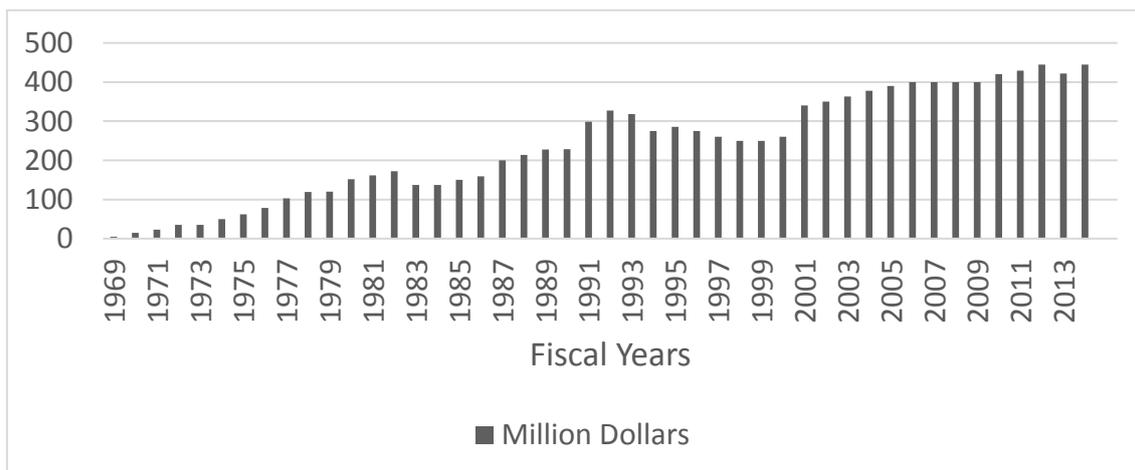


Gráfico.1: Financiamento estatal para PBS. Fonte: site PBS

A Figura 2 mostra as fontes de receita para a radiodifusão pública nos Estados Unidos. Como pode ser visto, a maior parte do financiamento provém de fontes não governamentais. As contribuições do setor privado incluem tanto os doadores individuais quanto empresas.

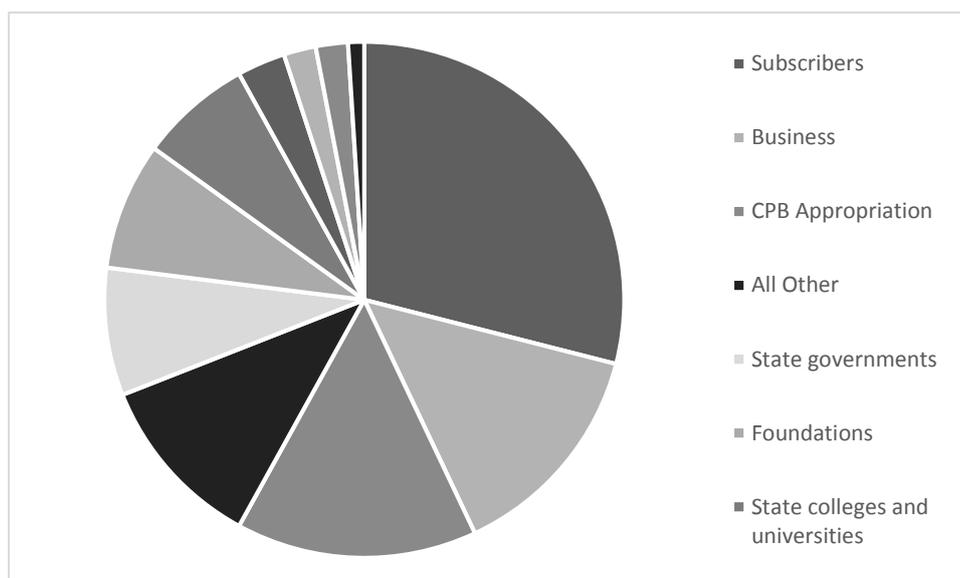


Gráfico. 2. Maiores fontes de receita para o sistema público. Fonte: (CPB, 2013).

No ano de 2011, a CPB forneceu mais de US\$ 103 milhões, o que representou mais de 24% do total dos recursos; US\$ 413 milhões foram provenientes de fundos não federais, incluindo US\$ 115 milhões em financiamento estatal; US\$ 57 milhões foram provenientes de colégios e universidades; US\$ 18 milhões fundações; US\$ 46 milhões com empresas locais; e US\$ 135 milhões de doadores individuais.

Hoje, o serviço público de radiodifusão americano é composto de 1.300 estações de rádio e televisão locais não comerciais, financiadas pela CPB e outras fontes. Eles trabalham juntos, e com centenas de produtores nacionais, locais e parceiros da comunidade, para garantir que os americanos tenham acesso universal a uma programação em alta definição com foco nas necessidades do público, incluindo as crianças, as minorias e os cidadãos de baixa renda. As estações são geridas e programadas localmente, e em algumas áreas rurais são a única fonte de notícias e discussões de temas políticos e culturais local, nacional e internacional. Um aspecto que merece destaque se refere ao fato de que, ao contrário da situação de outros serviços de comunicação pública no mundo, como no Brasil, o governo não é a principal fonte de financiamento. Em média, os recursos federais correspondem a menos de 14% do orçamento das emissoras, e o restante, cerca de 86%, vem de fontes locais privadas.

Diante dessas características, que se opõe sobremaneira ao sistema público de comunicação brasileiro, é esperado que a relação entre os cidadãos e os canais públicos também seja diferente. Aspectos como formação das sociedades, modelo de Estado e economias do tipo liberal, certamente também influenciam o consumo das mídias nos dois países. Essas diferenças foram levadas em consideração, porém, ressalta-se novamente que a intenção de nossa pesquisa qualitativa é verificar de que forma pode ser estabelecido um acesso significativo ao conteúdo produzido pelas emissoras públicas, nos dois países, mas especialmente no Brasil, diante dessa mudança de tecnologia e comportamento do consumidor de mídia.

Seguindo este raciocínio, e em virtude da realização do doutorado sanduíche nos Estados Unidos, entendemos ser importante verificar de que forma as novas tecnologias seriam capazes de fomentar esse acesso e como os indivíduos se comportam em relação às novas tecnologias de informação e comunicação. Mais uma vez chamamos a atenção para o fato de não ser nosso objetivo a análise comparativa entre os dois países e seus modelos de comunicação pública, uma vez que seria preciso uma análise conjuntural bastante ampla e complexa que nos permitisse enxergar tais diferenças ou semelhanças. Nosso objetivo com a realização do “sanduíche” era descobrir como se estabelece o comportamento desses indivíduos, inseridos sim, em realidades diferentes, diante dessas novas possibilidades para apreensão de conteúdos através das novas tecnologias e, para isso, realizamos uma pesquisa de campo, com aplicação de questionário, que nos permitiu indicar algumas tendências sobre o assunto.

Sendo assim, foram aplicados 111 questionários no Brasil e 62 nos Estados Unidos, em universidade, igreja, shopping, dentre outros, no período de dezembro de 2013 a abril de 2014. Nos EUA os questionários também foram aplicados através de uma plataforma online de envio e tabulação, chamada *SurveyMonkey*.

Como dito anteriormente, o objetivo era verificar o impacto da tecnologia durante a última década nos meios de comunicação convencionais (jornais, televisão, rádio e revistas) que levaram a mudanças no comportamento

do indivíduo no consumo da mídia. Com a mídia digital é possível acessar de maneira diferente um conteúdo que pode ser transmitido e distribuído com muito mais facilidade, a qualquer momento ou lugar (Katzman, 1974). Nós também podemos observar que houve um aumento dos investimentos em TV na Internet e mídia *online*, isso porque as audiências e receitas estão migrando para esses novos mercados.

Na verdade, de acordo com o Hoynes,

da mesma maneira que a televisão foi na década de 1960, as mídias digitais são agora anunciadas como locais potenciais para melhorar o nosso ambiente de comunicação, proporcionando oportunidades para os cidadãos a participar da vida pública (HOYNES *apud* McCAULEY; PETERSON; ARTZ; HALLECK, 2002, p. 42).

Essas mudanças dão às emissoras públicas a possibilidade de pensar o futuro do setor em uma era de conglomerados multimídia. Em 2011, 46,5% dos brasileiros tinham acesso à Internet, enquanto em 2014 esse índice sobe para 54,9%, o que representa 95,4 milhões de brasileiros conectados, principalmente através do aparelho celular [Pnad IBGE - 2016], o que dará origem a novas possibilidades na mídia brasileira.

A Internet está mudando o comportamento das pessoas em relação aos meios de comunicação, todos podem criar e distribuir conteúdo, além de navegar nos sites de jornais e revistas, assistir programas de televisão e rádio na Internet, bem como podem ter acesso a novos conteúdos disponíveis em novas plataformas, como Netflix, Hulu, Vimeo e YouTube. Assim, com uma mídia mais atraente e interativa, o desafio para as emissoras públicas se torna ainda mais difícil, uma vez que suas audiências têm muitas opções de mídia (ENLI, 2008). A este respeito, o autor chama a atenção para o conteúdo de serviço público entregue digitalmente através da Internet e destaca sua capacidade de chegar a uma nação inteira, e, assim, limitar o potencial comercial dos canais já existentes (p. 108).

Os países com elevadas receitas de comunicação e uma forma mais organizada de serviços públicos de radiodifusão são também os países que mostram um crescimento significativo no campo da mídia digital. Os governos hoje precisam considerar a possibilidade de apoiar formatos multiplataforma

para fortalecer suas ofertas de programas públicos de radiodifusão na era da convergência.

Os Estados Unidos, por exemplo, têm uma política de comunicação digital com estratégias destinadas ao crescimento da televisão pública digital (NG, NAN, & VAN MALSSSEN, 2010). Seu objetivo é oferecer o acesso gratuito à população americana a uma ampla variedade de conteúdos que possam ser arquivados e pesquisados para fins de referência/pesquisa por meio de uma variedade de plataformas. O governo, em colaboração com a indústria, espera que o serviço seja desenvolvido para ser interativo, para crescer, para sobreviver a estas novas tecnologias e ser mais atraente para a população.

Na presença da convergência e dos avanços tecnológicos, de que forma o conteúdo de mídia pública no Brasil e Estados Unidos será distribuído? Esta é uma questão importante e vamos apresentar agora, alguns dados sobre como a população está acessando o conteúdo.

O canal YouTube, uma plataforma de compartilhamento na Internet, exemplifica bem a mudança na forma de consumir conteúdo de vídeo. Por causa da hospedagem de vídeos *online*, sites como YouTube e Vimeo, por exemplo, podem agora encontrar uma nova geração de usuários que exibem comportamento de visualização diferente. Esses sites podem ser usados para pesquisa e construção de comunidades e como espaços de autoexpressão. Eles hospedam vídeos produzidos por usuários e outras empresas que podem ser categorizadas em canais.

O Netflix, plataforma de oferta de vídeos sob demanda, tornou-se uma nova alternativa aos meios de comunicação tradicionais desenvolvendo programas de ficção seriada (conhecidas como séries) e disponibilizando-as para os consumidores em troca da cobrança de uma taxa mensal. O consumidor pode instantaneamente assistir a filmes ilimitados e episódios de séries de televisão transmitidos pela Internet. De acordo com seu site, o Netflix³³ tinha cerca de 26 milhões de assinantes nos EUA em 2014. Certamente, este novo serviço pode impactar negativamente uma empresa de televisão tradicional,

³³ (www.netflix.com.br)

porque com essa nova tecnologia, o consumidor pode obter qualquer filme (na maioria das vezes) a qualquer momento, um conteúdo que antes só estaria disponível em determinados dias e horários predeterminados.

Mais um exemplo é o Hulu, pouco conhecido no Brasil, criado pela NBC e Fox, empresas de televisão a cabo norte americanas, com o objetivo de fazer filmes e séries que estejam disponíveis na Internet. Neste site todo o conteúdo, de ambas as empresas, pode ser visto a qualquer hora e em qualquer lugar, às vezes exigindo que o usuário pague uma taxa.

Mais conhecidos nos EUA, ainda encontramos o Roku, o *Chromecast* e *FireTV* da *Amazon* como fortes opções que permitem que os telespectadores possam assistir a vídeos da Internet em seus televisores. Com uma pequena quantidade de equipamentos ligados à televisão do usuário, os consumidores têm acesso a numerosos canais de vídeo na Internet. Eles também podem comprar ou alugar filmes e séries de TV de vários sites de conteúdo. Os usuários precisam apenas comprar o equipamento e registrar o conteúdo que eles querem.

Esses e muitos outros exemplos podem ser citados para demonstrar a mudança de comportamento da sociedade em relação ao consumo do conteúdo midiático televisivo na contemporaneidade. As emissoras públicas, incluídas nesse cenário de revolução digital, precisam se adaptar a essas mudanças, incluindo investimento em tecnologias que atendam às suas audiências, para garantir com isso, um maior acesso aos seus conteúdos.

Dessa forma, o questionário foi elaborado em língua portuguesa e inglesa (apêndice A e B, respectivamente) tomando como base teorias de adoção de tecnologias. Deve-se notar, no entanto, que o objetivo da pesquisa não foi testar a validade das teorias, mas ter uma pequena noção de como as populações de ambos os países reagiriam a respeito da sua capacidade e vontade de fazer a transição de um padrão de comportamento tradicional de assistir televisão em um aparelho convencional, para um padrão online e, em seguida, para televisão pública online. O questionário contou com perguntas fechadas na Escala *Likert*, que corresponde a um modelo com respostas

psicométricas muito usadas em pesquisas de opinião, indo de “Concordo plenamente” (*Strongly Agree*) até “Discordo plenamente” (*Strongly Disagree*).

Assim, utilizamos como base algumas teorias da área da tecnologia que nos apropriamos de questões que são fundamentais para o entendimento do acesso às novas tecnologias. Dentre elas tem-se a *Theory Digital Divide* (TDD) ou Teoria do Fosso Digital, que se concentra principalmente no acesso à infraestrutura e capacidade dos utilizadores de usá-la. Com o aumento do uso da Internet para os serviços sociais, econômicos, educacionais e governamentais, a sua infraestrutura tornou-se uma prioridade para os governos com o objetivo de expandir o acesso. No entanto, alguns governos têm sido mais bem-sucedidos que outros, já que essa nova estrutura que se exige tem custo bastante elevado. Para o propósito deste trabalho, vamos nos concentrar em dois tipos de acesso de vídeo: banda larga e móvel.

A TDD leva em consideração alguns fatores que denomina de “tipos de barreiras para o acesso”, como: a) falta de memória de acesso (se refere a falta de uma experiência digital elementar); b) Falta de material (equipamento) para acesso (significa não possuir computadores e outros equipamentos de conexão); c) habilidade de acesso; d) uso do acesso (a falta significativa de oportunidade para acessar).

O acesso à banda larga no Brasil atinge 10% da população, através de uma rede fixa (ITU, 2014). Nos Estados Unidos, o acesso de banda larga atinge cerca de um terço da população (ITU, 2014). Uma vez que a infraestrutura de banda larga com fio é muito mais cara para construir, muitos países em desenvolvimento são mais dependentes de uma infraestrutura de acesso móvel, como acontece no Brasil, onde as pessoas normalmente têm mais de um telefone, atingindo uma penetração de 135%, já que é possível encontrar algumas pessoas que têm mais de um cartão SIM (ITU, 2014). As nações desenvolvidas também adotaram tecnologias de celulares, nos Estados Unidos, por exemplo, a penetração é de 95%.

No entanto, ter acesso não significa que as pessoas saibam como usar uma tecnologia. Isto é particularmente importante, porque existem aplicativos e sites específicos que exigem que as pessoas sejam capazes de

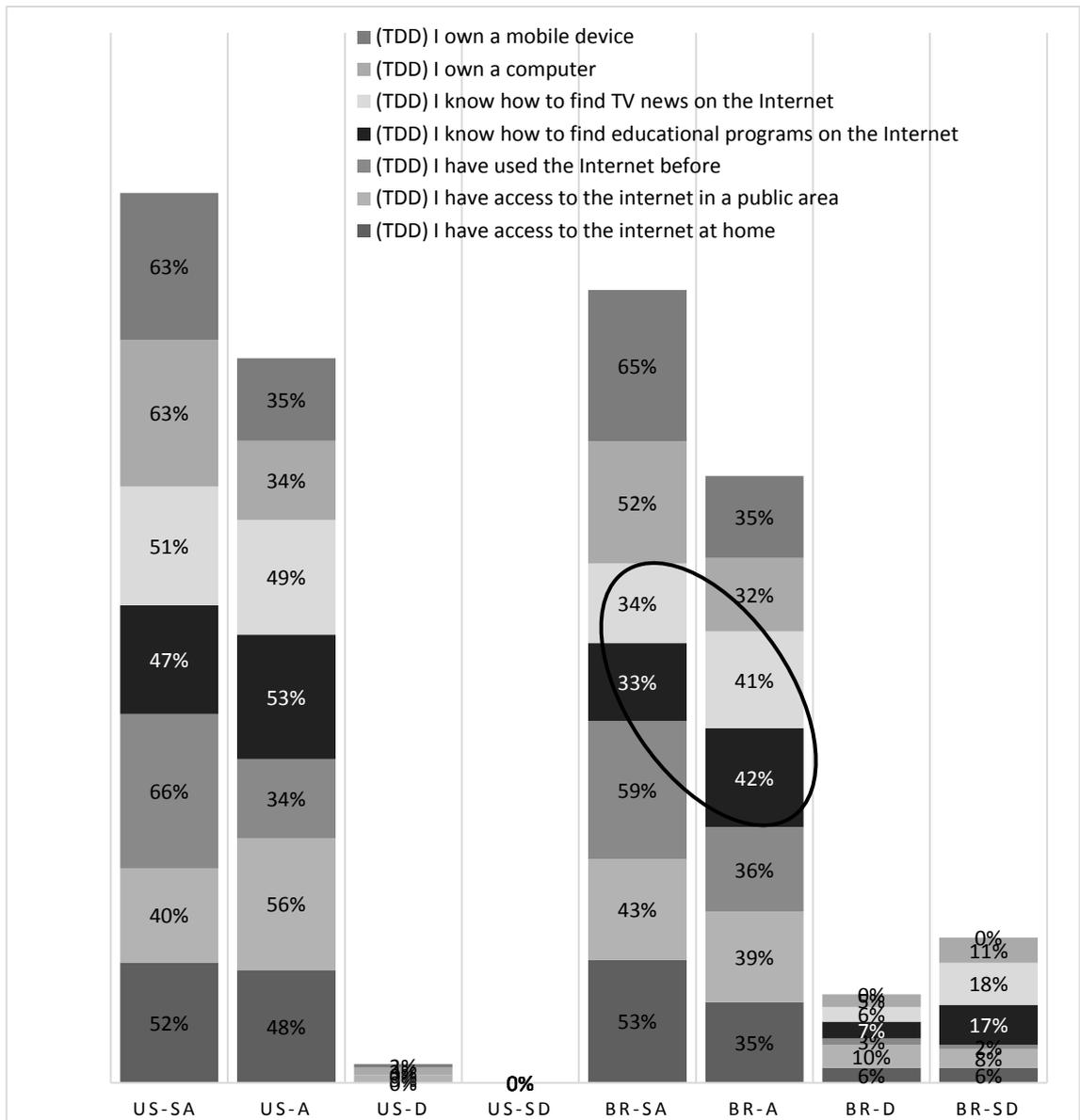
compreender esses mecanismos para poderem assistir a vídeos em seus computadores ou dispositivos móveis. A Figura 1 mostra os resultados de nossa pesquisa sobre o acesso e o grau de alfabetização digital, os quais acreditamos ser necessários para saber se as pessoas se sentem confortáveis assistindo a programas *online*.

Pode-se notar, no entanto, que a partir das questões que desenvolvemos, procuramos determinar se os usuários não só têm acesso, mas também têm a capacidade de encontrar conteúdo. Como pode ser visto a partir dos resultados, verificou-se que a maioria dos entrevistados nos Estados Unidos possuía um computador (100% concordaram ou concordaram plenamente). No Brasil, mesmo com a penetração significativamente menor, uma grande percentagem dos inquiridos indicaram que também possuía um computador (88% concordaram ou concordaram plenamente). Isto mostra, em certa medida, que os computadores estão alcançando status de mercadoria no Brasil, uma tendência que é provável que continue³⁴. No entanto, ter um computador não é suficiente para as pessoas assistirem conteúdo de vídeo. Para que os canais públicos sejam eficazes em alcançar audiências online, as pessoas precisam de acesso à Internet domiciliar. Em nossa pesquisa, a maioria dos entrevistados nos EUA indicaram ter acesso à Internet em casa (100%); o número não é muito diferente no Brasil, onde 88% dos respondentes indicaram também ter acesso à Internet em casa. Há um outro componente importante a considerar em matéria de televisão online e diz respeito aos usuários saberem como acessar seus conteúdos. Em nossa pesquisa, dois itens tentaram capturar essa noção: (1) "Eu sei como encontrar programas com conteúdo educacionais na Internet" (2) "Eu sei como encontrar notícias de TV na Internet". Observe a ênfase na programação educativa e notícias, onde assumiu-se que a televisão pública envolve componentes de benefício público. Nos Estados Unidos, todos os respondentes concordaram plenamente ou concordaram com essas duas declarações. No Brasil, também encontramos evidência de boa alfabetização digital, com 75% concordando plenamente ou concordando com a primeira

³⁴ Para termos uma ideia, em maio de 2016, havia em torno de 160 milhões de computadores no Brasil, segundo a 27ª Pesquisa Anual de Administração e Uso de Tecnologia da Informação nas Empresas, realizada pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP)

afirmação, e 75% dos entrevistados concordando plenamente ou concordando com a segunda afirmação.

Gráfico 3: Perguntas e resultados - TDD



Outra teoria que deu base a nossa pesquisa foi a *Technology Acceptance Model* (TAM) ou Modelo de Aceitação de Tecnologia, iniciada com DAVIS, BAGOZZI, e WARSHAW (1989), e serve para fornecer uma base para rastrear o impacto de fatores externos sobre as crenças internas, atitudes e intenções.

Essa teoria tem uma longa história e muitos estudiosos têm-se utilizado dela para determinar se uma tecnologia será bem-sucedida ou não e quão popular ela será. É incluído dois componentes principais: utilidade percebida (*perceived usefulness – PU*) e percepção de facilidade de utilização (*perceived easy of use – PEU*). *PU* é o grau em que um indivíduo acredita que um sistema particular iria melhorar o desempenho no trabalho, dentro do contexto organizacional. *PEU* é o grau em que um indivíduo acredita que a utilização de um sistema específico seria livre de esforço. Portanto, a orientação da TAM é que o uso do computador é determinado pela intenção comportamental de usar (*behavior intention – BI*).

Esta teoria distingue ainda, dois mecanismos básicos pelos quais *PEU* influencia atitudes e comportamento: a) a própria eficácia (um sistema fácil é aquele que consegue interagir com o indivíduo, em relação a sua capacidade de realizar as sequências de comportamento necessárias para operá-lo – BANDURA, 1982); e b) Instrumentalidade (melhorias no *PEU* também podem ser instrumentais, contribuindo para o aumento de desempenho). A teoria revela também que a utilidade percebida (*PU*) pode ser afetada por diversas variáveis externas para além *PEU* (DAVIS, 1989), como: a) características técnicas do projeto do sistema (menus, ícones, mouse e *touchscreen* que são especificamente destinadas a melhorar a usabilidade - BEWLEY et al, 1983); b) a participação dos utilizadores no desenvolvimento de sistemas (formação, documentação e suporte do usuário); c) o tipo de processo de desenvolvimento de sistema utilizado; d) a natureza do processo de implementação; e, por fim, e) o estilo cognitivo.

Os fatores que foram levados em consideração para o desenvolvimento das questões, em relação à TAM, são: 1) vantagem relativa (o grau em que uma inovação é considerada melhor do que a ideia que substituiu); 2) Compatibilidade (o grau em que a inovação é considerada consistente com os valores existentes dos potenciais utilizadores finais, experiências anteriores e necessidades); 3) Complexidade (Percepção difícil dos utilizadores finais em relação à compreensão da inovação e sua facilidade de uso); 4) Testagem (o grau em que as inovações podem ser testadas em uma base limitada); 5)

Observação (o grau em que os resultados da inovação podem ser visíveis por outras pessoas).

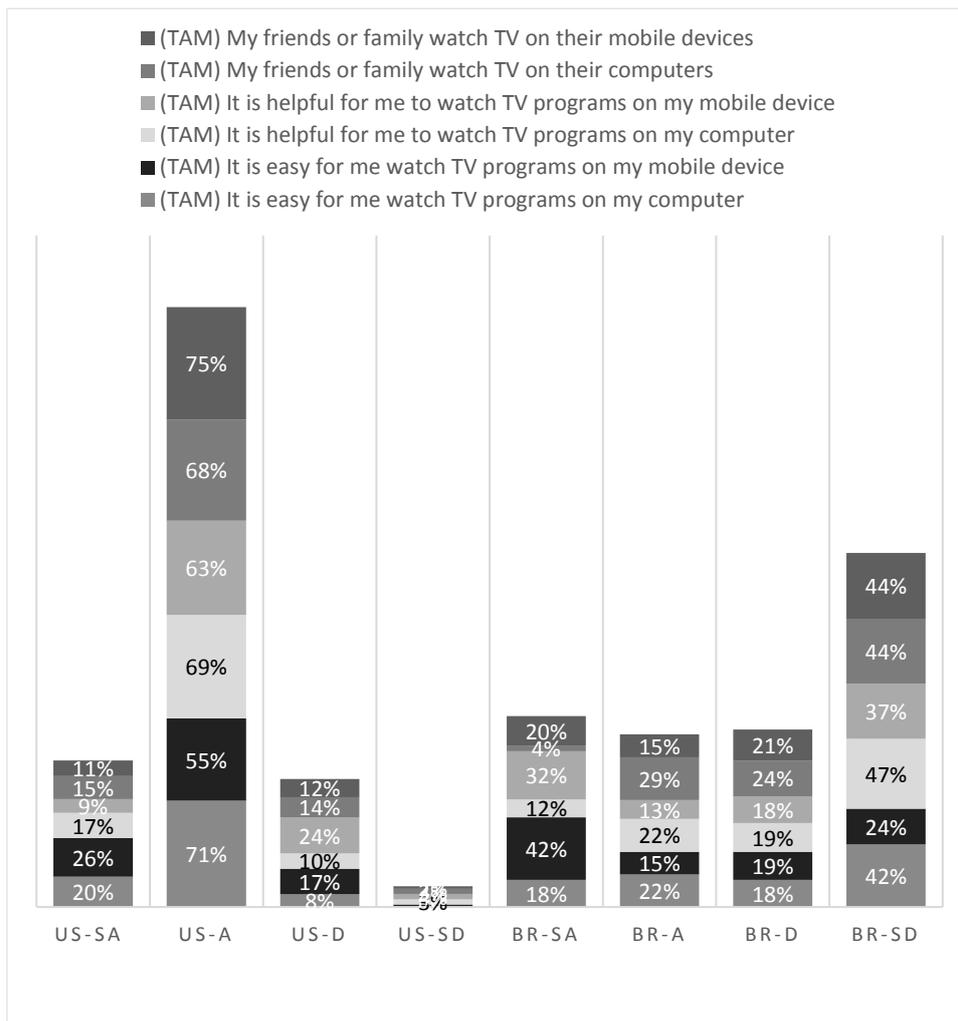
No nosso caso, queríamos determinar os efeitos de facilidade de manuseio, no que tange à utilização de celulares e computadores para assistir televisão. Utilidade, na medida em que ver televisão online é útil para as pessoas, uma vez que normalmente é determinada em termos dos atributos da tecnologia. Neste caso, nós estávamos tentando conhecer as formas em que a televisão pode ser útil em um computador ou celular, o que dá às pessoas a capacidade de assistir a programas a qualquer momento, de qualquer lugar que eles têm conectividade. Em certa medida, alguns componentes do Modelo de Aceitação de Tecnologia (*Technology Acceptance Model* -TAM) sobrepõem-se ao quadro de acesso e alfabetização que apresentamos anteriormente. Por exemplo, quando perguntamos sobre a capacidade dos usuários para operar seus computadores e dispositivos móveis, descobrimos que nos EUA, a maioria dos entrevistados concordou que era fácil assistir TV em seus computadores (71%) e mais de metade (55%) concordou que era fácil assistir em seus dispositivos móveis. A partir dessas respostas, se partirmos do princípio de que ambos são fáceis, ainda assim os entrevistados parecem preferir a tela maior, da televisão. No Brasil, os resultados refletem a maneira pela qual a população tem acesso à Internet. A maioria dos entrevistados indicou (42% concordaram plenamente e 15% concordaram) que era fácil assistir TV em seus dispositivos móveis. O oposto foi com os computadores, onde a maioria discordou (42% discordaram plenamente e 18% discordaram) sobre a facilidade de assistir TV em seus computadores. É possível que isso seja porque a população tem mais acesso a redes móveis do que a rede de banda larga.

Em relação à utilidade da possibilidade de assistir TV em seus computadores ou dispositivos móveis, a grande maioria dos entrevistados nos EUA concordou plenamente ou concordou (17% e 69% respectivamente). No Brasil, ainda se constatou que os entrevistados não acham que é útil assistir programas em seus celulares (37% discordaram plenamente e 18% discordaram) ou em seus computadores (47% discordaram plenamente e 19% discordaram). O resultado pode ser um reflexo do conteúdo educativo no Brasil ainda não ter alcançado uma massa crítica na Internet. No entanto, isto pode

estar em processo de mudança, quando empresas como a Netflix oferecem seus vídeos sob demanda e tem cada vez mais adeptos no Brasil hoje.

Outro aspecto indicado na teoria TAM é o *Enhanced Technology Acceptance Model* (TAME) ou Modelo de Aceitação de Tecnologia Avançada, que consiste na influência de amigos na decisão de uma pessoa de adotar uma determinada tecnologia, ou não (ver figura 2). Nos Estados Unidos, a maioria das pessoas tem família ou amigos que assistem televisão em seus computadores ou dispositivos móveis e no Brasil, a pesquisa indica situação oposta, mas com fortes tendências de mudanças. A grande maioria brasileira discordou plenamente ou discordou sobre os amigos ou família assistirem televisão em seus computadores (44% e 24%, respectivamente) ou em seus dispositivos móveis (44% discordaram plenamente e 21% discordaram). Dado que existe uma elevada penetração das redes móveis e de banda larga nos EUA, não é de estranhar que mais inquiridos saibam que as pessoas usam computadores e celulares para assistir TV. No Brasil, apesar da penetração do celular ser alta, isso ainda não é a norma.

Gráfico 4: Perguntas e resultados - TAM



Até este ponto, descrevemos dois fatores que podem afetar a disposição de uma pessoa a adotar uma tecnologia: o acesso (TDD) e elementos da tecnologia que podem torná-la útil e fácil de usar (TAM).

Por fim, usando a teoria *Innovation Diffusion Theory* (IDT) ou Teoria da Difusão Inovação como um quadro, pretendemos determinar as preferências dos usuários para o futuro. Neste caso, esta teoria tenta capturar as preferências de um povo e seu desejo de usar uma tecnologia. Isso é importante para o presente trabalho porque o nosso objetivo final é apontar recomendações de política com base na história da radiodifusão pública, em especial no Brasil, considerando as tendências futuras. Aqui, o fator mais importante não é se as pessoas estão assistindo televisão em seus dispositivos móveis e

computadores, mas se preferem observá-los a partir dessas novas tecnologias em vez da televisão tradicional. É esta preferência que irá determinar se o mundo digital prevalece e se haverá, de fato, a possibilidade de aumento de acesso ao conteúdo da televisão pública brasileira.

A IDT diz que potenciais utilizadores fazem a decisão de aprovar ou rejeitar uma inovação baseada em crenças que eles formam sobre ela (Agarwal, 2000). Para isso, leva em consideração os seguintes fatores, que também foram levados em consideração para elaboração das questões: 1) Vantagem relativa; 2) Compatibilidade; 3) Complexidade; 4) Testagem 5) Observação.

Apesar dos fatores coincidirem com a teoria TAM, a *Innovation Diffusion Theory* (IDT) não tem relação explícita com a *Theory Acceptance Model*. Além disso, a TAM e a IDT propõem que a formação da intenção dos usuários é parcialmente determinada por quão difícil é a inovação para compreender ou usar (DAVIS, et al, 1989). Em outras palavras, quanto menos complexo é algo, maior a probabilidade de um indivíduo aceitá-la.

Nesse sentido, a IDT considera que a adoção de tecnologia tem um nível individual. Isso é indicado através de pesquisas sobre a adoção individual de tecnologia caracterizada por aplicativos, repetições, modelos concorrentes, o modelo de refinamento e extensões (VENKATESH, 2006), como:

- Mudanças nos processos de negócio mudaram os padrões dos processos (tecnologias complexas de hoje, como observado anteriormente, muitas vezes vêm com a mudança de processos de negócios);

- Inclusão de novas tecnologias à cadeia de suprimentos;

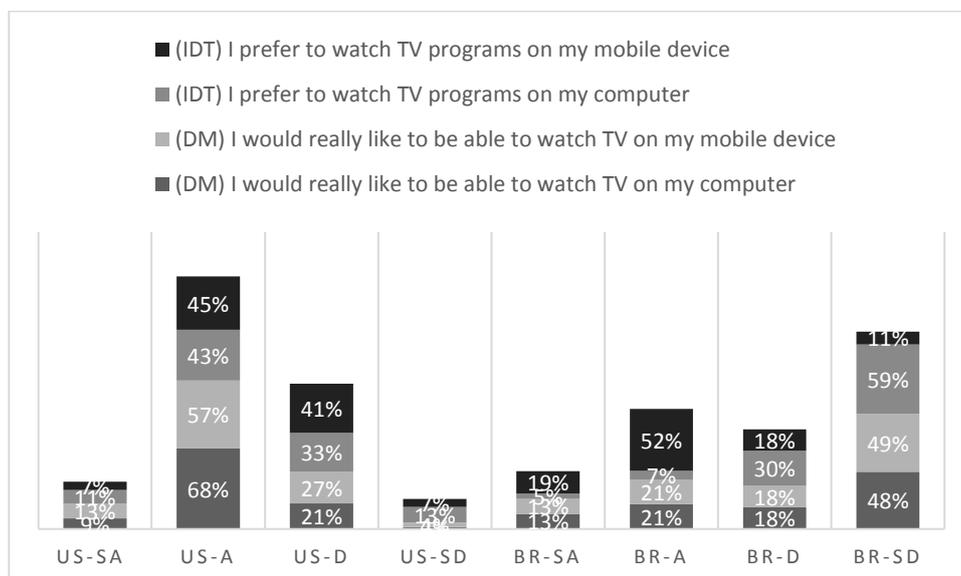
- Novos serviços.

Os dados foram coletados a partir de perguntas específicas (ver figura 3) que indicou que a maioria dos entrevistados nos Estados Unidos gosta de assistir TV no computador (77% concordaram plenamente ou concordaram) e em seu telefone móvel (70% concordaram plenamente ou concordaram). Já os que preferem assistir TV em seu computador correspondem a 54% (concordaram plenamente ou concordaram) e no telefone celular 53%

(concordaram plenamente ou concordaram) em relação a assistir em aparelhos de televisão convencionais.

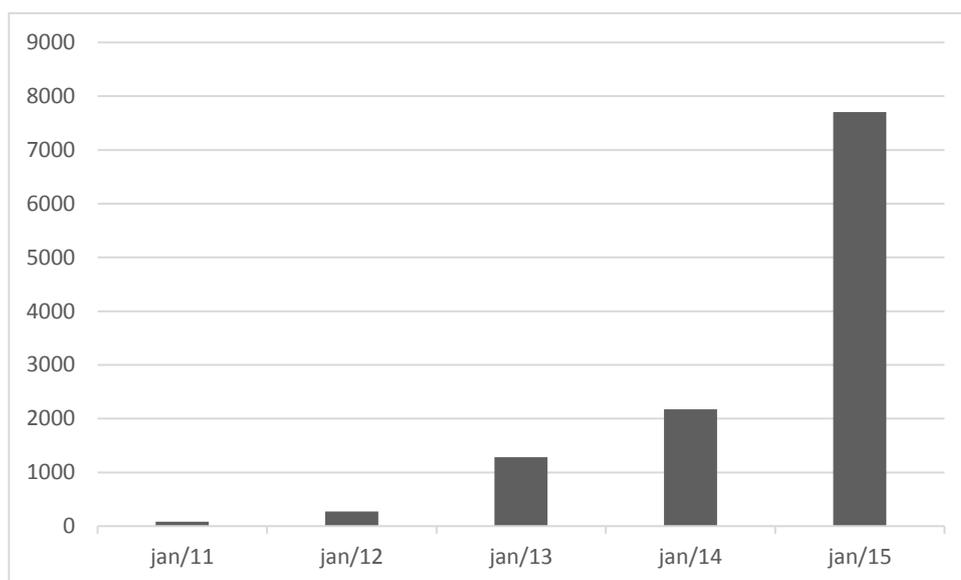
Preferências e desejos, no entanto, diferem no Brasil. Enquanto a maioria dos entrevistados ainda não gostava de assistir TV no computador (66% discordaram plenamente ou discordavam) e telefone celular (57% discordaram plenamente ou discordavam) e não prefere assistir TV no computador (90% discordaram ou discordaram fortemente) ou telefone móvel (29% discordaram fortemente ou discordavam), a tendência pode estar mudando, porque um bom número de entrevistados que indicou que gostam de assistir TV no computador (34% concordaram fortemente ou concordaram) ou telefone celular (34% concordaram fortemente ou concordaram) ou que preferem assistir TV no computador (10% concordaram fortemente ou concordam) ou telefone celular (71% concordaram fortemente ou concordam). Isso mostra que há pelo menos um desejo nos entrevistados no Brasil em assistir TV em seus dispositivos móveis.

Gráfico 5: Perguntas e resultados - IDT



A tendência que observamos nos dados coincide com a tendência de consumo do Netflix no Brasil, que tem crescido desde a sua introdução em 2011 a uma taxa de mais de 200 por cento (ver figura 4).

Gráfico 6: Assinantes da Netflix no Brasil. Fonte: (statista, 2015).



Quando observamos as implicações políticas no Brasil e nos Estados Unidos, é claro que a população norte-americana já está experimentando mudanças de comportamento em relação aos seus hábitos de visualização de conteúdo online. O acesso à banda larga e a capacidade de operar TIC, torna mais fácil para eles assistir televisão a partir da Internet. No Brasil, o principal problema é o acesso e a velocidade do acesso, e embora a maioria das pessoas entrevistadas ainda não esteja acostumada com a ideia de assistir TV no seu computador ou celular, podemos afirmar que existem alguns sinais de mudança, o que nos possibilita mostrar uma tendência da população brasileira em acessar vídeos e assistir televisão via Internet, o que aumentaria em tese, o acesso aos canais públicos de comunicação, em nosso caso, à TV Brasil.

Levando em conta estes resultados, seria desejável que os governos e as entidades que operam as emissoras de televisão e rádio públicas investissem não só no acesso à banda larga, mas também na criação de conteúdo de serviço social que pode ser distribuído e visto por telefones celulares ou computadores.

Sabemos, porém, quando pareamos os dois países, que temos modelos diferentes de gerenciamento das emissoras de televisão públicas e de políticas públicas que envolvem o setor. Quando o assunto são as mudanças de tecnologia, o governo dos Estados Unidos pensa sobre o custo de manter uma

transmissão de televisão e como as pessoas se comportam ao assistir a programas sob demanda a partir da Internet. A maior preocupação para os reguladores é garantir que as pessoas tenham acesso a preços acessíveis e de alta qualidade para a banda larga.

No Brasil, como o estágio tecnológico é diferente, o governo ainda terá que investir numa estrutura de banda larga capaz de garantir um acesso de qualidade, uma vez que o Brasil ainda tem o acesso limitado aos canais públicos via esse tipo de tecnologia. É possível que seja preciso uma tecnologia de transição que permita que a população tenha acesso ao conteúdo da TV pública, levando em consideração o fato de que ainda serão necessários alguns anos para que a população tenha acesso de qualidade e se sinta confortável em assistir televisão nesses dispositivos. O governo pode, concomitante com meios de comunicação tradicionais, alocar parte do espectro de radiodifusão ao acesso à Internet e, dessa forma, acelerar o acesso ao conteúdo online via televisão digital.

É claro que não podemos deixar de considerar que Estados Unidos e Brasil tomaram abordagens completamente diferentes para acesso ao conteúdo público, por questões que não foram propostas para serem esclarecidas nesse trabalho. Entendemos que, o governo dos Estados Unidos, fiel a sua dependência de mercado, fornece pouco apoio para a televisão pública, o que obrigou as emissoras em todo o país a contar com outras fontes de financiamento, tais como fundações, seguradores e membros do setor público. O governo dos EUA, no entanto, terá de se certificar de que o acesso em banda larga é acessível e confiável.

No Brasil, embora também tenhamos encontrado uma tendência para uma economia baseada no mercado, o Estado tem absorvido a responsabilidade do financiamento quase total da televisão pública. Isso é problemático porque a falta de recursos e vontade política tem impedido o Estado de cumprir a Constituição no que se refere ao fornecimento de conteúdo de televisão público gratuito a toda a população.

É claro, no entanto, que o conteúdo televisivo está migrando para a Internet nos dois países. A população nos EUA, como representado pelas

pessoas que entrevistamos, prefere assistir a programas em seus computadores ou telefones celulares. No entanto, há sinais de que o Brasil está se movendo nessa direção também. Dadas essas tendências, será importante que o governo brasileiro continue a garantir uma televisão pública gratuita para todos, buscando, para isso, o investimento em novas tecnologias como o acesso à banda larga, bem como apoiar a produção de conteúdo digital que a população pode acessar gratuitamente. Também é preciso considerar como uma alternativa essencial para esse avanço, a utilização do espectro da radiodifusão digital (TV digital) para garantir o direito à informação e comunicação, conforme determina nossa constituição.

Os governos dos dois países devem perceber a importância do acesso à Internet de banda larga como um meio para fornecer as suas populações uma televisão pública de alta qualidade.

3.3 Novo cenário político e tendências da comunicação pública no Brasil

Já que, de acordo com o método crítico dialético, a pesquisa está inserida numa realidade em movimento, de contradições, torna-se razoável dar foco a alguns acontecimentos recentes no cenário político brasileiro.

Como já exposto ao longo do trabalho, o campo da comunicação pública foi reestruturado (pode-se assim dizer) após 20 anos da promulgação da Constituição de 88, no governo do então presidente Lula. De fato, em seus dois mandatos, o presidente que também sofreu com a ação impiedosa da grande mídia, não foi capaz de implementar a maioria das propostas de políticas públicas de comunicação, que pudessem ser consideradas avanços concretos no processo de democratização das comunicações, como a regulação do setor. Porém, apenas em seu governo, o campo da comunicação pública entra na agenda política e sofre grandes mudanças de cunho político e estrutural. Vale citar novamente essas importantes exceções: Criação da EBC (2007/2008), 1ª Conferência Nacional de Comunicação – Confecom (2009), Lançamento do Plano Nacional de Banda Larga - PNBL (2010) e início do processo de regionalização das verbas de publicidade oficial. Na Confecom, por exemplo, foram aprovadas centenas de propostas relacionadas à democratização da

comunicação, mas, em seguida, tiveram a agenda esvaziada no âmbito do governo federal.

Mesmo durante, e, principalmente, após o término do mandato de Lula, setores liberais e conservadores da grande mídia atacavam qualquer tentativa de democratização do setor. A proposta de audiências públicas para renovação de concessões de radiodifusão, por exemplo, gerou imediatamente editoriais, artigos e colunas na grande mídia, sempre utilizando a mesma retórica: a proposta se tratava de censura, stalinismo, autoritarismo, dirigismo etc. (LIMA, 2011). Havia também a partidarização da imprensa, uma vez que sua liberdade deve ser considerada como bem maior e não deve ser limitado. Nesse aspecto, a referência é sempre a questão sobre a responsabilidade dos meios de comunicação, que atuam, a princípio, como posição oposicionista no país, mas que pode ser questionada mediante posicionamentos partidários a favor de um candidato ou outro durante uma campanha eleitoral. A tal da “democratização da comunicação” não pode ser considerada um cerceamento a qualquer direito constitucional, uma vez que, segundo LIMA (2011, p. 48), trata de “simples referências a normas e princípios consagrados na Constituição de 88”, mas que está sendo “satanizada” pelos setores hegemônicos da comunicação. Esse esforço em manipular a sociedade em geral, para que esta perceba esse movimento justamente contraditório ao que ela realmente representa, tem freado o avanço do setor da comunicação pública e tem recebido apoio de parte da sociedade, que não consegue reconhecer a importância da pluralidade de emissores no campo da comunicação, muito menos o papel essencial dos meios públicos como alternativa legítima de escapar do discurso moldado, pautado em interesses políticos, econômicos, prepotente etc., da grande mídia.

No governo da presidenta Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato (2011-2014), o que imperou foi o silêncio em relação à comunicação pública e ao setor da comunicação de massa, em geral. Em seu primeiro ano de governo, a presidenta se limitava a dizer que regulação da mídia “só através do controle remoto”.

Em seu segundo mandato, pautado por um ambiente político conturbado, onde os interesses em jogo dependiam de um espaço de visibilidade

pública, especialmente pelos dos meios de comunicação de massa, o governo Dilma começa a falar sobre necessidade de uma nova lei para o sistema de comunicação no país. No cenário de instabilidade política apresentado em 2015, primeiro ano do segundo mandato, o tema sobre direito à informação ganhava centralidade. Dessa vez, Dilma replica que qualquer setor onde haja concentração cabe regulação, uma vez que estabelece uma assimetria de interesses.

Na reportagem da Revista MidiaCom Democracia, do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Edição de abril/2015, nº 15, intitulada *Novo marco regulatório para as comunicação: será que agora vai?*, Murilo Ramos afirma que, apesar da expectativa favorável em relação à possibilidade de regulação do setor naquele momento, e do interesse e esforço do então ministro Ricardo Berzoini em avançar com as propostas, esse discurso não é novo. Ele retoma ao ano de 1997, com o ministro tucano Sérgio Motta, no governo de FHC, e segue até o anteprojeto do ministro Franklin Martins no governo Lula, onde as propostas sobre regulação do setor sofreram pressões internas dos próprios governos e, sequer, foram levadas ao Congresso Nacional. Ele cita ainda, que durante os 12 anos de mandato de Lula e Dilma, esse debate, em geral, só ganhava visibilidade em momentos mais agudos da disputa política, quando o Partido dos Trabalhadores é atacado pela grande mídia. Para ele, dessa forma o governo só dificulta o debate público sobre o tema, uma vez que gera a impressão de retaliação. Contudo, como previu Murilo Ramos, a proposta de um novo marco regulatório não se consolidou no governo Dilma, e o setor da comunicação pública pouco avançou. Durante esse período, a EBC realizou seus primeiros concursos públicos (2011, 2012, 2013) e hoje possui um quadro de quase dois mil funcionários, sendo 70% preenchido por funcionários concursados e 100 dos cargos são ocupados por funcionários comissionados.³⁵

Com o afastamento da presidente Dilma em abril de 2016, que respondeu ao processo de *impeachment* por denúncias de corrupção e crime de responsabilidade, surgiram algumas tentativas de fragilizar o campo público de

³⁵ Fonte: Blog de Humberto, senador do PT Humberto Costa, líder do governo no Senado, postado em 14 de junho de 2016.

comunicação no então governo interino do presidente Michel Temer, iniciado em maio deste ano. Com o afastamento definitivo de Dilma Rousseff em agosto de 2016, o vice-presidente Michel Temer assume a presidência da república.

A imprensa veiculou uma série de matérias sobre as tentativas de Temer de acabar com a EBC, quando, passando por cima da previsão legal de mandato dos dirigentes da EBC do conselho curador e da lei 11.652/2008 que regulamenta a radiodifusão pública, demite o diretor-presidente da empresa, o jornalista Ricardo Melo, nomeado pela presidente Dilma Rousseff em 3 de maio de 2016. Através de liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal, o ministro Dias Toffoli, o reconduziu ao cargo, após análise de argumentos e da própria legislação que criou a EBC, onde é explícita sua independência em relação ao Poder Executivo, estabelecendo ainda, financiamento independente do Tesouro Nacional e estabilidade de seus dirigentes, mediante previsão de mandatos fixos, não coincidentes com os governos, de 4 anos, conforme já apresentado nesse trabalho.

Devemos, portanto, chamar a atenção para a repercussão das notícias sobre o desejo de extinção da EBC pelo governo interino e sobre a tentativa de afastamento do seu diretor-presidente. Por um lado, uma série de matérias apresentaram notas de repúdio, oriundas basicamente de entidades ligadas ao campo da comunicação pública, funcionários da Empresa Brasil de Comunicação, assim como, de organizações que lutam pela democratização da comunicação, como é o caso do FNDC e Intervezes. Essas entidades inclusive impetraram recursos na justiça pedindo a revogação do ato de afastamento e organizaram frentes de defesa pela comunicação pública no Brasil. O conselho curador da EBC repudiou veementemente o ocorrido, alegando se tratar de tentativa de desmonte de garantias legais, indispensáveis para o pleno exercício de suas funções. O próprio jornalista Ricardo Melo, se referiu ao seu afastamento temporário como um “ato institucional”, fazendo alusão aos tempos da ditadura.

Por outro lado, veículos conhecidamente ligados às grandes corporações midiáticas, se mostraram favoráveis ao ato de afastamento, muitas vezes apoiados por alguns internautas, que se manifestavam na sessão aberta para os leitores (comentários). O jornalista da Veja, Reinaldo Azevedo, em

matéria publicada em 17 de junho de 2016, faz clara referência a seu posicionamento quando aplaude o fim “dessa emissora que ninguém vê”.³⁶ O argumento de que a TV Brasil serviria aos interesses do governo Lula, tendo característica de emissora estatal e não pública, e sua baixa audiência, também foram citados em algumas reportagens desses veículos.

Decerto, o que temos hoje é um clima de instabilidade quanto a manutenção da EBC, e mais ainda, quanto ao fortalecimento da comunicação pública no Brasil. O cenário político atual, após o fim do processo de *impeachment* da presidenta Dilma, pouco contribui para o estabelecimento de diretrizes concretas para o setor. O que não podemos deixar desaparecer é o entendimento da importância do campo público de comunicação, com a EBC e a TV Brasil, para um processo de democratização de informações, ressaltando a necessidade da quebra de oligopólios e monopólios midiáticos e a diversificação de interesses tanto públicos quanto privados, contemplando o que determina a Constituição Federal.

³⁶ O jornalista Reinaldo Azevedo, colunista da Veja, conhecidamente liberal e conservador, trouxe em seu artigo publicado na Veja Online de junho deste ano, intitulado “**Aplauso: Temer quer reduzir EBC e fechar a milionária TV Brasil, a TV Traço: governo quer pôr fim à farras dos petistas em emissora de televisão que ninguém vê, mas que paga salários milionários para petistas**”, a mais pura e clara manifestação do problema da falta de regulação midiática. A matéria não contextualiza, não apresenta argumentos combativos, muito menos esclarece qual seriam os efeitos práticos do fim de uma empresa pública de comunicação. Onde está a responsabilidade do veículo quando ele afirma que: “*O grande sumidouro de dinheiro é mesmo a TV, que nunca conseguiu se encontrar com o telespectador*”; ou “*Em tese, a EBC seguiria os passos da BBC, mas nunca conseguiu ser mais do que bisonha. Os programas de TV no mais das vezes são risíveis, tal o primarismo da linguagem e a sabujice a que se dedicam*”; ou, ainda, “*o governo vai mudar a lei que regula a EBC, o que vai permitir o fim do conselho curador — um grupo formado de 22 integrantes, com mandato de dois anos —, que toma as decisões mais importantes na EBC*”? Nota-se a partidarização tanto do veículo quanto do próprio jornalista, que pouco acrescenta à formação cidadã da sociedade. (Anexo 1 – matéria completa)

CONCLUSÃO

No percurso deste trabalho, o esforço de reflexão e análise acerca da realidade social, ambiente no qual estão inseridos princípios de democratização, interesse público e meios de comunicação de massa na contemporaneidade, traz necessário destaque às condições percebidas ao longo da pesquisa sobre o campo público de comunicação no Brasil, notadamente a TV Pública.

Partimos da concepção de que as mudanças estruturais do sistema capitalista, no conjunto da sociedade global, no final do século XX, afetam de forma significativa a esfera pública, na medida em que promove uma reconfiguração dos movimentos contra-hegemônicos diante, por exemplo, do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, inseridas na sociedade de forma determinada historicamente. Tal mudança é promovida no interior do capitalismo, onde os atores hegemônicos foram capazes de desenvolver mecanismos de adaptação às adversidades do percurso, se apropriando de tal tecnologia, ainda que venha representar desvio do modelo dominante em sua projeção e uso.

A categoria de esfera pública, na qual permeia nossa análise, se apresenta, portanto, como parte do universo de compreensão teórica da TV pública, observando, porém, que a esfera pública ultrapassa a forma estatal ou privada, no qual se refere às relações entre Estado e sociedade civil no intuito de superar a ideia de identificar estatal com público e privado com mercado.

Necessário observar ainda que os meios de comunicação de massa são hoje na sociedade, instrumento essencial da esfera pública para construção hegemônica e, paradoxalmente, para determinação do espaço democrático.

Os estudos apresentados aqui sobre Indústria Cultural revelam que, a partir da crítica ao Iluminismo, esse rompimento com o mundo da emoção, levando o homem a valorizar a razão, não permitiu elevar a sociedade a um estágio superior.

Para os autores frankfurtianos, especialmente Adorno e Horkheimer, os meios de comunicação passam a conter forte carga ideológica servindo, entretanto, a interesses dominantes. A sociedade estaria destinada a uma

realidade programada, onde os meios de comunicação não eram utilizados dentro de uma ótica libertadora.

Dentro da própria Escola de Frankfurt, havia divergências sobre o papel desempenhado pelos meios de comunicação de massa na sociedade. Destacamos Walter Benjamin, que salienta que a reprodução da cultura promovida pelos meios de comunicação foi capaz de disseminar algo que estava disponível para poucos. O próprio Gramsci, após considerar o papel da hegemonia (outra categoria trabalhada nesse estudo) numa direção intelectual e moral, “devendo ser exercida no campo das ideias e da cultura, capacitando a classe subalterna à conquista do consenso, ou a dominante à mudança do mesmo” (COUTO, 2009, p.67), revela que, através da concepção dialética, é possível a disputa pela hegemonia também pelas classes subalternas na busca pela inversão para classe hegemônica, mesmo considerando que há uma rede articulada de instituições culturais, denominada pelo autor como *aparelhos privados de hegemonia*, incluindo-se aí Escola, Igreja e os meios de comunicação, que “objetivam a persuasão, o convencimento, a subordinação passiva, por intermédio da ideologia” (COUTO, 2009, p. 68). Destacamos, portanto, que mesmo considerando o poderio de uma classe hegemônica, obtida pela dominação ideológica dos meios de comunicação, visão dos autores Adorno e Horkheimer, é possível indicar que os próprios meios não poderiam ser utilizados apenas para a manutenção da ordem já estabelecida, conforme saliente Benjamin e Gramsci.

Certo que, o poder hegemônico não se constrói senão pela dominação ideológica, movimentos analisados nesse trabalho, indicados ao longo da história, nos remete ao sinal de que há um esforço coletivo em inverter valores próprios das classes dominantes em valores apreendidos pelas classes subalternas como sendo deles, o que garante até os dias de hoje, a manutenção do campo da comunicação de massa nas mãos do grande capital.

Certos disso, indicamos ao longo da pesquisa, que as interferências na relação público e privado no sistema público de comunicação podem ser observadas mediante três perspectivas: as interferências do **privado no público**, do **estatal no público** e do **estatal no privado**. Ressaltamos, porém, que quando nos referimos às interferências do âmbito Estatal no âmbito público, não estamos desconsiderando a perspectiva pública do aparelho estatal, apenas

categorizando as esferas, conforme orienta a constituição quando se refere a radiodifusão pública, privada e estatal.

Concluimos, então, a partir da análise de que a mídia nasce burguesa, o que provoca um comportamento, ao longo da história, voltado a interesses particulares da classe, que as conexões de interferências na relação do **privado no público**, travadas historicamente entre burguesia e Estado, foram de fundamental importância para criar as condições de existência hoje percebidas no sistema público de comunicação. As mudanças estruturais na esfera pública apontadas por Habermas condizem com esta percepção. A partir dos anos 1930, quando as concessões públicas de rádio e, em seguida, de televisão, passaram a existir no Brasil, nota-se que os detentores dessas concessões são pessoas ligadas direta ou indiretamente aos governos que se sucedem, e as utilizam para fins particulares. Dessa forma, o modelo de televisão brasileiro já nasce com traços comerciais, voltado ao interesse do grande capital e liderado, na maioria das vezes, por políticos ou pessoas ligadas a políticos.

Decerto, esta relação implica na consolidação de apenas uma forma de fazer televisão, fortalecendo a dinâmica da Indústria Cultural como demonstram os autores da Escola de Frankfurt, Adorno e Horkheimer, e enfraquecendo qualquer outra proposta de televisão que não esteja pautada na lógica da audiência.

A TV pública, contudo, poderia atuar como força contra-hegemônica ao possibilitar acesso às diversas organizações da sociedade civil ao meio de comunicação de massa que possui maior alcance em nossa realidade, permitindo importante contraponto em relação à construção do “consenso”, determinado no campo de atuação da ideologia na sociedade civil (GRAMSCI, 1987), onde os aparelhos privados de hegemonia exercem sua influência. O Estado, categoria apropriada de maneira central nesse estudo, torna-se, portanto, elemento que permeia ora o campo público, ora o privado, sendo responsável por delinear a realidade de acesso restrito à TV pública hoje no Brasil, como fica possível afirmar após estabelecer relação entre as fontes teóricas e o campo empírico apresentado. Dessa forma, indicamos a segunda percepção: a interferência do **estatal no público**.

Sendo assim, é possível repensar os vários papéis que o Estado assume ao longo da história, transformando o Estado Liberal de Direito em um

Estado que garante e realiza justiça social. Isso se deve basicamente à complexidade e heterogeneidade dos vários atores sociais em disputa, presentes na sociedade. O Estado não tem mais o monopólio político. Esses atores são responsáveis por forçar o poder constituído a implementar políticas públicas com o objetivo de eliminar as desigualdades socioeconômicas, decorrentes do modelo capitalista. Para evitar a perda do controle, o Estado contemporâneo assume para si o papel de irradiador de políticas sociais e econômicas em prol da população pobre e marginalizada, o que leva a concluir que está aí a gênese do interesse do Estado e das classes dominantes pelo controle da mídia.

Hoje, não basta que um grupo social tenha a sua disposição todos os recursos de poder – a força militar, o controle empresarial, a propriedade territorial – para que este permaneça, continuamente, no comando. Não é à toa, que sempre, qualquer que seja o grupo social e em qualquer contexto social, houve um grande esforço na busca pela submissão voluntária e pacífica, senão convicta, de seus subordinados. É preciso haver reconhecimento social de sua legitimidade. E isso é feito através das mensagens e conteúdos simbólicos transmitidos pelos meios de comunicação de massa, por exemplo.

Sabemos da possibilidade de haver prematura indicação de sinônimos entre os termos público e estatal, ao mesmo tempo que podemos diferenciar com certa tranquilidade, a TV pública da TV privada ou comercial. Contudo, apesar de parecer claro a separação entre as esferas apontadas, o que os fatos históricos e teóricos apresentaram é que esta separação não condiz com a realidade. O aparelho do Estado ainda se subjugava em prol dos interesses de uma classe dominante (do ponto de vista privado), em detrimento dos interesses coletivos, ou seja, públicos.

A partir de mais uma aproximação com o campo empírico, identificamos o poderio econômico da Rede Globo no mercado de comunicação privado/comercial. De acordo com os dados apresentados pela Revista Mídia Com Democracia de abril de 2015, em 2013, se somadas as receitas líquidas das empresas do ramo de comunicação como Abril, SBT, O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo e RBS, do Rio Grande do Sul, o resultado gira em torno de um terço da receita líquida da Globopar (holding da família Marinho que

não inclui as empresas de jornais e as emissoras de rádio). Ainda segundo a revista, em 2013, apenas cinco empresas não financeiras (Vivo, Petrobras, Vale, Ambev e Cemig), tiveram lucro líquido maior que a Globopar, com a importante diferença que esta é a única que tem seu capital fechado, pertencente apenas aos herdeiros de Roberto Marinho.

Contudo, a partir do apresentado, é posta a terceira percepção indicada anteriormente: a interferência da esfera **estatal no privado**. Dessa forma, é visível a consignação do poder simbólico do Estado à iniciativa privada, tendo em vista que, de acordo com Azevedo (2006, p. 96), do total de investimentos publicitários do Governo Federal em 2005, 59,6% (R\$ 582.703.784,32) foram destinados à TV aberta, dos quais 76% (R\$ 442.854.876,08) foram alocados na TV Globo. De acordo com esta pequena amostra de dados, é possível, portanto, concluir que esta relação se dá tão somente pelo domínio do acesso amplo aos canais privados de televisão pela sociedade, especialmente a TV Globo, uma vez que se objetiva com os comerciais publicitários alcançar maior quantidade de pessoas com suas mensagens, concluindo-se que a Globo é a emissora que cumpre esse objetivo.

Em virtude dessa tendência imperiosa da TV comercial, torna-se necessária a existência de um contraponto, algo que permita, dentro do ambiente democrático, espaço de interlocução da esfera pública. Para isso, deixamos claro que o princípio da complementaridade, indicado no artigo 223 da Constituição Federal de 1988, remete justamente à possibilidade de coexistência igualitária das três esferas, pública, privada e estatal, no âmbito da radiodifusão, de forma a garantir o potencial democratizante dos meios de comunicação de massa. A TV privada/comercial, por conseguinte, apresenta toda uma engrenagem voltada a sua exploração em condições mercadológicas, ou seja, como um verdadeiro negócio, onde o que é ofertado como produto nada mais é do que a audiência. Portanto, toda a sistemática proposta, desde a concepção do conteúdo até diretrizes jornalísticas, está voltada para garantir a sua subsistência. A TV pública, na forma estatal, notadamente pertencente ao Estado, além de gerida e financiada por ele, tem a atividade legítima de prestar contas de suas ações, programas e políticas à sociedade, utilizando os meios de comunicação, assim como promover a educação e cultura. Nesse modelo, uma

vez que se abstém da exploração comercial de seus serviços, colocando-se na posição oposta à TV comercial, se apresenta de forma independente na busca pela audiência, o que possibilita o surgimento de uma estética diferenciada, voltada ao telespectador cidadão. Devemos chamar a atenção à questão do financiamento, que também acaba por se sobrepor, prematuramente, ao conceito de TV estatal na experiência brasileira. Já na TV pública (conceitualmente falando), sob a qual a TV Brasil foi constituída, temos um modelo que pode até admitir recursos estatais, porém sem contemplar a ingerência direta ou indireta do Estado e diferencia-se pela autonomia que reside na possibilidade de prevalência de representantes de diferentes setores da sociedade civil. Assim, mesmo que parte dos recursos seja de origem estatal, a TV pública não deve, conceitualmente, se submeter ao Estado nem tampouco ao mercado, mas sim reordenar-se e cumprir com os preceitos da TV pública propriamente dita, em lugar do caráter estritamente educativo e estatal do sistema anterior. Essa relevante diferenciação, caracteriza um grau de independência único, constituindo desse modo, condições favoráveis a concretização do princípio da complementaridade, indicado acima.

Dito isto, observamos, contudo, que a falta de regulamentação no setor prejudica sobremaneira o reconhecimento da necessidade da existência de uma pluralidade de interesses no campo da comunicação social. A efetiva democratização do campo comunicacional, passa, obrigatoriamente, pelo estabelecimento de uma regulamentação capaz de suprir as demandas atuais e que seja capaz de garantir participação plural e diversificada no setor, ou seja, garantir o princípio da complementaridade. Grupos dominantes ainda se utilizam de manobras escusas para levar a discussão para outro lado, o da censura e da liberdade de imprensa, mantendo assim, a situação sob seu domínio.

Dessa forma, por meio, mais uma vez, da aproximação com o campo e do entendimento teórico necessário acerca dos movimentos empreendidos socialmente, identificamos que estamos inseridos numa sociedade em rede (CASTELLS, 1999), que modifica a capacidade de articulação e interação dos sujeitos das políticas públicas. O surgimento da Internet traz consigo a construção dessas novas formas de sociabilidade, além de configurar-se como via alternativa à concentração das concessões de TV nas mãos da iniciativa privada. Tanto a TV Digital Terrestre como as novas plataformas de

compartilhamento de vídeos potencializam o caráter democratizante dos meios de comunicação em razão das condições técnicas oferecidas, como aumento no número de canais de televisão disponíveis, programação multiplataforma, acesso a serviços públicos via televisão, etc.

Identificamos, porém, que não se trata somente da disponibilidade da tecnologia para a população brasileira. Esse movimento de abertura democrática depende não apenas da ampliação do número de canais e diversificação dos meios de comunicação, mas, acima de tudo, da definição de políticas nacionais de comunicação.

Através de pesquisa de campo, constatou-se tendência de mudança de comportamento dos consumidores midiáticos que migram para novas plataformas e novas formas de assistir aos conteúdos televisivos. No Brasil, esta tendência ainda se apresenta em fase de acomodação, como podemos indicar, devido a qualidade inferior de sinal de Internet disponível em banda larga, quando comparado aos dados levantados sobre os Estados Unidos, que já se mostra mais consolidado quando o assunto é consumir produtos midiáticos pela rede de computadores. Na nova esfera pública globalizada, as novas tecnologias e os novos meios de tráfego de conteúdo geram impactos tanto econômicos quanto políticos e nas formas de sociabilidade, atingindo, desse modo, o espaço público. Os autores da área chamam a atenção para o movimento do setor que pretende manter a hegemonia do grande capital, assim como acontece até hoje, mesmo no ambiente de inovação tecnológica. Torna-se necessário, portanto, a luta e a participação das organizações da sociedade civil para garantir a discussão sobre o novo cenário, e conseqüente inserção da TV pública brasileira nessa nova perspectiva, onde detectamos ser potencialmente capaz de ampliar o acesso.

Portanto, diante da seguinte QUESTÃO CENTRAL: *como se configuram as condições dos acessos da TV pública brasileira e da TV privada, em meio das relações travadas historicamente entre o público e o privado?*, a qual indicamos no início do trabalho, somos capazes de concluir que, apesar de indicações pontuais de fortalecimento da TV pública nos últimos 20 anos, esta ainda continua condenada a condições de acesso restrito, uma vez que as relações históricas travadas na perspectiva apresentada anteriormente, da relação do **privado no público, do estatal no público e do estatal no privado**,

garantiram condições, especialmente através do não avanço de uma legislação própria e condizente, de acesso amplo à TV privada.

Ressaltamos ainda, que, de acordo com a HIPÓTESE *o efetivo exercício da democracia supõe debate público e livre utilização dos meios de comunicação de massa, razão pela qual, em sociedades com democracia formal consolidada, estes são bens públicos controlados estritamente pelo Estado ou por agências por ele instituídas, a fim de garantir o direito fundamental à comunicação/informação*, reafirmamos a importância do debate sobre o sistema público de comunicação e sua relevante atuação na esfera pública contemporânea como espaço de debate e interesse públicos.

Após os avanços apontados, especialmente durante o governo do presidente Lula, nos governos subsequentes de Dilma e, mais recentemente, de forma interina, de Michel Temer, não houve nenhum avanço concreto no campo público de comunicação, nem aos que se referem à regulamentação do campo, nem aos relativos à participação da TV pública brasileira na nova configuração tecnológica por intermédio da TV Digital. O que vemos de fato, é o movimento de retrocesso aos avanços conquistados nas últimas décadas, como apontamos no trabalho, através da divulgação do fechamento da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), indicado pelo presidente Temer no último mês de julho, e da tentativa de afastamento do presidente do conselho da EBC, apesar da flagrante ilegalidade do ato. Essas tentativas, além de representar prejuízo ao exercício da democracia plena, ferem o princípio da complementaridade dos sistemas indicado na CF e afrontam o Estado democrático de direito.

Evidenciamos, contudo, que a inserção das novas tecnologias no setor e a tendência de mudança de comportamento dos indivíduos no que se refere às novas formas de assistir televisão, indica possível alternativa de ampliação de acesso à TV pública brasileira, uma vez que a tecnologia digital se apresenta como a opção ser adotada pelos meios de comunicação ao redor do mundo, estando a forma analógica de transmissão de sinal, ultrapassada. Além de que, há previsão de “construção de uma infraestrutura técnica, pública e única que viabilize a integração das plataformas de serviços digitais por meio de um operador de rede” (BRASIL, 2007).

Ressaltamos, contudo, que se torna fundamental a discussão sobre o sistema público de comunicação no Brasil, uma vez que implica, antes de tudo,

no reconhecimento da multiplicidade de posicionamentos críticos e teóricos necessários e pertinentes à instituição democrática desse país. Esta pesquisa, além de trazer contribuições para o ambiente acadêmico-científico, tem o intuito de servir de instrumento de denúncia, na medida em que pretende contribuir de forma factual às indicações de retrocesso e perda de direitos já conquistados e fundamentais para o exercício da democracia, no âmbito da comunicação pública brasileira e, assim, evitar o fortalecimento e manutenção de acesso amplo a uma única forma de assistir televisão, a privada ou comercial.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ALESSI, G. Candidatos tem 32 emissoras de TV e 141 rádios: prática não é regulamentada. **UOL**, São Paulo, 01 ago. 2014. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/08/01/candidatos-tem-32-emissoras-de-tv-e-141-radios-pratica-nao-e-regulamentada.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

ARENDT, H. **A condição Humana**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, jun. 1996.

ARRETCHE, M. **Uma contribuição para fazermos uma avaliação menos ingênua**. IN: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. B. De. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

AZEVEDO, J. A. et al. Políticas de comunicação e o Capitalismo no Brasil: uma relação de nunca acabar. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 33., 2010, Caxias do Sul. **Anais eletrônicos...** Caxias do Sul: INTERCOM, 2010. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2010/resumos/R5-3091-1.pdf>>. Acesso em 09 mar. 2011.

AZEVEDO, F. A. **Mídia e democracia no Brasil**: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 12, nº 1, Abril/Maio, 2006. P. 88-113.

BAMOUW, E. **A tower in Babel**: a history of broadcasting in the United States to 1933. New York: Oxford University Press, 1966.

BARROS, A. P. F. L. A importância do conceito de esfera pública de Habermas para a análise da imprensa: uma revisão do tema. **Universitas: Arquit. e Comun. Social**, Brasília, v. 5, n. 1/2, p. 23-34, jan./dez. 2008. Disponível em: <[http://mar.2011.http://r.search.yahoo.com/_ylt=A0LEVzQu4aRXJZoA03hXNyoA;_ylu=X3oDMTEyb2JnNWNYbGNvbG8DYmYxBHBvcwMxBHZ0aWQDQjI1MDJfMQRzZWMDc3I/RV=2/RE=1470452143/RO=10/RU=http%3a%2f%2fwww.publicacoesacademicas.uniceub.br%2findex.php%2farqcom%2farticle%2fdownload%2f671%2f706/RK=0/RS=ptaduu96WYTF8KrNNEpa2qKDE1k->](http://r.search.yahoo.com/_ylt=A0LEVzQu4aRXJZoA03hXNyoA;_ylu=X3oDMTEyb2JnNWNYbGNvbG8DYmYxBHBvcwMxBHZ0aWQDQjI1MDJfMQRzZWMDc3I/RV=2/RE=1470452143/RO=10/RU=http%3a%2f%2fwww.publicacoesacademicas.uniceub.br%2findex.php%2farqcom%2farticle%2fdownload%2f671%2f706/RK=0/RS=ptaduu96WYTF8KrNNEpa2qKDE1k->)>. Acesso em: 23 mai. 2011.

BLAKELY, R. J. **To serve the public interest**: Educational broadcasting in the United States. Syracuse: Syracuse University Press, 1979.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. **Dicionário de Política**. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.

BOLAÑO, C. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Heitec, Pólis, 2000.

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

BRASIL. Medida Provisória n.º 398 de 10 de outubro de 2007. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua administração indireta, autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação - EBC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 out. 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Secretaria de Comunicação Social – investimento em mídia**. Brasília, 2007 (a). Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br.pdf>> Acesso em: 12 dez. 2007.

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

BRASIL. Decreto n.º 6.246 de 24 de 11 de dezembro de 2008. Cria a Empresa Brasil de Comunicação - EBC aprova seu Estatuto e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 out. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigo 221, Princípios da produção e programação das emissoras de rádio e televisão. Brasília: Senado, 2016. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_12.07.2016/art_221_.asp>. Acesso em: 3 mar. 2016.

BRITTES, J. G. A revitalização da esfera pública habermasiana pela comunicação ciberespacial. **Biblioteca Online de Ciências da Comunicação**. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/brittes-jucara-revitalizacao-esfera-publica.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2010.

BRITTO, V. C.; BOLAÑO, C. R. S. (Org.). **Rede Globo: 40 anos de poder de hegemonia**, 2005. São Paulo: Paulus, 2005.

BRITTO, V. C.; BOLAÑO, C. R. S. **A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes**. São Paulo: Paulus, 2007.

BRITTOS, V. C. A participação do Estado no mercado de Tv por assinatura. **Biblioteca Online de Ciências da Comunicação**. 2011. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/brittos-valerio-estado-tv-assinatura.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2011.

BRITTOS, V. C. e LOPES, R. S. (org.). Políticas de comunicação e sociedade. São Paulo: INTERCOM, 2012. 346 p. Vol. 02.

BUCCI, E. É possível fazer televisão pública no Brasil?. **Novos Estudos Cebrap**, n. 88, p. 5-18, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n88/n88a01.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2011.

CABRAL FILHO, A. V. Mercado às avessas: o público como parâmetro na regulação da atividade de comunicação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 30., 2007, Santos. **Anais eletrônicos...** Santos: INTERCOM, 2007. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R1256-1.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2010.

CARMONA, B. Papel e a contribuição social da TV pública. **Com Ciência, Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, São Paulo, n. 81, out. 2006. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=18&id=182&tipo=1>>. Acesso em: 01 out. 2010.

CASTELLS, M. Sociedade em Rede. V. 1: **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

COUTO, C. A. A. de M. **Indústria Cultural e hegemonia: o poder público e a produção e disseminação de bens culturais em São Luís do Maranhão**. 2003. Dissertação (Mestrado)– Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, São Luís, 2003. 177p.

COUTO, C. A. A. De M. **Estado, mídia e oligarquia: poder público e meios de comunicação como suporte de um projeto político para o Maranhão**. São Luís: Edufma, 2009.

COSTA, S. Esfera pública e as mediações entre cultura e política no Brasil. **Revista Fórum Media**, Viseu (Portugal), n. 1, 2011. Disponível em: <http://www.ipv.pt/forumedia/fi_3.htm>. Acesso em: 12 mar. 2011.

CRUVINEL, T. TV Pública: o feito e o por fazer. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 jan. 2009. Tendências/Debates. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0201200908.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

CRUZ, R. **A TV Digital no Brasil: tecnologia versus política**. São Paulo: Senac, 2008.

CPB - Corporational Public Broadcasting (website). **Public Broadcasting Revenue Fiscal Year 2013**. Washington, DC: Disponível em: < <http://www.cpb.org/files/reports/revenue/2013PublicBroadcastingRevenue.pdf> > Acesso em: 13 mar. 2014

CPB - Corporational Public Broadcasting (website). **Alternative Sources of Funding for Public Broadcasting Stations**: Corporation for Public Broadcasting. Disponível em: < [http://www.cpb.org/files/aboutcpb/Alternative Sources of Funding for Public Broadcasting Stations.pdf](http://www.cpb.org/files/aboutcpb/Alternative_Sources_of_Funding_for_Public_Broadcasting_Stations.pdf) > Acesso em 13 mar. 2014

CPB - Corporational Public Broadcasting (website). **About Public Media. Retrieved**. Disponível em: < <http://www.cpb.org/aboutpb> > Acesso em 13 mar. 2014

DAVIS, F. D.; BAGOZZI, R. P.; WARSHAW, P. R. User acceptance of computer technology: a comparison of two theoretical models. **Management science**, n. 35, p. 982-1003, ago. 1989.

DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

Douglas, S. J. **Inventing American Broadcasting, 1899-1922**. Baltimore: Johns Hopkins University Press Baltimore, 1989.

DOURADO, J. L.; ANDRES, M. T. TV Digital, políticas públicas e conexões com a cidadania. In: BRITTOS, V. C. (Org.). **Digitalização e práticas sociais**. São Leopoldo: UNISINOS, 2009. p. 121-137.

EBC. Radiobrás. **Agência Brasil**: Empresa Brasil de Comunicação terá diferentes formas de financiamento. Brasília, DF, 2007. Disponível em: < <http://www.agenciabrasil.gov.br> > Acesso em: 12 dez. 2007.

ENLI, S. G. Redefining Public Service Broadcasting Multi-Platform Participation. **Convergence**, n. 14, p. 105-120, jan. 2008.

ENZENSBERGER, H. M. **Elementos para uma teoria dos meios de comunicação**. São Paulo: Conrad, 2003.

FONSECA, F. Mídia, poder e democracia: teoria e práxis dos meios de comunicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 41-69, jul. - dez. 2011.

GRIFFEN, D. **Corporation for Public Broadcasting**: dynamic Inquiry Sessions on Public Service Media 2.0. Scottsdale, AZ: Advanced Strategy Center at Pinnacle Peak, 2009.

GOMES, W. Esfera pública política e mídia: com Habermas contra Habermas. In: RUBIM, A. C. (Org.). **Produção e Recepção dos Sentidos Midiáticos**. Petrópolis: Vozes, 1998. p.155-185.

GOMES, W. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**, v. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2001.

GROTTI, D. A. M. As agências reguladoras. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 06, maio/junho/julho 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-6-MAIO-2006-DINORA.pdf?q=reguladoras>. Acesso em: 30 ago 2016.

HABERMAS, J. **The Structural Transformation of the Public Sphere**, Cambridge: Polity Press, 1962.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, J. **Era das transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOSSOÉ, H. S. **A política de reordenação do sistema público de TV brasileiro e o processo de implementação da TV Brasil** em São Luís do Maranhão. 2012. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, São Luís, 2012, 172p.

INTERVOZES. Sistema público de comunicação no Brasil: as conquistas e os desafios, 2006. Disponível em: <www.direitoacomunicacao.org.br> Acesso em: 23 de fev. 2011.

INTERVOZES. **Sistemas públicos de comunicação no mundo**: experiências de doze países e o caso brasileiro. São Paulo: Paulus, 2009. Disponível em: < <http://www.intervozes.org.br/arquivos/interliv004spcmepb> > Acesso em: 13 jan. 2011.

ITU (website). Time series by country. Disponível em:<<http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>> Acesso em: 8 fev. 2014

JAMBEIRO, O. **Regulando a TV**: uma visão comparativa no Mercosul. Salvador: Edufba, 2000. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/148/1/Regulando%20a%20TV.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

LENINE, Vladimir Ilich. **Obras escolhidas**. V.2. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1980.

JENKINS, H. **Cultura da Convergência**. São Paulo: Aleph, 2008.

KATZMAN, N. The impact of communication technology: Promises and prospects. **Journal of Communication**, n. 24, p. 47-58, abr. 1974.

LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. / Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. São Paulo: Atlas, 2007b

LEAL FILHO, L. **A televisão Pública Brasileira um vazio histórico**. In: HAUSSEN, D. F., BRITTOS, V. C. (orgs.). Economia política, Comunicação e Cultura: aportes teóricos e temas emergentes na agenda política brasileira. Porto Alegre, EDPUCRS, 2009, p. 57-72.

LIMA, V. A. de. **Mídia: teoria e política**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

LIMA, V. A. de. **Regulação das comunicações: história, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

LOPES, I. da S. TV Educativa: novas regras, expansão do sistema e continuidade de velhas práticas políticas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 31., 2008, Natal. **Anais eletrônicos...** Natal: INTERCOM, 2008. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-0944-1.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2010.

LOPES, I. da S. Cultura política e democratização da comunicação no Brasil. In: Encontro da Compolítica, 4., 2011, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: COMPOLÍTICA, 2011. Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/03/lvonete-Lopes.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

MARCONDES, V. Novas tecnologias de conexão e o futuro da esfera. In: Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação da Região Sul, 8., 2007, Passo Fundo. **Anais eletrônicos...** Passo Fundo: INTERCOM, 2007. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sul2007/resumos/R0195-1.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2011.

MARTÍNEZ, A. V. A concentração dos meios de comunicação em sociedades democráticas: perigo para liberdade de expressão ou condição de subsistência?. **Cadernos Adenauer**, v. VIII, n. 4, p. 9-37, 2007. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9457-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2009.

MAURÍCIO, P. Reflexões sobre TV pública. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. 10, n. 3, set.-dez. 2008. Disponível em: <<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/viewFile/200/171>>. Acesso em: 24 dez. 2010.

MARX, R. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MUNDY, G. 'Free-Enterprise' or 'Public Service'? The Origins of Broadcasting in the U.S., U.K. and Australia. **Journal of Sociology**, n.18, p. 279-301, mar. 1982.

MCCAULEY, M. P.; PETERSON, E. E.; ARTZ, B. L.; HALLECK, D. **Public broadcasting and the public interest**: Washigton, DC: ME Sharpe, 2002

NAZARENO, C. **A implantação da TV Pública no Brasil**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1104/implantacao_tv_nazareno.pdf?sequence=4>. Acesso em: 13 mar. 2011.

NUMBER of Netflix paying streaming subscribers in Brazil from 2011 to 2020. **Statista**, 2015. Disponível em: <<http://www.statista.com/statistics/324073/brazil-netflix-subscribers/>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

NG, Y.; NAN, R.; VAN MALSSSEN, K. **Strategies for Sustainable Preservation of Born Digital Public Television**, 2010. Disponível em: <

http://www.thirteen.org/ptvdigitalarchive/files/2009/10/PDPTV_SustainabilityStrategies.pdf> Acesso em: 1 out. 2013

PERDIGÃO, A. **Comunicação Pública e TV Digital**: interatividade ou imperatividade na TV Pública. Fortaleza: EDUECE, 2010.

PONTE, J. R. X., GIRÃO, I. N. M. Comunicação e Democracia constitucional: as possibilidades do sistema público não-estatal. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 32., 2009, Curitiba. **Anais eletrônicos...** Curitiba: INTERCOM, 2009. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-1741-1.pdf>

POSSEBON, S. Modelos de gestão e financiamento são apresentados a Lula. **Ministério da Cultura**, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/foruns_de_cultura/forum_nacional_de_tvs_publicas/na_midia/index.php?p=26740&more=1&c=1&pb=1>. Acesso em: 1 out. 2010.

PRAZERES, M. TV Digital: atropelos e mitos de um processo que não terminou. **Com Ciência, Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, São Paulo, n. 81, out. 2006. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=18&id=184&tipo=1>>. Acesso em: 12 set. 2010.

RAMOS, M. C. A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BRITTOS, V. C.; BOLAÑO, C. R. S. (Orgs.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005. p. 57-76.

REPA, L. Sobre o conceito habermasiano de esfera pública. **Periódico Permanente**, v. 2, n. 3, out. 2013. Disponível em: <<http://www.forumpermanente.org/rede/numero/rev-numero6/seisluizrepa>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

ROCHA, L. V. **A televisão pública num ambiente de competição comercial: estudo dos modelos brasileiro e português**. 2006. 219 f. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, São Paulo, 2006.

ROSA, A. D. **Reforma do Estado brasileiro e agências reguladoras no context de mundialização do capital**. Disponível em: <http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/adimadomingue srosa.pdf>. Acesso em: 30 ago 2016.

ROWLAND, W. D. J. Continuing crisis in public broadcasting: A history of disenfranchisement. **Journal of Broadcasting & Electronic Media**, n. 30, p. 251-274, mar. 1986.

SANTOS, S. d.; SILVEIRA, É. d. Serviço público e interesse publico nas comunicações. IN: RAMOS, M. C.; SANTOS, S. D. (Org.). **Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas**. São Paulo: Paulus, 2007.

SHEPPERD, J. Infrastructure in the Air: The Office of Education and the Development of Public Broadcasting in the United States, 1934–1944. **Critical Studies in Media Communication**. p. 1-14. 2014. No prelo.

SILVA, F. C. da. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma idéia. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 35, p. 117-138. 2001. Disponível em: <<http://sociologiapp.iscte-iul.pt/pdfs/5/56.pdf>> Acesso em: 4 mar. 2010.

SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A Política Social brasileira no século XXI: a prevalência dos Programas de Transferência de Renda**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, M. O. Da S. E [et al.]. **Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos**. São Paulo: Veras; São Luís, MA: GAEEP (Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SIMIONATTO, I. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. Florianópolis: Cortez, 1995.

STATISTICS and facts about Netflix. **Statista**, 2016. Disponível em: <<http://www.statista.com/topics/842/netflix/>>. Acesso em: 3 fev. 2016.

TORRES, R. M. de M. Múltiplas configurações de TV's públicas no Brasil: um estudo preliminar. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 31., 2008, Natal. **Anais eletrônicos...** Natal: INTERCOM, 2008. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-1393-1.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

VALENTE, J. Notas sobre a compreensão da TV Pública como aparelho de Estado na Indústria Cultural. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 31., 2008, Natal. **Anais eletrônicos...** Natal: INTERCOM, 2008. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-1393-1.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

WIMMER, M.; PIERANTI, O. P. Serviços públicos de radiodifusão? Incoerências, insuficiências e contradições na regulamentação infraconstitucional. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación**, v. 11, n. 1, jan.-abr. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/download/156/131>> Acesso em: 5 jul. 2010.

WITHERSPOON, J.; KOVITZ, R.; YORE, J. J.; BARBIERI, R. (1987). **The History of public broadcasting**. Washington, D.C, 1987. Disponível em: <http://www.serialsolutions.com/serialsolutions.com&rft_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:book&rft.genre=book&rft.title=The+History+of+public+broadcasting&rft.au=Witherspoon%2C+John&rft.au=Kovitz%2C+Roselle&rft.au=Yore%2C+J.+J&rft.au=Barbieri%2C+Richard&rft.date=1987-01-01&rft.pub=Current+Newspaper&rft.externalDocID=640772¶mdict=en-US> U6 - Book: Current Newspaper> Acesso em: 21 mai. 2014

APÊNDICE A
QUESTIONÁRIO – LÍNGUA PORTUGUESA

CP: Concordo plenamente

C: Concordo

DP: Discordo plenamente

D: Discordo

Questões	CP	C	DP	D
1. Eu tenho meu próprio computador				
2. É fácil pra mim operar meu computador				
3. Eu tenho meu próprio aparelho celular				
4. É fácil pra mim operar o meu celular				
5. Eu já acessei a internet anteriormente				
6. Eu acesso Internet em casa				
7. Eu acesso Internet em locais públicos (universidade, shoppings, lojas, lan houses, etc)				
8. Eu sei como assistir programas de TV na Internet				
9. Eu sei como assistir programas de TV educativos na Internet				
10. Eu sei como assistir programas de TV no meu computador				
11. Eu já assisti TV no meu computador				
12. É fácil pra mim assistir programas de TV no meu computador				
13. É cômodo/útil pra mim assistir programas de TV no meu computador				
14. Eu prefiro assistir TV no meu computador				
15. Meus amigos ou família assistem TV em seus computadores				
16. Eu já vi outras pessoas assistindo TV no computador				
17. Eu gostaria muito de saber assistir TV no meu computador				
18. Eu assisto programas de TV em alta definição no meu computador				
19. Eu sei como assistir programas de TV no meu celular				
20. Eu já assisti TV no meu celular				
21. É fácil pra mim assistir programa de TV no meu celular				
22. É cômodo/útil pra mim assistir programas de TV no celular				
23. Minha família ou amigos assistem TV no celular				

24. Eu prefiro assistir TV no meu celular				
25. Eu já vi outras pessoas assistirem TV no celular				
26. Eu gostaria muito de saber assistir TV no meu celular				
27. Eu assisto programas de TV em alta definição no meu celular				

APÊNDICE B
QUESTIONÁRIO LÍNGUA INGLESA

- (TDD) I own a computer
- (TAME) It is easy for me to operate my computer
- (TDD) I own a mobile device
- (TAME) It is easy for me to operate my mobile device
- (TDD) I have used the Internet before
- (TDD) I have access to the internet at home
- (TDD) I have access to the internet in a public area
- (TDD) I know how to find TV news on the Internet
- (TDD) I know how to find educational programs on the Internet
- (TAM) I know how to watch TV programs on my computer
- (IDT) I have watch TV program on my computer
- (TAM) It is easy for me watch TV programs on my computer
- (TAM) It is helpful for me to watch TV programs on my computer
- (IDT) I prefer to watch TV programs on my computer
- (TAM) My friends or family watch TV on their computers
- (IDT) I have seen other people watching TV on computers
- (DM) I would really like to be able to watch TV on my computer
- (DM) TV programs on my computer are of high quality
- (TAM) I know how to watch TV programs on my mobile device
- (IDT) I have watch TV program on my mobile device
- (TAM) It is easy for me watch TV programs on my mobile device
- (TAM) It is helpful for me to watch TV programs on my mobile device
- (IDT) I prefer to watch TV programs on my mobile device
- (TAM) My friends or family watch TV on their mobile devices
- (IDT) I have seen other people watching TV on a mobile device
- (DM) I would really like to be able to watch TV on my mobile device
- (DM) TV programs on my device mobile phones are of high quality

APÊNDICE C
MATRIZ DE QUESTÕES

Theory – factors	Questions	Likert scale
IDT factors: 1) Triability 2) Usefulness 3) Ease of use 4) Self efficacy	1- I have watch TV program on my computer 2- I prefer to watch TV programs on my computer 3- I have seen other people watching TV on computers 4- I have watch TV program on my mobile device 5- I prefer to watch TV programs on my mobile device 6- I have seen other people watching TV on a mobile device	<input type="checkbox"/> Strongly agree <input type="checkbox"/> Agree <input type="checkbox"/> Disagree <input type="checkbox"/> Strongly disagree
TAM and TAME factors: 1) relative advantage 2) Compatibility 3) Complexity 4) Triability 5) Observability	1- I know how to watch TV programs on my computer 2- It is easy for me watch TV programs on my computer 3- It is helpful for me to watch TV programs on my computer 4- My friends or family watch TV on their computers 5- I know how to watch TV programs on my mobile device 6- It is easy for me watch TV programs on my mobile device 7- It is helpful for me to watch TV programs on my mobile device 8- My friends or family watch TV on their mobile devices	<input type="checkbox"/> Strongly agree <input type="checkbox"/> Agree <input type="checkbox"/> Disagree <input type="checkbox"/> Strongly disagree
DM factors: 1) Network interface 2) Multimedia: service that combines text, sound, and image into one device 3) Mobility: delivers a wide	1- I would really like to be able to watch TV on my computer 2- TV programs on my computer are of high quality 3- I would really like to be able to watch TV on my mobile device	<input type="checkbox"/> Strongly agree <input type="checkbox"/> Agree <input type="checkbox"/> Disagree <input type="checkbox"/> Strongly disagree

<p>variety of contents through portable devices 4) interactivity</p>	<p>4- TV programs on my device mobile phones are of high quality</p>	
<p>TDD factors: - mental access - material access - skill Access - usage access</p>	<p>1- I own a computer 2- I own a mobile device 3- I have used the Internet before 4- I have access to the internet at home 5- I have access to the internet in a public área 6- I know how to find TV news on the Internet 7- I know how to find educational programs on the Internet</p>	