Novos canais públicos da TV digital e o direito à comunicação no Brasil*

New public DTV channels and the right to communicate in Brazil

Octavio Penna Pieranti**

Lucas Borges de Carvalho***

RESUMO:

Quais são os principais obstáculos à implementação dos sistemas público e estatal de radiodifusão no Brasil? Partindo desse problema, este artigo tem, por objetivo, situar a criação dos novos canais públicos, previstos na regulamentação do Sistema Brasileiro de TV Digital, no contexto do fortalecimento do direito à comunicação no Brasil. Demonstra-se que tanto esses canais quanto o sistema público de radiodifusão estão intimamente vinculados à garantia desse direito e, consequentemente, à própria democracia brasileira. Para atingir esse objetivo, o artigo discute os conceitos de democracia e direito à comunicação; aborda a constituição dos sistemas público e estatal de radiodifusão, definidos como complementares ao

* Artigo recebido em 5 de outubro de 2016 e aprovado em 18 de abril de 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v275.2017.71648>

** Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: octavio.pieranti@gmail.com. Doutor em administração e mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape/FGV) e bacharel em comunicação social/jornalismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador de pós-doutorado na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (FAC/UnB).

*** Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, Brasil. E-mail: lucasbcarvalho@gmail.com. Doutor em direito pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Procurador federal da Advocacia-Geral da União (AGU).

sistema privado; narra a história da TV digital no país, desde o processo decisório de escolha do sistema; e apresenta os novos canais digitais como espaço público para a manifestação da comunidade e do poder público, estabelecendo-se sua vinculação com o direito à comunicação e com a democracia. Conclui-se que, se enfrentados adequadamente os principais problemas e desafios apontados, os novos canais públicos têm o potencial de modificar o quadro da radiodifusão no país.

PALAVRAS-CHAVE:

TV digital — direito à comunicação — democracia — radiodifusão pública — regulação dos meios de comunicação

ABSTRACT:

What are the main obstacles to the implementation of state and public broadcasting systems in Brazil? Taking into account this problem, this article's objective is to place the creation of the new public channels, mentioned in the regulation of the Brazilian Digital TV System, in the context of development of the right to communicate in Brazil. It is shown that both the channels and the public broadcasting system are closely linked to the guarantee of the right to communicate and, consequently, the Brazilian democracy. To achieve this goal, the article discusses the concepts of democracy and the right to communicate; debates the formation of public and state-owned broadcasting systems, defined as complementary to the private system; tells the story of Digital TV in the country since its decision-making process; and presents the new public channels as a public space for the manifestation of the community and the Government, establishing a connection with the right to communicate and democracy. In conclusion, we demonstrate that, if the main problems and challenges are properly faced, the new public channels will have the potential to modify the broadcasting framework in the country.

KEYWORDS:

Digital television — right to communicate — democracy — public broadcasting — media regulation

1. Introdução

Em 2006, surgia a previsão normativa de novos canais na televisão brasileira – os canais do Poder Executivo, da Educação, da Cultura e da Cidadania. Eles nasciam com o Sistema Brasileiro de TV Digital, também previsto no mesmo decreto. Nove anos depois, era regulamentado o funcionamento de todos esses canais; o sistema, por sua vez, estava bem mais avançado, viabilizando transmissões digitais nas maiores cidades do país.

A demora na implantação dos novos canais era compatível com a própria trajetória dos sistemas público e estatal de radiodifusão, nos quais eles se inserem, como se procurará apresentar neste artigo. Afirmados pela Constituição Federal em 1988, esses sistemas viviam de experiências anteriores, nem sempre exitosas ou articuladas, enquanto o sistema privado se consolidava desde os primeiros anos da radiodifusão no Brasil.

Nesse cenário, o problema tratado neste artigo diz respeito à identificação dos principais obstáculos à implementação dos sistemas público e estatal de radiodifusão no país. Assim, o objetivo, neste texto, é situar a criação dos canais do Poder Executivo, da Educação, da Cultura e da Cidadania no contexto de desenvolvimento de um sistema público de radiodifusão que está intimamente vinculado à garantia do direito à comunicação e, conseqüentemente, à própria democracia brasileira.

Para atingir esse objetivo, o artigo relaciona, na seção seguinte, os conceitos de democracia e direito à comunicação; a seguir, aborda a constituição dos sistemas público e estatal de radiodifusão; trata do histórico da TV digital no Brasil, desde o início dos testes para a definição do sistema a ser adotado; e, por fim, apresenta os quatro canais como um espaço para a manifestação da comunidade e do poder público, destacando-se a relação entre eles e a garantia do direito à comunicação, bem como os principais desafios a serem enfrentados no processo de sua implementação.

2. Democracia e direito à comunicação

Poucos questionariam a assertiva de que os meios de comunicação exercem papel relevante nas democracias contemporâneas. Esses meios, dada a sua ampla penetração social, têm o poder de pautar a agenda pública de discussões, de influenciar a opinião pública e de conferir visibilidade a determinados assuntos e grupos sociais em detrimento de outros.

Essas observações fazem-se presentes nas reflexões de diversos autores, não sendo objetivo deste trabalho problematizar, do ponto de vista teórico, a relação entre mídia e democracia. Apenas a título de referência sucinta, pode-se, por exemplo, apontar o construto teórico da *poliarquia* de Robert Dahl,¹ que seria um regime político marcado pela grande participação, pela valorização dos direitos individuais e por alternância de poder. O autor aponta seis instituições políticas como essenciais a essa nova abordagem democrática, das quais duas estão diretamente relacionadas com a comunicação de massa: liberdade de expressão e fontes de informação diversificadas.

Essa diversidade de fontes de informação está relacionada com a função dos meios de comunicação na construção de direitos democráticos, já que seu papel ultrapassa a atividade objetiva de divulgação de notícias. O encorajamento da participação da sociedade na vida pública;² o incentivo ao desenvolvimento de novas ideias e de seu debate na vida pública;³ a promoção da cidadania a partir da oferta de informações importantes; a mediação no diálogo entre sociedade e governo; e a fiscalização do poder público,⁴ entre diversas outras, aparecem frequentemente como elementos fundamentais relacionados com o setor da comunicação, na perspectiva de uma abordagem liberal, ao longo dos séculos, sobre o papel da mídia em contextos democráticos.

Tamanho poder suscita, ao menos, duas questões essenciais. A primeira, a respeito da relação que se estabelece entre os meios de comunicação e a democracia, posto que, muito além de um *meio*, no sentido estrito de ponte ou veículo de transmissão de mensagens entre emissor e receptor, o que se tem é a própria constituição e conformação do espaço público. Como explica Eugênio Bucci, em análise sobre a TV no Brasil:

A televisão não mostra lugares, não traz lugares de longe para muito perto — *a televisão é um lugar em si*. [...] O lugar da TV, ou melhor, a TV como lugar, nada mais é do que o novo espaço público, ou uma esfera pública expandida. [...] Às vezes, tenho a sensação de que, se tirássemos a TV de dentro do Brasil, o Brasil desapareceria. A televisão se tornou,

¹ DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.

² TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

³ HOLMES, Stephen. Liberal constraints on private power? Reflections on the origins and rationale of access regulation. In: LICHTENBERG, Judith (Ed.). *Democracy and the mass media*. Nova York: Cambridge University Press, 1990. p. 21-65.

⁴ GRABER, Doris A. Press freedom and the general welfare. *Political Science Quarterly*, v. 101, n. 2, p. 257-275, 1986.

a partir da década de 1960, o suporte do discurso, ou dos discursos que identificam o Brasil para o Brasil. Pode-se mesmo dizer que a TV ajuda a dar o formato da nossa democracia.⁵

Daí se poder afirmar que a TV constitui uma esfera privilegiada de representação política por meio da qual se definem os temas que integram a agenda pública de debates, formam-se preferências, expõem-se as mais diversas concepções e visões de mundo e se realizam os debates públicos, com impacto direto sobre os fóruns institucionais de deliberação pública.⁶

No entanto, o acesso a essa esfera de representação política é tolhido por inúmeras barreiras, principalmente de natureza econômica e simbólica, que minam o pluralismo e obstam a participação e a expressão de determinados interesses e opiniões, notadamente aqueles associados a grupos sociais minoritários. O que nos leva a uma segunda questão essencial: quem controla os meios de comunicação?

O problema a ser enfrentado é o de que, nas sociedades contemporâneas, o controle sobre os meios de comunicação é cada vez mais concentrado por grandes grupos econômicos. Nesse contexto, a regulação sobre os meios de comunicação não pode, simplesmente, basear-se em uma concepção liberal de liberdade de expressão, cujo foco central era a proteção dos indivíduos ante o arbítrio do Estado. Embora ainda permaneça necessária, essa proteção é insuficiente, dado que muitas — e, em certas situações, as principais — ameaças à formação de um espaço público aberto e plural provêm dos grandes conglomerados de mídia e de seus interesses comerciais.⁷

A ideia de direito à comunicação surge, justamente, como complemento ao conceito liberal de liberdade de expressão, consagrando, no linguajar jurídico, demandas por uma maior descentralização do acesso e do poder sobre os meios de comunicação de massa. O termo foi utilizado pela primeira vez por Jean d'Arcy, em um artigo publicado no final da década de 1960, no qual discutia as transformações e os desafios suscitados pelas transmissões diretas por satélite.

⁵ BUCCI, Eugênio. A crítica de televisão. In: BUCCI, E.; KEHL, M. R. *Videologias*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 31-32.

⁶ MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *RBCS*, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

⁷ THOMPSON, John B. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 206-211.

No artigo em questão, o autor expressava, por um lado, otimismo quanto às novas possibilidades tecnológicas, as quais permitiriam transcender as fronteiras nacionais, mediante a formação de uma opinião pública global e a ampliação da oferta de conteúdos e dos direitos de escolha dos telespectadores. De outro lado, ao ponderar que “quem controla as comunicações efetivamente controla a sociedade”, destacava os desafios da regulação sobre as novas tecnologias, apontando a necessidade de cooperação internacional e de criação de novas instâncias globais de discussão e deliberação, com o fim de evitar qualquer “tentativa unilateral de dominação” e salvaguardar “os interesses do público e a livre circulação da informação”.⁸

Reverendo o artigo sob o olhar do século XXI, não faltam motivos para o ceticismo — ou, talvez, para o pessimismo — quanto às possibilidades abertas pelas novas tecnologias da informação. Não obstante, permanecem atuais os desafios pontuados pelo autor em torno da garantia do direito à comunicação e da necessidade de serem estruturados mecanismos de regulação que promovam e ampliem o pluralismo e a livre circulação da informação no âmbito dos meios de comunicação e da TV em particular.

Tais afirmações são válidas especialmente para o caso do Brasil, onde poucas inovações legais e políticas públicas foram implementadas visando à efetiva garantia do direito à comunicação como forma de contrabalançar um cenário marcado pelos escassos limites impostos pela regulação à concentração econômica e à propriedade cruzada. De acordo com Valério Cruz Brittos e Marcelo Schmitz Collar:

Ainda que o fenômeno seja inerente ao capitalismo global, no Brasil, em particular, a concentração da propriedade da indústria midiática é assustadoramente desigual, sobretudo no caso da televisão, em especial quando considerado o sistema de rede, em que um conjunto de emissoras distribui um mesmo conteúdo, programado majoritariamente por um único centro. [...] A reversão desse quadro seria facilitada por mecanismos que conferissem ao titular do direito a prerrogativa de se expressar publicamente. Tal prerrogativa deveria ir além do simples direito de obter informação e de livre expressão,

⁸ D'ARCY, Jean. Direct Broadcast satellites and the right to communicate. *EBU Review*, v. 118, p. 14-18, 1969.

garantindo o acesso aos meios de comunicação, bem como condições técnicas para a produção e veiculação das informações.⁹

Dessa maneira, complementando a concepção tradicional de liberdade de expressão, o direito à comunicação expressa pretensões de justiça que reclamam pela superação dos obstáculos que impedem o acesso ao espaço público constituído pelos meios de comunicação. Põem-se em causa, aqui, não apenas a proteção de indivíduos em face do Estado, mas, principalmente, os efeitos decorrentes da concentração econômica sobre o pluralismo e a representatividade política no âmbito dos meios de comunicação.

É diante desse cenário que se coloca a importância da formação dos sistemas público e estatal de radiodifusão no país, previstos na Constituição Federal, nos quais se inserem os canais do Poder Executivo, da Educação, da Cultura e da Cidadania. Na medida em que financiados, em grande parte, com recursos públicos e vinculados de forma mais estreita a finalidades educativas e culturais, além de não contar com a pressão de imperativos econômicos, tais como a lógica do lucro e a busca incessante por audiência e anunciantes, essas emissoras podem constituir um espaço público alternativo, no qual outras vozes e visões de mundo possam ganhar visibilidade e expressão pública.

3. Os sistemas público e estatal de radiodifusão no Brasil

Entre as mais significativas inovações da Constituição de 1988 no que concerne à regulação das comunicações, está o princípio da complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal de radiodifusão, conforme previsto em seu art. 223. Vale destacar que os serviços de radiodifusão compreendem o rádio e a chamada TV “aberta”. Quais são a relevância e o alcance do novo princípio constitucional?

Sob o ponto de vista histórico, pode-se dizer que o princípio da complementaridade foi inspirado em norma similar existente na área de educação — em particular quanto à classificação das escolas em públicas, privadas e comunitárias — e tinha por objetivo “corrigir o inquestionável desequilíbrio

⁹ BRITTOS, Valério; COLLAR, Marcelo. Direito à comunicação e democratização no Brasil. In: SARAVIA, E.; MARTINS, P.; PIERANTI, O. *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 71-72.

histórico existente entre esses sistemas, com a óbvia hegemonia do sistema privado”.¹⁰

De fato, mesmo nos períodos de franco autoritarismo, como durante a ditadura militar, e à diferença de outros setores econômicos relevantes, submetidos a monopólio estatal (como os de telecomunicações e energia antes das privatizações), os negócios das principais emissoras comerciais floresceram constante e livremente, sem concorrência significativa de emissoras públicas ou estatais. Com poucas alterações, entre elas incluída a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), empresa coordenadora das iniciativas de comunicação pública no âmbito federal, o cenário permanece o mesmo até os dias atuais.¹¹

Nesse sentido, ao contrário do modelo europeu, no qual predominou a noção de serviço público de radiodifusão, a ser assegurado pelo Estado e vinculado a finalidades educativas e culturais, no Brasil, a radiodifusão se estabeleceu como um negócio predominantemente privado. Tanto sob a ótica da prestação direta do serviço quanto da efetiva regulação, a participação estatal sempre foi reduzida, ressalvados a imposição da censura, o estrito controle sobre a distribuição das outorgas, a gestão do espectro e o aparato de fiscalização, com atividade disciplinada por legislação proveniente da década de 1960, compatível com seu tempo, e omissa em relação a diversos debates e problemas posteriores.

A Constituição de 1988 tenta romper, ao menos em tese, com esse cenário ao delinear no horizonte futuro do país a construção de dois outros sistemas complementares ao modelo privado e que deveriam suprir suas deficiências em termos de oferta de conteúdo, ampliando, assim, o pluralismo no âmbito do rádio e da TV. Observe-se que, enquanto a programação básica do sistema privado se baseia, como regra, em critérios de ordem econômica, excluindo conteúdos que não apresentem o devido retorno financeiro, a programação das emissoras estatais e públicas deve possuir um vínculo mais estreito com a promoção de finalidades educativas e culturais, as quais devem reger a escolha da grade de programação.

Do ponto de vista conceitual, as emissoras estatais são aquelas que transmitem conteúdos institucionais de órgãos públicos. É o caso, por exemplo,

¹⁰ LIMA, Venício. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2011. p. 95.

¹¹ CARVALHO, Lucas Borges de. A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 264, p. 245-277, set./dez. 2013.

do canal NBr, da TV Justiça, da TV Câmara e da TV Senado, distribuídos inicialmente apenas por assinatura e, apenas anos depois, de forma “aberta”. Tais canais são diretamente submetidos a autoridades públicas, não possuem autonomia de gestão e nem contam com a participação da sociedade civil em seus processos decisórios. Apesar disso, por serem financiadas com recursos públicos e deverem obediência aos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativas, as emissoras estatais também devem estar a serviço do interesse público. Nas palavras de Eugênio Bucci:

Ao contrário da crença bastante arraigada na cultura política brasileira, uma emissora pertencente ao Estado não pode eximir-se de estar a serviço do interesse público. Nada mais absurdo do que dizer que um canal de rádio, por pertencer ao Estado, não precisa ter compromisso com a verdade dos fatos e pode fazer proselitismo partidário a favor do governo, escondendo os acontecimentos que os gestores da máquina pública pensam ser negativos.¹²

Assim, embora privilegiem conteúdos de cunho institucional, as emissoras estatais têm o dever constitucional de *informar* o cidadão — com todas as implicações éticas e legais que devem ser observadas no exercício dessa função — garantindo o respeito ao direito à comunicação mediante a formação de um espaço público alternativo, complementar àquele constituído pelas emissoras comerciais. Daí a impossibilidade de essas emissoras realizarem proselitismo político, propaganda oficial ou promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, o que, aliás, é expressamente vedado pelo art. 37, §1º, da Constituição Federal.

Por sua vez, as emissoras públicas também estão submetidas ao dever de informação, caracterizando-se, porém, pela *independência editorial* em relação aos setores privado e estatal. Embora o princípio de independência editorial dependa de vários fatores e comporte graus e arranjos institucionais distintos, pode-se dizer que ele está necessariamente vinculado à busca de uma maior autonomia de gestão e financeira, contando, ainda, com mecanismos de controle social sobre sua atuação.

¹² BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 76.

No Brasil, a Lei nº 11.652, de 7 de abril de 2008, baseou-se nesses princípios para regular a EBC, empresa que controla, entre outras emissoras, a TV Brasil. Conforme estabelecido na lei, os serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo devem observar, entre outros princípios, “autonomia em relação ao Governo Federal para definir produção, programação e distribuição de conteúdo” (art. 2º, VIII). Além disso, é assegurada a “participação da sociedade civil no controle da aplicação dos princípios do sistema público de radiodifusão” (art. 2º, IX), o que se materializa mediante a eleição de representantes da sociedade civil para integrar o Conselho Curador, órgão de natureza consultiva e deliberativa (art. 15).

No que concerne à autonomia e à sustentabilidade financeira, a Lei nº 11.652/2008 previu um sistema misto, de acordo com o qual as atividades da EBC são custeadas tanto por recursos públicos quanto por privados. No primeiro caso (art. 11, I e III), os recursos advêm do orçamento federal e da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, tributo pago por prestadoras de serviços de telecomunicações e de radiodifusão. Na segunda hipótese (art. 11, VI e VII), a lei autorizou a EBC a receber apoio cultural e a transmitir publicidade institucional de entidades de direito público e privado, “vedada a veiculação de anúncios de produtos ou serviços”.

O modelo institucional da EBC segue, com algumas nuances, referências de padrões internacionais, como o da British Broadcasting Company (BBC) e o da France Télévision, ambas custeadas com recursos públicos e sujeitas a mecanismos de transparência e controle social. No entanto, mesmo com essa previsão normativa, existem críticas ao atual estágio de independência editorial e autonomia das emissoras mantidas pela EBC.

Eugênio Bucci defende que o maior problema da TV Brasil estava na sua vinculação direta à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, órgão responsável, à época da crítica, pela assessoria de imprensa do Planalto e pela propaganda oficial. Como se não bastasse o nítido conflito de interesses — expresso na contradição entre os papéis, exercidos cumulativamente pelo ministério supervisor, de anunciante, relações públicas e responsável por uma emissora pública independente —, os membros do Conselho de Administração e os diretores da empresa são todos indicados pelo Poder Executivo.¹³ Com isso, sua autonomia se torna muito frágil, seja porque impacta a tomada de decisões (editoriais, inclusive) que contrariem os interesses do governo federal, seja porque esse mesmo governo detém

¹³ Ibid., p. 112-117.

diversos mecanismos para pressionar e enquadrar a estatal. Assim sintetiza Teresa Otondo:

As emissoras emanadas do Poder Executivo, como a TV Brasil, da Empresa Brasileira de Comunicação, criada em 2008, têm a meu ver um estatuto ainda ambíguo nesse contexto: esta é pública por seus objetivos, mas estatal por sua origem e estrutura ainda que tenha integrado representantes da sociedade civil em seu conselho.¹⁴

Nessa linha, vale mencionar episódio recente, no qual, aproveitando-se dessa ambiguidade que cerca a estrutura da TV Brasil, o presidente da República, então interino, exonerou seu diretor-presidente antes do término de seu mandato. Nesse caso, a decisão administrativa foi revertida liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em uma decisão monocrática do ministro Dias Toffoli, que determinou a readmissão do diretor, fortalecendo, dessa maneira, o princípio da autonomia de gestão da empresa.¹⁵

Posteriormente foi editada a Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016, que extinguiu o Conselho Curador e a previsão de mandato estável para o diretor-presidente da EBC, cujo principal mecanismo de demissão era justamente a falta de apoio pelo referido conselho. Como o modelo da EBC se pretendia participativo, bem como visava, por meio do mandato, impedir que seu diretor-presidente — e, conseqüentemente, a linha editorial das emissoras — estivesse sujeito a ameaças políticas de maior monta, a revogação desses dispositivos legais traz prejuízos significativos à autonomia da empresa.

O diretor-presidente chegou a ser exonerado pela segunda vez, porém, no mesmo dia, a presidência da República tornou o ato sem efeito. Em seguida, o ministro Dias Toffoli revogou a decisão liminar por considerar que, após a alteração legislativa, a ação judicial perdera seu objeto, autorizando, assim, a nomeação de um novo diretor-presidente.¹⁶ Até a conclusão deste trabalho, a medida provisória ainda não havia sido apreciada pelo Congresso Nacional.

¹⁴ OTONDO, Teresa Monteiro. *Televisão pública: para quem e para quê?* São Paulo: Anablume, 2012. p. 63.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.205*. Rel. min. Dias Toffoli. Impetrante: Ricardo Pereira de Melo. Impetrado: presidente da República. Julgado em 1º/6/2016.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.205*. Rel. min. Dias Toffoli. Impetrante: Ricardo Pereira de Melo. Impetrado: presidente da República. Julgado em 6/9/2016.

O exemplo da TV Brasil é relevante porque traz à tona os principais dilemas que envolvem a comunicação pública no país e que devem nortear a análise sobre os Canais do Poder Executivo, da Educação, da Cultura e da Cidadania. Nesse sentido, para além da análise descritiva das prescrições legais, é preciso considerar sua relação concreta com o que Eugênio Bucci chamou de “narcisismo incrustado na comunicação pública”,¹⁷ isto é, a força real e os efeitos da cultura institucional de submissão de emissoras públicas e estatais a interesses não compatíveis com a finalidade pública que rege suas atividades, cuja face mais visível é a possibilidade de ingerência por determinadas autoridades, por meio de prerrogativas discricionárias, formais e informais.

Em sentido similar, Teresa Otondo afirma que, no contexto da comunicação pública na América Latina, só as leis não são “garantia suficiente para uma ‘boa televisão’”, já que “as contingências políticas e econômicas” geram “instabilidade contínua e, portanto, ‘má televisão’”.¹⁸ Quando isso ocorre, isto é, quando a norma sucumbe aos fatores reais de poder, a independência se converte em subserviência; o espaço público, em trincheira partidária; a informação, em propaganda; e o pluralismo, em retórica vazia, que dissimula os interesses predominantes do discurso oficial.

Postos esses termos, passamos a analisar a regulação sobre a TV digital, procurando identificar os elementos que denotam a importância dos canais públicos instituídos por essa regulação no contexto da radiodifusão brasileira. Por outro lado, diante do personalismo e das deturpações de finalidade tão comuns no cenário político do país, iremos considerar as limitações e os desafios que esses novos canais devem enfrentar para garantir o respeito ao direito à comunicação e afirmar-se como espaço público complementar à radiodifusão comercial.

4. Histórico e características básicas da TV digital no Brasil

O ano de 1991 pode ser entendido como o marco inicial da definição de um novo padrão tecnológico para a televisão brasileira. Naquele ano, o governo federal criou a Comissão Assessora de Assuntos de Televisão (COM-TV), responsável por planejar o futuro da TV em “alta definição”.

¹⁷ Eugênio Bucci, *O Estado de Narciso*, op. cit., p. 26.

¹⁸ Teresa Monteiro Otondo, *Televisão pública*, op. cit., p. 23.

A discussão pouco evoluiu até a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que, a partir de 1998, passou a supervisionar testes, conduzidos pela iniciativa privada, com o objetivo de analisar o desempenho de três sistemas de TV digital: o norte-americano, o europeu e o japonês. A partir desse momento, ganha força o uso do termo “sistema”, fruto de um entendimento de que a TV digital representaria bem mais que um simples avanço tecnológico.¹⁹

Ocorreu uma mudança de rumo no processo decisório, em 2003, com a posse de um novo governo. A nova gestão do Ministério das Comunicações optou por fomentar pesquisas em diferentes centros e instituições de ensino brasileiros, com vistas ao desenvolvimento de um padrão nacional de TV digital. Essa visão sucumbiu com nova mudança de gestão, cerca de um ano depois, que retomou a perspectiva de testes dos três sistemas mencionados anteriormente. Do projeto de “sistema nacional”, restaram alguns componentes desenvolvidos que seriam incorporados futuramente ao sistema definido. O principal deles era o Ginga, que, de forma objetiva, pode ser definido como uma plataforma que dá suporte à comunicação entre o sistema operacional e os aplicativos, viabilizando-os. Uma de suas principais funções é o apoio à interatividade, tratada adiante.

O Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre (SBTVD-T) foi criado a partir de dois Decretos, o nº 4.901, de 26 de novembro de 2003, e o nº 5.820, de 29 de junho de 2006, que, de fato, elenca suas bases técnicas. Baseia-se no sistema japonês, testado anteriormente, porém prevê a incorporação de melhorias brasileiras, como o citado Ginga. Vários foram os argumentos utilizados, à época, para a defesa desse padrão: ele seria o mais robusto, do ponto de vista técnico; estava menos sujeito a interferências; os parâmetros técnicos de canalização de frequências eram semelhantes no Brasil e no Japão; e o padrão permitiria, por meio da multiprogramação, a veiculação simultânea de um maior número de programações ou, em uma palavra, maior diversidade na televisão brasileira.

Convém ressaltar que a escolha do sistema japonês foi objeto de diversas críticas acadêmicas e dos movimentos sociais. Em síntese, os críticos argumentavam que (a) a discussão tratou apenas de aspectos técnicos — e, portanto, excludentes —, ao invés de ter aproveitado o momento para a revisão de todo o modelo de operação da radiodifusão no país; (b) foram abandonados

¹⁹ PIERANTI, Octavio Penna. *O Estado e as comunicações no Brasil: construção e reconstrução da administração pública*. Brasília, DF: Abras; Lecotec, 2011.

investimentos milionários realizados para o desenvolvimento da pesquisa de um sistema brasileiro; e (c) o governo teria apenas capitulado às grandes redes nacionais, favoráveis ao padrão japonês.²⁰

As críticas mencionadas — algumas, frise-se, procedentes — foram submetidas à apreciação do STF, que, ao final, em uma decisão controversa, considerou constitucional e legitimou todo o processo de transição para a TV digital.²¹ Não é objetivo deste trabalho discutir o processo de decisão acerca do SBTVD-T, mas sim avaliar uma de suas contribuições, a criação dos novos canais públicos à efetivação do direito à comunicação. Cabe, porém, abordar sucintamente dois tópicos já mencionados e que são elementos importantes para essa efetivação: a multiprogramação e a interatividade.

A interatividade na TV digital permite ao telespectador reagir, pelo próprio aparelho, aos conteúdos transmitidos. O potencial real da interatividade para cada telespectador estará condicionado não apenas aos estímulos do conteúdo transmitido, como também à existência do chamado canal de retorno. Caso o telespectador tenha, via TV, acesso à internet ou a outro canal de transmissão, ele poderá “responder” diretamente à emissora; caso não tenha, ainda assim poderá fazer uso da interatividade local, mais limitada.

Para as emissoras comerciais, a interatividade despertou uma atratividade inicial no que se refere à possibilidade de venda de produtos. Já para o poder público, a interatividade representaria a possibilidade de implementação de políticas públicas, que alcançariam o cidadão, a depender do caso, por um custo razoável se comparado às outras alternativas.²² Essa discussão ganhou força no âmbito de outra maior, relacionada com o potencial do governo eletrônico: o sistema escolhido permitiria ao poder público ficar em contato com o cidadão *também* pela televisão, meio importante na vida dos brasileiros há décadas.

²⁰ MOTA, Maria Regina de Paula; TOME, Takashi; TAVARES, Francisco. O processo de deliberação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital: aspectos técnicos, políticos e jurídicos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXIX, 2006, Brasília. *Anais...* Brasília: Intercom, 2006. 1 CD-ROM; BOLAÑO, César; BRITTOS, Valério Cruz. *A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes*. São Paulo: Paulus, 2007; JAMBEIRO, Othon. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos? *Estudos de Sociologia*, a. 12, n. 24, p. 85-104, 1. sem. 2008; ROTHBERG, Danilo; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Lei de telecomunicações e órgão regulador no Brasil: desafios e obstáculos à luz da experiência britânica e europeia. *Estudos de Sociologia*, a. 12, n. 24, p. 141-156, 1. sem. 2008.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.944*. Rel. min. Ayres Britto. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Requerido: presidente da República. Julgado em 5/8/2010.

²² ESCOBAR, Marco Lunardi; ROSARIO, Daniel Alves do. A TV Digital do Brasil: Políticas, Implantação e Características. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXXVIII, 2015, Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro: INTERCOM, 2015. 1 CDRON

Já a multiprogramação é a possibilidade de veiculação, em um mesmo canal, de diferentes programações simultâneas e independentes entre si. Assim, no mesmo espaço, de 6 MHz, em que o sistema analógico permitia a transmissão de um único canal, é possível, no sistema digital, a veiculação de quatro ou mais faixas de programação, a depender do que se poderia chamar, em linguagem não técnica, de qualidade da imagem para o telespectador.

O telespectador tende a não sentir diferença entre essas programações e as que ocupam um canal inteiro. Eventualmente, poderá perceber uma redução na qualidade da imagem, porém a perceberá, ainda, como muito superior à programação que assistia na TV analógica, caso o recurso da multiprogramação seja utilizado da forma correta. Para o regulador, contudo, esse recurso tem potencial gigantesco: significa a entrada em operação de diferentes programações utilizando “espaço” bem inferior, ou seja, como já ressaltado, passa a ser possível alocar um maior número de programações, eventualmente de emissoras distintas, no mesmo espectro utilizado para a prestação do serviço.

Até o presente, o recurso da multiprogramação foi regulamentado apenas para uso pelos canais da União (incluindo os canais previstos no Decreto nº 5.820, de 2006). O exemplo mais claro de uso desse recurso é a TV Câmara: em um único canal, ela veicula, em dezenas de municípios, simultaneamente as programações, independentes entre si, da Câmara dos Deputados, da Assembleia Legislativa e da Câmara de Vereadores locais.

O Decreto nº 5.820/2006, já citado, prevê a reserva de quatro canais para a União em todos os municípios brasileiros: um do Poder Executivo e outros três da Cultura, da Educação e da Cidadania. O primeiro pode ser entendido como o canal de notícias NBr, existente desde a década de 1990 (e, nesse caso, seria eminentemente estatal, já que instâncias de participação social não fazem parte de sua governança); ou pode ser compreendido como a TV Brasil, que foi inicialmente regulamentada pela Lei nº 11.652/2008, que autorizou a criação da EBC.

Os dois seguintes foram regulamentados em 2015, por atos dos Ministérios das Comunicações, da Cultura (MinC) e da Educação (MEC), como se apresentará na próxima seção. Por fim, o Canal da Cidadania foi regulamentado pelo Ministério das Comunicações, após a publicação do Decreto nº 7.670, de 16 de janeiro de 2012, o qual autorizou a outorga do canal para estados e municípios interessados (não sendo mais, portanto, competência da União operá-lo).

Vale mencionar, ainda, que, em complemento ao disposto no Decreto nº 5.820/2006, o Ministério das Comunicações editou a Portaria nº 1.581, de 9 de abril de 2015, que assegurou a destinação de parte do espectro de radio-frequências para a radiodifusão pública. Conforme a nova regulamentação, canais como os do Poder Executivo, da Cidadania, da Educação e da Cultura terão preferência para utilizar as frequências da chamada “faixa de VHF alto” (canais de 7 a 13), atualmente ocupadas por emissoras analógicas, e que serão liberadas ao longo do processo de digitalização da TV. A decisão é relevante porque prioriza os sistemas público e estatal de radiodifusão, de modo a assegurar as condições necessárias para a implementação dos canais previstos no Decreto nº 5.820/2006.

5. Os Canais da Educação e da Cultura

Em 1995, o Ministério da Educação, em parceria com a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp), criou a TV Escola, canal inicialmente distribuído por assinatura e via satélite sem codificação. O objetivo do canal era a veiculação de conteúdo educativo voltado aos ensinos fundamental e médio, incluindo o suporte pedagógico aos professores.

Por sua vez, o Canal da Educação foi regulamentado pela Portaria Interministerial nº 2.098, de 14 de maio de 2015, dos Ministérios das Comunicações e da Educação. Com o objetivo de “melhoria da qualidade da educação por meio da transmissão de conteúdos educacionais” (art. 2º), o canal deve incorporar e ampliar a TV Escola.

Segundo o disposto na Portaria nº 2.098/2015, a gestão do Canal da Educação é de responsabilidade do MEC, podendo ser utilizados recursos de interatividade e de multiprogramação. Entre as faixas a serem transmitidas, uma será destinada à educação básica, por meio da TV Escola, e outra, à educação superior.

Coerente com a natureza pública do canal, a norma veda a exibição de anúncios de produtos e serviços, bem como a venda de horários da grade de programação. Também não é permitida a veiculação de qualquer forma de proselitismo. Essas vedações são reforçadas pela previsão de princípios norteadores da programação, tais como a ampliação do conhecimento, a formação crítica do indivíduo e a promoção da cultura nacional e regional, cuja observância deve ser promovida e assegurada pela Ouvidoria e pelo Conselho do Canal da Educação, órgãos instituídos pela Portaria nº 111, de 25 de fevereiro de 2016, do MEC.

O Conselho é de composição plural, integrado por membros dos Poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil, sendo dividido em duas câmaras, destinadas, respectivamente, à educação básica e à educação superior. Por sua vez, o ouvidor é nomeado pelo ministro da Educação, para um mandato de dois anos, reportando-se diretamente ao Conselho, por meio de relatórios semestrais, com completa independência em relação ao MEC.

O Canal da Cultura segue parâmetros similares, conforme previsto na Portaria Interministerial nº 4.074, de 26 de agosto de 2015, dos Ministérios das Comunicações e da Cultura. Assim, o canal tem por objetivo “transmitir produções culturais e programas regionais, reconhecendo e valorizando a diversidade cultural, étnica e regional brasileira, e difundindo as criações artísticas e os bens culturais” (art. 2º).

Da mesma forma que o previsto no regulamento do Canal da Educação, a Portaria nº 4.074/2015 autoriza a utilização dos recursos de interatividade e multiprogramação, sem indicar, no entanto, a destinação das faixas, o que deve ser definido pelo MinC em ato específico. Além disso, também são vedadas a exibição de anúncios, a venda de horários de programação e a veiculação de qualquer forma de proselitismo.

Por outro lado, de forma diversa do Canal da Educação, a norma que rege o Canal da Cultura não prevê a instituição de um conselho consultivo, de uma ouvidoria e nem de qualquer outro mecanismo de gestão descentralizada ou de controle social. Dessa maneira, ao menos até o momento, privilegiou-se um arranjo institucional centralizado no âmbito do MinC, o que, certamente, vai de encontro aos princípios reitores da radiodifusão pública. Como bem pondera Arthur William:

Além do financiamento do Canal da Cultura, a gestão é outro desafio a ser superado. A manutenção de modelos centralizados e verticais de gerenciamento de redes bate de frente com as redes distribuídas da mídia livre e da cultura digital. A sociedade não quer apenas exibir programas na grade desta nova TV. Ela quer ir além da produção e cogerir a emissora. Isso significa implantar o funcionamento de conselhos, audiências, consultas e debates, primordiais para que uma televisão seja realmente pública.²³

²³ WILLIAM, Arthur. Canal da Cultura pode inovar com TV pública não estatal e descentralizada. *Carta Capital*, 3 set. 2015. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/canal-da-cultura-pode-inovar-com-tv-publica-nao-estatal-e-descentralizada-7456.html>. Acesso em: 16 set. 2016.

De fato, não há justificativa plausível para a diferença entre os modelos de gestão estabelecidos para os Canais da Educação e da Cultura, o que poderia ser resolvido no ato específico do Ministério da Cultura, ainda pendente de publicação. A centralização burocrática e a falta de transparência são elementos de todo incompatíveis com a garantia de independência editorial e de pluralismo na programação. Em última análise, sem efetiva participação popular, são ampliados os riscos de ingerência política e de conversão do Canal da Cultura em instrumento a serviço da propaganda e da divulgação acrítica do discurso oficial, contrariando os princípios que regem sua programação, tais como a diversidade cultural e o respeito aos direitos à informação e à comunicação. Risco esse ainda mais exacerbado ao se considerar, no atual governo, a edição da Medida Provisória nº 744/2016, que não apenas deixou de privilegiar mecanismos de gestão descentralizada, como também extinguiu um já regulamentado e em funcionamento: o conselho curador da EBC.

Em 1º de setembro de 2015 — curiosamente, na mesma data em que, um ano depois, seria editada a Medida Provisória nº 744 com orientação totalmente dispar —, os Ministérios das Comunicações, da Educação, da Cultura, da Saúde; a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; a Fiocruz e a EBC celebraram acordo de cooperação técnica visando a implantação dos canais públicos de TV digital. A presença do Ministério da Saúde e da Fiocruz como signatários fez-se necessária, já que se planejava, também, a transmissão, em sinal aberto, do Canal Saúde, outra iniciativa federal criada na década de 1990.

O projeto, à época, previa a implantação dos canais, em um primeiro momento, nos municípios com população superior a 100 mil habitantes. Considerando esse escopo, as transmissões ocorreriam (a) inicialmente, naqueles municípios onde a TV Brasil já estivesse em funcionamento, possibilitando o uso do recurso da multiprogramação no canal já existente; (b) em municípios com disponibilidade de espectro — ou seja, com canais disponíveis — enquanto durassem as transmissões concomitantes dos sinais analógico e digital; e (c) por fim, naqueles em que, desligadas as transmissões analógicas, fossem liberados novos canais. Assim, de dezembro de 2015 a março de 2016, os canais em funcionamento à época — NBr, TV Escola, Canal Saúde, além da TV Brasil — passaram a ser transmitidos, fazendo uso do canal desta última, na televisão aberta em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo.

Destaquem-se alguns problemas referentes ao atual estágio de implantação dos mencionados canais de TV digital. Um deles diz respeito à regulamentação: ainda que tenha sido publicada a primeira portaria orientadora

do Canal da Cultura, restam pendentes as definições sobre instâncias de participação social em sua governança, bem como a definição sobre o compartilhamento das faixas de programação. Ou seja, falta a publicação de nova portaria, que vinha sendo discutida no âmbito do ministério antes da mudança de governo. O mesmo não ocorre em relação ao Canal da Educação, já regulamentado.

Outra questão refere-se às perspectivas da EBC, que, mesmo não se confundindo com os canais públicos do Decreto nº 5.820/2006 (salvo com o canal do Poder Executivo, nos termos expostos anteriormente), tem papel fundamental em sua implantação por dois motivos: por dispor de canais que poderiam ser objeto de multiprogramação e por dispor de *know how* para operação técnica deles. A já citada MP 744, sem que o governo federal tenha formulado qualquer plano mais assertivo sobre comunicação pública, gera, porém, incertezas quanto ao papel que a empresa poderia desempenhar.

E são justamente as incertezas que constituem atualmente o principal entrave à implantação desses canais. Não está claro, apesar da previsão constitucional referente ao sistema público e apesar do disposto no Decreto nº 5.820/2006, se o governo federal pretende dar sequência a políticas públicas nesse segmento e, conseqüentemente, implantar os canais.

6. Canal da Cidadania como voz da comunidade e do poder público

Eram muitas as dúvidas sobre como seria a operação do Canal da Cidadania, previsto, segundo o art. 13, IV, do Decreto nº 5.820/2006, como um canal misto, de natureza pública e estatal, na medida em que destinado à transmissão tanto de “programações das comunidades locais” como, também, à divulgação de conteúdos institucionais, tais como “atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal”. O §1º do mesmo artigo previa, ainda, em sua redação original, a celebração de convênios para a viabilização da programação do canal. Entre as dúvidas sobre o modelo, destacavam-se:

(a) Qual seria a linha editorial e como se daria a “curadoria”, ou seja, o processo para a seleção dos conteúdos das comunidades?

(b) O canal poderia fazer uso da multiprogramação, que, vale lembrar, só começaria a ser regulamentada em 2011?

(c) Como aconteceriam os convênios previstos no decreto, que, aliás, comporiam um modelo inexistente na radiodifusão, cujos serviços eram explorados por meio de outorgas?

(d) Considerando-se que o responsável pelos conteúdos veiculados é o dirigente da entidade detentora da outorga, seria o ministro das Comunicações o responsável por conteúdos veiculados, por exemplo, por prefeituras em todo o país? Ou os conveniados seriam responsabilizados?

(e) O Ministério disporia da estrutura necessária para processar a elaboração e a prestação de contas de cada convênio?

Mesmo com tantas dúvidas, o Ministério editou uma primeira portaria sobre o tema, de nº 189, de 24 de março de 2010. O documento estabelecia generalidades sobre o canal, previa a existência de um conselho para acompanhar a sua programação, porém não regulamentava a questão principal: sua operacionalização.

Esse problema começou a ser resolvido com a edição do já citado Decreto nº 7.670/2012, que transformou o canal em outorga a ser conferida a estados e municípios, extinguindo a previsão de celebração de convênios. A ele, seguiu-se consulta pública promovida pelo Ministério das Comunicações sobre uma proposta de regulamento, que resultou, por fim, na publicação da Portaria nº 489, de 18 de dezembro de 2012. Mais de seis anos depois da previsão em decreto, o Canal da Cidadania começava a tomar forma.

De acordo com a nova portaria, o Canal da Cidadania, em cada município, utilizando-se da multiprogramação, é composto por quatro faixas: uma institucional do município, uma institucional do estado e duas de associações comunitárias, e, no Distrito Federal, dada a inexistência de município, seriam três faixas de associações comunitárias.

Como regra, o canal é outorgado a municípios e, na ausência de interesse desses, aos estados. O detentor da outorga é responsável pela montagem da infraestrutura de transmissão e pelos conteúdos da sua respectiva faixa de programação institucional, bem como por garantir a transmissão das demais faixas de programação, sem qualquer interferência nos conteúdos. Já os responsáveis pelas demais faixas são responsáveis por sua programação e por levá-la ao ponto indicado pelo detentor da outorga para a transmissão.

As programações de municípios e estados têm caráter institucional, assemelhando-se idealmente, no plano federal, à NBr, canal de notícias do Poder Executivo federal. Podem, ainda, fazer uso da interatividade, o que, por outro lado, é incerto, considerando-se que um grande número de aparelhos receptores e conversores avulsos vendidos no país não dispõe de possibilidade de acesso a esses recursos.

No que concerne à independência editorial e ao caráter público do Canal da Cidadania, a norma preocupou-se em garantir o uso das faixas de programação comunitárias sem interferência do poder público. Assim, prevê a seleção pelo Ministério das Comunicações, por edital público, de associações comunitárias que não mantenham vínculos com o governo local, bem como sejam abertas à participação de todo e qualquer interessado. Essa seleção ocorre após a outorga.

Cabe destacar, ainda, em sentido similar ao disposto na regulamentação do Canal da Educação, a previsão normativa da existência de uma ouvidoria e de um conselho representativo da sociedade e do poder público, em cada município, para a supervisão do canal, bem como a proibição de realização de proselitismo político pelas faixas de programação concedidas às associações comunitárias. Embora essa regra não se aplique às faixas programadas pelo poder público, essa lacuna não autoriza a utilização do canal para fins privados ou para a realização de propaganda oficial, seja em razão da necessária observância dos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, seja em decorrência dos princípios e objetivos que regem o Canal da Cidadania. Entre esses, conforme previsto na regulamentação, vale mencionar a formação crítica do indivíduo para o exercício da cidadania e da democracia, a promoção dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, além da prestação de serviços de utilidade pública.

No que concerne à sustentabilidade financeira, a norma previu a possibilidade de destinação de recursos públicos, no caso das faixas institucionais. Além disso, o Canal da Cidadania pode receber receita proveniente de apoio cultural e publicidade institucional de entidades de direito público e privado, sendo vedadas a veiculação de anúncios de produtos e serviços e a venda de horários da programação. Por fim, a norma proíbe a distribuição de lucros, determinando que toda receita auferida seja reinvestida na infraestrutura e na transmissão do canal.

A regulamentação foi alvo de duas alterações importantes. A primeira, por meio da Portaria nº 57, de 13 de março de 2013. A partir dela, emissoras educativas vinculadas a governos estaduais poderiam, em suas transmissões digitais, fazer uso da multiprogramação para operar como um Canal da Cidadania. Esse canal, apenas nesses casos, teria cinco faixas de programação, sendo a primeira a já transmitida pela emissora educativa.

A segunda alteração foi promovida pela Portaria nº 6.413, publicada em 2 de dezembro de 2015. Ela encaixava-se em um esforço de desburocratização, conduzido, à época, pelo Ministério das Comunicações e aplicado a diversos

serviços de radiodifusão. Caiu de nove para três o número de documentos necessários à instrução de um processo de outorga do canal.

De dezembro de 2012 a maio de 2016 — mês de elaboração da última relação pública de processos apresentada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, sucessor do antigo Ministério das Comunicações —, 392 municípios solicitaram outorgas do Canal da Cidadania. Resumidamente, o trâmite desses processos era: solicitação da outorga e apresentação da documentação pelos municípios ou estados; definição do canal a ser utilizado pela Anatel; apresentação do projeto técnico (de engenharia) pelo município ou estado ao Ministério, e, depois, da documentação pertinente à assinatura do contrato; e, por fim, assinatura de contrato e outorga. Vale lembrar que, nos termos do art. 223 da Constituição Federal, outorgas de todos os serviços de radiodifusão, antes do seu funcionamento, são submetidas à apreciação do Congresso Nacional.

Entre os 392 pleitos, dois resultaram em outorgas; 98 encontravam-se na fase de apresentação de projeto técnico; 60 aguardavam designação de canal pela Anatel; e os demais estavam, ainda, na fase de instrução documental, já que os demandantes não haviam apresentado todos os documentos pertinentes.²⁴ Cabe ressaltar que o desligamento da TV analógica no país, a ser substituída pela digital, é precedido de transmissões simultâneas, ocupando dois canais distintos, nas duas tecnologias. Há, por ora, um congestionamento do espectro em diversos grandes e médios municípios brasileiros, o que atrasará, até o desligamento da TV analógica, a implantação de novos canais de televisão. Essa é a justificativa central para que ainda não possam ser designados os 60 canais, cujos processos já se encontram instruídos.

As duas outorgas existentes, até o momento, foram expedidas para Salvador (BA) e Uberlândia (MG). No primeiro caso, fazendo uso da faculdade concedida pela Portaria nº 57/2013, o Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia (Irdeb), vinculado ao governo estadual, solicitou que sua emissora na capital pudesse fazer uso da multiprogramação. O Ministério das Comunicações autorizou a operação em 2014, publicou edital para selecionar as duas entidades aptas a programar as faixas comunitárias e habilitou uma delas. Em maio de 2016, publicou novo edital para a seleção de uma segunda entidade comunitária a ser habilitada. Até a conclusão deste artigo, em setembro de 2016, não havia sido divulgado o resultado desse processo.

²⁴ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). *Canal da Cidadania: lista de entidades*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <www.mc.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2016.

A segunda outorga foi concedida ao município de Uberlândia em dezembro de 2015, mas o processo ainda não foi apreciado pelo Congresso Nacional, a quem compete, por força de dispositivo constitucional, avaliar todas as outorgas de radiodifusão antes do seu funcionamento.

7. Conclusão

Os canais do Poder Executivo, da Cultura, da Educação e da Cidadania representam uma política pública inovadora e democrática, que se aproveita do avanço tecnológico, permitido pela transição para o sistema de TV digital, para modificar o quadro da radiodifusão no país, ainda excessivamente dependente da atuação das grandes emissoras comerciais. Sua implantação pode significar a constituição de um espaço público alternativo, complementar ao sistema privado de radiodifusão, conforme previsto na Constituição Federal.

Dessa forma, os novos canais públicos detêm o potencial de ampliar o pluralismo e as opções de conteúdo disponíveis aos telespectadores. Além disso, permitirão que questões locais ganhem maior visibilidade, ao serem transmitidas pela TV local, sempre a partir de um viés público e comunitário, o que, muitas vezes, não é possível hoje, dado o predomínio das transmissões, por emissoras privadas, em redes nacional e regionais.

No que concerne aos Canais da Educação e da Cultura, a regulamentação em vigor estabelece objetivos a serem observados na programação, a vedação de proselitismo político, a proibição de exibição de anúncios e de venda de horários da programação. Para o Canal da Educação é obrigatória, ainda, a instituição de uma ouvidoria e de um conselho representativo da sociedade, regra essa não contemplada pela regulamentação do Canal da Cultura.

Tal omissão suscita incertezas quanto aos rumos que podem ser tomados na implementação do referido canal, em particular quanto ao risco de centralização burocrática e de falta de transparência em sua gestão e, em última análise, de deturpação de suas finalidades públicas. Incertezas que se tornam ainda maiores ao se considerarem as restrições orçamentárias e as dúvidas postas quanto à continuidade de políticas públicas referentes à radiodifusão pública, que tinham a EBC — também alvo de alterações estruturais recentes — como instituição central, responsável pela implementação da infraestrutura a ser compartilhada pelas emissoras públicas.

No caso do Canal da Cidadania, estão previstas regras similares, inclusive quanto à ouvidoria e ao conselho comunitário. Além disso, foi atribuído ao próprio MCTIC — resultado da fusão entre Ministério das Comunicações e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, em maio de 2016 —, e não aos governos locais, a tarefa de escolha das associações comunitárias responsáveis pela programação de parte do Canal, diminuindo a possibilidade de ingerência do poder local sobre as associações. Não obstante, não podemos ignorar que entre a previsão regulamentar e o mundo dos fatos há uma longa distância a ser percorrida ou, ainda, uma árdua tarefa a ser realizada a fim de evitar desvios de finalidades.

Nesse sentido, limitando a análise ao Canal da Cidadania, um primeiro desafio se relaciona com a própria lentidão e o engessamento burocrático nas outorgas de radiodifusão. Essas outorgas são fruto de um ato complexo, que depende de procedimentos e decisões do MCTIC, da Anatel e do Congresso Nacional, o que, na prática, dada a possibilidade de interferência política em cada uma dessas etapas e considerando não haver prazos para que essas instituições se manifestem, pode significar uma demora de anos para o término de cada processo.

Parte do problema foi solucionada com a recente alteração normativa efetuada pelo então Ministério das Comunicações, que diminuiu as exigências burocráticas previstas na norma original do Canal da Cidadania. Mas ainda permanecem incertezas quanto ao prazo de tramitação dos processos, ampliadas ao se considerarem as dificuldades técnicas, decorrentes da necessidade de liberação de espectro mediante a conclusão do processo de digitalização da TV; e da própria fragilidade da regulamentação, baseada integralmente em ato infralegal.

Superada a fase de outorga, surgem os desafios mais relevantes, relacionados com a garantia concreta das finalidades públicas do Canal da Cidadania. A tarefa não é fácil, dadas as notórias deficiências do órgão regulador em diversos aspectos cruciais, por exemplo, quanto a falta de pessoal, instabilidade de seu corpo diretivo, além de reduzida *expertise* na fiscalização da programação das emissoras, o que se revela, especialmente, na ausência de critérios objetivos que permitam identificar conteúdos que não se amoldam às finalidades legais.

Diante disso, a participação da sociedade civil é essencial para garantir o êxito do canal. A ouvidoria e os conselhos representativos são a mais forte garantia de transparência, de pluralismo na gestão, de independência editorial e, de forma geral, de que não haverá desvios das finalidades previstas na

regulamentação. É importante destacar, ainda, o controle efetuado por órgãos fiscalizadores locais, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, que podem atuar em conjunto com o MCTIC e a Anatel.

Outro ponto que merece atenção é quanto à sustentabilidade financeira do Canal da Cidadania. Como mencionado, o fato de ser um canal gerido no âmbito municipal é um elemento positivo porque aproxima a programação dos interesses e das comunidades locais. Porém, dados os altos custos envolvidos nas transmissões de TV e a falta de escala dos projetos, bem como a dependência de recursos públicos, sempre escassos e sujeitos a interferências políticas, surge a dúvida quanto à sua sustentabilidade. Uma alternativa seria a adoção de parcerias ou consórcios entre municípios (ou mesmo entre associações) de uma mesma região. Com isso, obtém-se escala na programação, viabilizando, inclusive, o compartilhamento de infraestrutura, com a provável redução de custos e a ampliação das possibilidades de transmissão de programas de maior qualidade.

Entrave maior, extensível a todos os canais públicos estudados, seria a falta de políticas públicas com foco no desenvolvimento da radiodifusão pública. A já citada MP 744 configura indício preocupante, ao extinguir a principal instância de participação social da EBC. Ainda assim, até o momento de conclusão deste artigo, não existe posicionamento oficial do governo sobre os canais públicos.

Em suma, enquanto parte integrante dos sistemas público e estatal de radiodifusão, os canais do Poder Executivo, da Educação, da Cultura e da Cidadania detêm o potencial de modificar o quadro da radiodifusão no país, constituindo a mais relevante inovação no setor nos últimos anos. Apesar de a regulamentação em vigor ter previsto os princípios necessários para assegurar o caráter público dos novos canais, os desafios postos à sua implementação são muitos e devem ser acompanhados, de perto, não só pelas instituições competentes, mas também por pesquisadores e membros da sociedade civil organizada.

Referências

BOLAÑO, César; BRITTOS, Valério Cruz. *A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes*. São Paulo: Paulus, 2007.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. *Canal da Cidadania*: lista de entidades. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <www.mc.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.944*. Rel. min. Ayres Britto. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Requerido: presidente da República. Julgado em 5/8/2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 34.205*. Rel. min. Dias Toffoli. Impetrante: Ricardo Pereira de Melo. Impetrado: presidente da República. Julgado em 6/9/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.205*. Rel. min. Dias Toffoli. Impetrante: Ricardo Pereira de Melo. Impetrado: presidente da República. Julgado em 1/6/2016.

BUCCI, Eugênio. A crítica de televisão. In: BUCCI, E.; KEHL, M. R. *Videologias*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 27-42.

_____. *O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

BRITTOS, Valério; COLLAR, Marcelo. Direito à comunicação e democratização no Brasil. In: SARAIVA, E.; MARTINS, P.; PIERANTI, O. *Democracia e regulação dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 71-90.

CARVALHO, Lucas Borges de. A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 264, p. 245-277, set./dez. 2013.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.

D'ARCY, Jean. Direct Broadcast satellites and the right to communicate. *EBU Review*, v. 118, p. 14-18, 1969.

ESCOBAR, Marco Lunardi; ROSARIO, Daniel Alves do. A TV digital do Brasil: políticas, implantação e características. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXXVIII, 2015, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Intercom, 2015. 1 CD-ROM.

GRABER, Doris A. Press freedom and the general welfare. *Political Science Quarterly*, v. 101, n. 2, p. 257-275, 1986.

HOLMES, Stephen. Liberal constraints on private power? Reflections on the origins and rationale of access regulation. In: LICHTENBERG, Judith (Ed.).

Democracy and the mass media. Nova York: Cambridge University Press, 1990. p. 21-65.

JAMBEIRO, Othon. A regulação da TV no Brasil: 75 anos depois, o que temos? *Estudos de Sociologia*, a. 12, n. 24, p. 85-104, 1. sem. 2008.

LIMA, Venício. *Regulação das comunicações: história, poder e direitos*. São Paulo: Paulus, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *RBCS*, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

MOTA, Maria Regina de Paula; TOME, Takashi; TAVARES, Francisco. O processo de deliberação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital: aspectos técnicos, políticos e jurídicos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, XXIX, 2006, Brasília. *Anais...* Brasília: Intercom, 2006. 1 CD-ROM.

OTONDO, Teresa Monteiro. *Televisão pública: para quem e para quê?* São Paulo: Anablume, 2012.

PIERANTI, Octavio Penna. *O Estado e as comunicações no Brasil: construção e reconstrução da administração pública*. Brasília, DF: Abras; Lecotec, 2011.

ROTHBERG, Danilo; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Lei de telecomunicações e órgão regulador no Brasil: desafios e obstáculos à luz da experiência britânica e europeia. *Estudos de Sociologia*, a. 12, n. 24, p. 141-156, 1. sem. 2008.

THOMPSON, John B. *A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia*. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

WILLIAM, Arthur. Canal da Cultura pode inovar com TV pública não estatal e descentralizada. *Carta Capital*, 3 set. 2015. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/canal-da-cultura-pode-inovar-com-tv-publica-nao-estatal-e-descentralizada-7456.html>. Acesso em: 16 set. 2016.