

**Política na convergência: as perspectivas para o Canal da cidadania na televisão digital brasileira**

La política en la convergencia : perspectivas de la Canal Ciudadanía en la televisión digital de brasil

Political and convergence: prospects for Citizenship channel in brazilian digital television

**Carine Felkl Prevedello**

Jornalista diplomada pela UFSM, doutora em Comunicação pela Unisinos, mestre em Comunicação pela UFSM, possui atuação e experiência profissional nas áreas de telejornalismo, assessoria de imprensa, jornalismo impresso e comunicação integrada. Atualmente professora da Faculdade de Comunicação da UFRGS (Fabico), é também diretora de programas da TV Campus (UFSM), em cooperação técnica com a UFRGS TV. Membro do Grupo de Pesquisa Comunicação, Economia Política e Sociedade (Cepos), com interesse e pesquisas recentes nas áreas de convergência digital na televisão, canais públicos de televisão no Brasil e televisões universitárias.

Contato: [carineprev@gmail.com](mailto:carineprev@gmail.com)

Artigo recebido em: 13/05/2015 e aprovado em 30/08/2015.

## Resumo

A fase de transição da televisão analógica para o sistema digital, no Brasil, envolveu, desde o início dos anos 2000, negociações no campo político, econômico e social, acerca das definições de espaço dos canais de televisão públicos e privados. A criação do Canal da Cidadania, previsão legal do Sistema Brasileiro de Televisão Digital, abarcou o campo de emissoras de interesse público presentes nos canais abertos, mas ainda não garante, conforme anunciava a própria legislação, uma estrutura capaz de financiar e manter as transmissões dos canais públicos em tecnologia digital, necessidade que os canais privados já resolveram, e que os coloca em melhores condições de competitividade, na nova realidade da TV brasileira.

Palavras-chave: Televisão digital no Brasil; canais públicos; Canal da Cidadania.

## Resumen

La transición de la televisión analógica a la digital en Brasil, implica, desde principios de la década de 2000, las negociaciones del campo político, económico y social, sobre las definiciones de lo espacio de los canales de televisión públicos y privados. La creación del Canal Ciudadanía, disposición de la ley del Sistema Brasileño de Televisión Digital, cubrió el campo de las emisoras públicas actualmente en canales abiertos, pero no asegura totalmente, según ha anunciado la propia legislación, una estructura capaz de financiar y mantener la transmisión de canales públicos en la tecnología digital, problema ya resuelto por los canales privados, y que los pone en mejores condiciones de competitividad en la nueva realidad de la televisión brasileña.

Palabras-clave: La televisión digital em Brasil; canales públicos; Canal Ciudadanía.

## Abstract

The transition from analog to digital television in Brazil, involved since the early 2000s, negotiations on political, economic and social field, about the public and private television channels space definitions. The creation of the Citizenship Channel, included in the Brazilian Digital Television System legislation, covered the field of public broadcasters in open channels, but not a total assurance, as announced the legislation itself, a structure able to finance and maintain the transmission of public channels in digital technology, problem as the private broadcasters have already solved, and that puts them in better conditions of competitiveness in the new reality of the Brazilian TV.

Keywords: Digital television in Brazil; public channels; Citizenship Channel.

## Televisão Digital no Brasil: o espaço dos canais públicos

Com 65 anos de história no Brasil – completos em setembro de 2015 –, a televisão aberta, com quase a totalidade de abrangência nos domicílios brasileiros, entra na fase de transmissão digital. Esta mudança de paradigma – ancorada pela superficial discussão pública e sustentada por pesquisas financiadas pelos interesses mercadológicos –, poderia significar uma inversão da dicotomia genuína da televisão no país, que mantém as emissoras comerciais nos canais abertos, em contraposição aos canais de acesso público disponibilizados na televisão por assinatura.

1-Ainda que não seja discutido em profundidade neste trabalho, reconhece-se a permanência do conceito de Indústria Cultural, originalmente cunhado por Adorno e Horkheimer, mas especialmente atualizado por Bolaño para os estudos de Economia Política da Comunicação, como o entendimento da instituição das empresas de Comunicação enquanto organizações capitalistas, inseridas em uma escala de produção de bens simbólicos dominante, no Brasil, pelo sistema de oligopólio

O conflito entre o interesse público e o interesse privado - aqui entendido como a finalidade comercial, quer seja, o caráter capitalista das instituições inseridas na indústria cultural -, opõe as TVs públicas, campo entendido como aquele que abrange as emissoras educativas, universitárias, comunitárias, estatais ou ligadas a instituições sem finalidade lucrativa, aos conglomerados de mídia, calcados em poder econômico em escala industrial. Ambos os perfis resultantes de um conjunto de características conjunturais relacionadas ao modo de produção e aos objetivos simbólicos da empresa e dos produtos, o que define aquilo que a Economia Política da Comunicação adota como padrão tecno-estético (BOLAÑO, 2000).

Ao defender uma reelaboração dessa reflexão, Kalikoske (2010) apresenta uma proposta de taxonomia, que estabelece as categorias de padrão tecno-estético hegemônico, anacrônico, emergente, periférico e alternativo. Localiza-se o campo das TVs públicas no limiar entre os padrões periférico e alternativo, por duas características fundamentais: a distância das grandes audiências e dos financiamentos consistentes (alinhadas ao primeiro), e ao mesmo tempo a produção experimental, amadora e desvinculada da busca pela lucratividade (características do padrão alternativo).

Às vésperas do chamado “apagão analógico”, definido inicialmente em 2016 (já prorrogado) como prazo máximo estabelecido pelo Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) para a operação dos dois sistemas, a migração para as transmissões digitais até agora garante a permanência dos oligopólios, mesmo que com avanços graduais à democratização, não necessariamente ligados à digitalização. Uma das principais conquistas está na instituição dos “canais básicos de utilização gratuita”, através da Lei da Televisão a Cabo (8.977), de 1995, embora também apresentem problemas, no plano da gestão e do financiamento. Para um país de dimensões continentais, onde as diferenças sociais e culturais estabelecem contrastes profundos, a predominância da abrangência da TV aberta tem de ser considerada como o espaço principal de repercussão e representação da sociedade. É exatamente neste espectro que o domínio dos

grandes conglomerados de mídia comerciais está enraizado.

Com o advento da televisão digital, ao invés de se discutir uma ampliação do espaço e canais desvinculados da finalidade comercial e propriedade privada, com base essencialmente na defesa da programação de interesse público, a perspectiva parece ser contrária. Os espaços já previstos pelo decreto que regulamenta o SBTVD restringem a veiculação desses programas a uma grade nacional compartilhada, não havendo previsão legal de preservação das transmissões locais (BRASIL, 2006). A TV por assinatura, apesar de ter iniciado a digitalização antes da TV aberta, poderá continuar analógica, e ao mesmo tempo há viabilidade técnica para ocupação de novos canais digitais abertos, o que asseguraria espaço local para as emissoras públicas e ou estatais. A instalação do Operador Nacional de Rede Pública é um dos mecanismos que visa proporcionar transmissão digital para as TVs públicas, mas ainda com definição-padrão, não atingindo alta definição. A plataforma única de transmissão digital que seria oferecida às TVs públicas, educativas e estatais como forma de diminuir os custos e facilitar a adaptação para a nova tecnologia, possibilitando a migração para mídias móveis, como o telefone celular.

Uma das resoluções recentes, instituída como regulamentação complementar ao decreto que define o SBTVD, determina que somente pode operar em multiprogramação a TV Cultura, de São Paulo, em caráter experimental, o que limita, ao menos momentaneamente, a expansão das transmissões nas grandes redes comerciais de televisão. Tanto a definição da possibilidade de uso da tecnologia em nível padrão (standard) ou de alta definição, quanto a exploração dos canais adicionais através da multiprogramação, são questões centrais na determinação da qualificação das transmissões, hoje em condições desiguais entre emissoras públicas e comerciais. Trata-se de um conflito que somente poderá ser avaliado na superação da atual fase de transição tecnológica, mas que se torna relevante para corrigir as deficiências estruturais do sistema televisivo brasileiro. Manter as emissoras comerciais no nicho de alta audiência, e as de interesse público com veiculação reduzida ao segmento da TV paga é perpetuar a desigualdade de oportunidades para a democratização. Entretanto, viabilizar a digitalização sem oferecer condições de exibição qualificada às emissoras públicas também pode significar manutenção da subalternidade.

### **Canal da Cidadania como alternativa para o campo público**

As diretrizes do Decreto 5820, que definiu em 2006 a adoção do sistema tecnológico nipo-brasileiro (ISDB-TB), estabelecem que as emissoras já detentoras de concessões na televisão aberta ganham um canal consignado, o que garante a

renovação automática para a operação no sistema digital, com permissão inicial de 10 anos a partir de 2016. A revalidação é feita sem custos adicionais às emissoras, e sem que sejam estabelecidos quaisquer critérios de regulação da programação a ser oferecida em sinal digital, seja para inserção de conteúdo local ou cultural, ou qualquer contrapartida em termos de negociação de espaço para grupos não-hegemônicos.

Ficam assegurados somente quatro canais públicos para transmissão em multiprogramação: Canal do Poder Executivo, Canal da Educação, prioritariamente para ensino à distância, Canal da Cultura, destinado a produções culturais e programas regionais, e Canal da Cidadania, para programações comunitárias e uso comum dos poderes federal, estadual e municipal. É estabelecido, através da Portaria nº 652, de 2006, do Ministério das Comunicações, o Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital (PBTVD), que estabelece as perspectivas de outorgas e previsões para início das transmissões em todo o país.

Art. 13. A União poderá explorar o serviço de radiodifusão de sons e imagens em tecnologia digital, observadas as normas de operação compartilhada a serem fixadas pelo Ministério das Comunicações, dentre outros, para transmissão de:

I - Canal do Poder Executivo: para transmissão de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos do Poder Executivo;

II - Canal de Educação: para transmissão destinada ao desenvolvimento e aprimoramento, entre outros, do ensino à distância de alunos e capacitação de professores;

III - Canal de Cultura: para transmissão destinada a produções culturais e programas regionais; e

IV - Canal de Cidadania: para transmissão de programações das comunidades locais, bem como para divulgação de atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal. (BRASIL, 2006)

Em recente alteração, promovida por Decreto da Presidência da República em 2012, o Ministério das Comunicações passa a ter a prerrogativa de “outorgar autorizações para Estados, Distrito Federal e Municípios para a exploração do Canal da Cidadania” (BRASIL, 2012). Excluindo-se o Canal do Poder Executivo, destinado à programação dos governos federal, estadual e municipal, para divulgação institucional, em todos os demais haveria possibilidade de se discutir a inserção das TVs universitárias. Para o Canal da Educação, cujo objetivo são programas de ensino à distância e formação de professores, há um direcionamento de formato e conteúdo não associados à exploração da diversidade regional ou da pluralidade de oferta audiovisual, ainda que essa discussão possa ser aprofundada. Entretanto, é um espaço destinado à regulamentação do Ministério da Educação, especialmente destinado à TV Escola e programas de formação,

onde a estrutura das TVs universitárias poderia estar inserida como laboratório técnico, mas a orientação de formato e conteúdo estaria direcionada a um objetivo pedagógico.

De outra forma, os Canais de Cultura e da Cidadania parecem plenamente disponíveis à programação produzida pelas emissoras universitárias com caráter regional. Enquanto o Canal de Cultura, sob responsabilidade do Ministério da Cultura, não avança em regulamentação e definição de operacionalização, o Canal da Cidadania recentemente regulamentado, através do Ministério das Comunicações, apresenta-se como o espaço a ser explorado pelas outorgas regionais. Entre os princípios estabelecidos pela Portaria 489, de 18 de dezembro de 2012, são definidos como objetivos do Canal:

- I - transmitir atos, trabalhos, projetos, sessões e eventos dos poderes públicos federal, estadual e municipal;
- II - propiciar a formação crítica do indivíduo para o exercício da cidadania e da democracia;
- III - expressar a diversidade de gênero, étnico-racial, cultural e social brasileiras, promovendo o diálogo entre as múltiplas identidades do País;
- IV - promover a universalização dos direitos à informação, à comunicação, à educação e à cultura, bem como dos outros direitos humanos e sociais;
- V - fomentar a produção audiovisual independente, ampliando a presença desses conteúdos, de interesse da comunidade, em sua grade de programação;
- VI - contemplar a produção local e regional;
- VII - dar oportunidade à difusão de ideias, elementos de cultura, tradições e hábitos sociais da comunidade;
- VIII - oferecer mecanismos à formação e à integração da comunidade, estimulando o lazer, a cultura e o convívio social;
- IX - prestar serviços de utilidade pública, integrando-se aos serviços de defesa civil, sempre que necessário;
- X - promover programas de finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2012)

O Canal da Cidadania está, portanto, relacionado especificamente à exibição de programação com temática regional, pelos objetivos defendidos, alinhado, segundo este entendimento, ao perfil dos programas produzidos pelas TVs universitárias público-estatais no interior do Brasil. A Norma de Regulamentação é publicada após seis anos de debate, desde o decreto de implantação do SBTVD, considerando consultas públicas representativas de uma conjuntura de relações

políticas e sociais disputando espaço na nova grade da televisão aberta do país, e a prerrogativa do Governo Federal. Embora tenham sido escassas as manifestações e/ou mobilizações em torno do tema, havia, de parte dos movimentos sociais relacionados à democratização audiovisual no Brasil, uma expectativa na oportunidade para a colocação de novos atores e para a consolidação de canais a serviço da diversidade cultural e regional.

Em 2 de dezembro de 2007, pouco mais de um ano após a promulgação do Decreto 5820, que referendava o ISDB-TB, e antecipando os prazos previstos pelo Plano, acontece a primeira transmissão em tecnologia digital no Brasil, em uma cerimônia realizada em São Paulo, com pronunciamento do presidente Lula. As principais emissoras locais (Globo, Record, SBT, Rede TV!, Band, TV Gazeta e TV Cultura), já com estrutura tecnológica instalada, transmitiram a solenidade simultaneamente para a capital e parte da região metropolitana. A partir daí, as principais capitais do país passam a receber programação digital disponibilizada pelas grandes redes. Rio de Janeiro e Belo Horizonte foram as seguintes, pouco menos de seis meses depois, com transmissões da Rede TV!, precursora nessas cidades, seguida da Globo. As afiliadas regionais da maior rede de televisão do Brasil passam então a dar rápida seqüência à digitalização nos demais Estados, complementando a cobertura nacional entre 2008 e 2009.

Também em 2009, o Ministério das Comunicações aprovou Norma Geral para Execução dos Serviços de Televisão Pública Digital (Nº 01/2009), com o objetivo de reger a operação compartilhada dos Serviços de Televisão e de Retransmissão explorada por entes integrantes dos Poderes da União. Seis emissoras farão parte da rede nacional de comunicação pública digital: TV Brasil, TV Senado, TV Câmara, TV Justiça e os futuros Canal da Cidadania e Canal da Educação. Pela norma, o acesso à plataforma integrada de multiprogramação e multisserviços fica garantido exclusivamente aos consignatários dos canais explorados pela União ou mediante outorga. Uma determinação que restringe a possibilidade de adaptação tecnológica dos canais públicos comunitários ou não-estatais, e que também acrescenta um novo componente político à negociação das transmissões, ao estabelecer a necessidade de outorga.

Outro ponto que reduz drasticamente a capacidade competitiva das emissoras públicas, educativas e comunitárias é a diferença de definição de transmissão, a qual, mesmo com o custo do investimento em digitalização, será padrão para a maioria das estações não comerciais, que enfrentarão concorrentes operando em alta definição.

A regulamentação, em 2010, da operacionalização do Canal da Cidadania na TV digital, através da Portaria 189, do Ministério das Comunicações, viabiliza o uso da plataforma digital para disposição de serviços públicos: conteúdos como cálculo de benefícios sociais, financiamentos de bancos públicos e consulta a redes de serviços básicos são algumas das possibilidades de aplicação da intera-

tividade projetadas.

A iniciativa do Governo Federal em estruturar canais digitais em sinal aberto, com espaço para veiculação de produção regionalizada e de finalidade cultural e comunitária, expressa no decreto que organiza o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD), evidencia a necessidade da democratização no acesso a produções diferenciadas e demarca a valorização dos conteúdos de temática local.

O Operador Nacional de Rede Pública, e a alternativa sugerida pelo governo federal como plataforma única de transmissão digital que seria oferecida às TVs públicas, educativas e estatais como forma de diminuir os custos e facilitar a adaptação para a nova tecnologia, possibilitando a migração para mídias móveis, como o telefone celular. De acordo com informações divulgadas pela TV Brasil (2010), a plataforma seria disponibilizada através de uma parceria público-privada e teria um alcance inicial de 60% dos domicílios brasileiros. Entretanto, desde 2011 (EBC, 2012), não há definição do Governo sobre a coordenação e o financiamento deste projeto, que congregaria as transmissões da TV Brasil, emissoras legislativas, TV Justiça, e os canais da Educação (MEC), Cultura (MinC) e Cidadania (Minicom), considerados pelo Executivo federal como o campo das televisões públicas do país. Nessa perspectiva, estariam excluídas pontualmente as emissoras ligadas a universidades, à exceção daquelas vinculadas aos canais do MEC e do MinC.

A definição legal do ISDB-TB, em 2006, estabelece a criação de uma nova instância de controle público: o Fórum Nacional do SBTVD, que tem a atribuição principal de avaliar as propostas de inovações tecnológicas e encaminhar estas análises ao Comitê de Desenvolvimento. As instâncias instituídas legalmente acabam por dar vazão, ainda que mantendo a prevalência dos interesses comerciais, à participação (mínima) da sociedade civil no processo. Apesar de algumas inserções da Fenaj e do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) no processo de digitalização, as entidades relacionadas à luta pela pluralidade no setor trabalharam com maior ênfase – especialmente no período de definição do padrão a ser adotado pelo Brasil – pela realização da Conferência Nacional de Comunicação (Confecom). A discussão da digitalização ficou em segundo plano, o que permitiu a ocupação do debate pelos interesses dos radiodifusores. Depois de analisar as manifestações e encaminhamentos políticos relacionados ao setor neste período, Nazário (2009) nomeia as iniciativas como “frágeis articulações”, afirmando que, “na essência, os movimentos das entidades da sociedade civil não implicaram em alterações no espaço público, até porque o foco principal dessas organizações não foi a digitalização” (NAZARIO, 2009, p.89).

O nível de convergência política é atravessado por uma limitação profunda e estrutural nas TVs do campo público do Brasil. Há um trinômio que reúne des-



conhecimento, distanciamento e deslocamento das discussões políticas que envolvem as definições do SBTVD, bem como das articulações que levaram à regulamentação do Canal da Cidadania e das atuais dificuldades de implantação do Operador de Rede.

O Canal da Cidadania está, portanto, relacionado especificamente à exibição de programação com temática regional, pelos objetivos defendidos, alinhado, segundo este entendimento, ao perfil dos programas produzidos pelas TVs universitárias público-estatais no interior do Brasil. A Norma de Regulamentação é publicada após seis anos de debate, desde o decreto de implantação do SBTVD, considerando consultas públicas representativas de uma conjuntura de relações políticas e sociais disputando espaço na nova grade da televisão aberta do país, e a prerrogativa do Governo Federal. Embora tenham sido escassas as manifestações e/ou mobilizações em torno do tema, havia, de parte dos movimentos sociais relacionados à democratização audiovisual no Brasil, uma expectativa na oportunidade para a colocação de novos atores e para a consolidação de canais a serviço da diversidade cultural e regional.

Após receber sugestões colhidas em Consulta Pública lançada no mês de março de 2012, a Norma definida pelo Ministério das Comunicações, através da Portaria 489, estabelece multiprogramação, com as quatro faixas de conteúdo características, sendo a primeira outorgada ao Poder Público municipal; a segunda, ao Poder Público estadual; e as duas restantes “para a veiculação de programas produzidos pela comunidade do Município ou que tratem de questões relativas à realidade local” (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Op.cit.). De acordo com a Norma, estão autorizadas a explorar o Canal da Cidadania os Estados, Distrito Federal, Municípios e fundações e autarquias a eles vinculadas, o que eliminaria, automaticamente, as TVs instituídas através de fundações ou como departamentos e/ou laboratórios das universidades federais.

Diante da Norma, as definições contrariam a hipótese inicial desta tese, segundo a qual as televisões universitárias público-estatais no interior do Brasil compartilhariam um canal de abrangência nacional (da Cidadania, ou da Cultura) com outras emissoras, e continuariam a ter seu espaço segmentado através da televisão por assinatura, minando a idéia de transmissão generalizada em sinal aberto. As informações levantadas permitem concluir, até o momento, que o horizonte para as TVs universitárias no novo espectro digital é ainda mais restrito, permanecendo como concreta apenas a iminência de migração direta para os canais VHF e o afastamento das TVs universitárias da possibilidade de pleitear outorga para coordenar programação local. A única margem encontrada na legislação recentemente oficializada é uma ressalva feita à necessidade de acréscimo de canal que favoreceria as TVs universitárias:

A Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica poderá, a qualquer tempo, determinar a inclusão de uma quinta faixa, destinada à programação de órgãos e entidades vinculados à União, bem como à prestação de serviços de governo eletrônico. (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, Op.Cit.)

Já a implantação do Operador Nacional de Rede Pública, ou Operador Único de Rede Nacional de Televisão Pública Digital (RNTPD), conforme define o Ministério das Comunicações (MC), permanece como um dos pontos mais obscuros do desenvolvimento do SBTVD. Saudado como uma alternativa essencial para a viabilização da estrutura de transmissão digital para as TVs ligadas aos Poderes estatais, assim como as educativas, comunitárias e universitárias mantidas no espectro aberto, o Operador ainda não saiu do papel. As consultas e audiências públicas para discutir o modelo de financiamento e administração do sistema foram realizadas em 2010, com a presença de grupos da Espanha, Suécia, Alemanha, França, Japão, Estados Unidos e México, interessados no negócio proposto em parceria público-privada pelo governo brasileiro. Os editais para concorrência à escolha da empresa que implantaria a estrutura a serviço da Rede Nacional de Televisão Pública (RNTP) deveriam ter sido lançados ainda naquele ano, entretanto até novembro de 2012 não haviam sido publicados. A indefinição é uma consequência da ausência de acordo entre a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que irá implantar e gerenciar o Operador, e o governo federal, sobre o modelo de financiamento da estrutura.

As informações disponibilizadas publicamente pelo governo federal, através do Ministério, e pela a EBC retratam as indefinições que marcam o projeto, adiando decisões para a concretização da plataforma estratégica para o avanço da digitalização no setor público. Na página do MinC, responsável pela implantação do projeto, não há informações sobre o andamento da implementação do Operador. No site da EBC, há um campo específico denominado Operador Único da Rede Nacional de TV Pública Digital Terrestre, aberto pela assertiva "Acompanhe nesta página as notícias sobre a implantação do Operador Único da Rede Nacional de TV Pública Digital Terrestre (RNTPD)" (EBC, 2015). A última atualização neste campo de informações foi feita em 19 de junho de 2012, apresentando como última fase das etapas de implantação do Operador uma notícia de 2011, em que "TVs e entidades do campo público cobram definições sobre o Operador Único da Rede Pública Digital" (EBC, Op.Cit.).

As negociações para a elaboração do projeto do Operador Único incorporaram também a Telebrás para desenvolver soluções que se relacionassem com o desenvolvimento do Plano Nacional de Banda Larga (PNBL) e com a rede de fibra ótica implantada pela telefônica. Entretanto, no mesmo sentido, o diretor da Telebrás em 2011 já alertava para a necessidade de "um posicionamento do Governo quanto à prioridade do projeto e seu financiamento" (Carta Capital, 2012). Em 2012, a EBC anunciou a decisão da Telebrás em retirar-se das discussões sobre a implantação do Operador, pela prioridade em executar o PNBL, o

que exclui um elemento considerado como hipótese, e que representava o elo facilitador da tese de estruturação do Operador através de instituição pública.

Inicialmente, o governo brasileiro apresentou o Operador como uma plataforma de transmissão instituída com o objetivo de integrar os sinais das televisões públicas federais em cidades com mais de 100 mil habitantes, atendendo a 63% da população brasileira. A estrutura estaria disponível para as TVs legislativas (Câmara e Senado), do Poder Executivo (NBR), do Judiciário (TV Justiça), a TV Pública Federal (TV Brasil), da própria EBC, e novas redes estatais previstas pelo decreto da TV Digital: Canal da Educação (MEC), Canal da Cultura (Ministério da Cultura) e Rede da Cidadania (Ministério das Comunicações). As primeiras críticas a esse modelo surgiram nas audiências públicas e durante as negociações com as entidades relacionadas ao campo das emissoras públicas, que iniciaram os questionamentos sobre a necessidade de ampliação desta abrangência de canais, acirrada pela disputa também estabelecida em torno das programações a serem disponibilizadas pelos Canais da Educação, Cultura e Cidadania.

Entre as entidades que atuam na discussão destas questões estão a Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação, instalada no Congresso Nacional, Abepec, Associação Brasileira de Canais Comunitários (Abccom), ABTU, FNDC, Coletivo Intervezes – ambos com legitimidade histórica nos debates sobre democratização da Comunicação no Brasil –, junto à Frente Nacional pela Valorização das TVs do campo público (Frenavatec).

Na atual modelagem proposta para o Operador Único, somente as TVs federais, ligadas ao Poder Executivo, poderiam utilizar o sistema de transmissão e as vantagens da exibição em multiprogramação, que permite até quatro grades simultaneamente. As emissoras administradas por fundações de direito privado teriam acesso ao Operador através da multiprogramação, em inserção direta nas faixas de programação prevista pelo Canal da Cidadania local.

É evidente que o governo quer que as emissoras públicas possam transmitir com multiprogramação. Mas emissoras educativas, pelo menos do que a gente conhece, têm dificuldade de colocar uma programação 24 horas no ar, porque não têm conteúdo – exceto uma ou outra TV universitária, tem algumas horas de programação. E a mesma coisa acontece, no caso das emissoras comunitárias. Uma política de estímulo à programação na televisão deverá gerar, no futuro, uma oferta maior do que existe hoje. Mas essa oferta custa dinheiro. E esse dinheiro vai ser pago por quem? Pela Universidade Federal, pela Estadual? Aí é que está. (BARBOSA, 2012, online)

As possibilidades apresentadas pelas atuais definições acerca do Operador Único de RNTPD para as TVs universitárias público-estatais do interior do Brasil estão relacionadas ao Canal da Cidadania. O horizonte parece estar parcialmente fechado à inclusão das universitárias, através do Canal da Cidadania, mas, por

outro lado, parcialmente aberto no sistema de transmissão via Operador Único de Rede.

As manifestações do coordenador da implantação do projeto na EBC induzem à necessidade de superação de entraves legais, entretanto a posição do diretor presidente da EBC abre a possibilidade de ampliação do grupo de emissoras contempladas pelo Operador, o que incluiria as TVs administradas por fundação de direito privado, desde que resguardada a missão pública.

Se as negociações acerca da implantação do Operador estão, portanto, no aspecto da estruturação e implantação técnica, bastante superficiais, seria possível afirmar, por outro lado, que há um horizonte favorável a oportunidades concretas para solucionar as dificuldades de financiamento do sistema de transmissão digital para as TVs públicas. Não há, neste momento, condições de se afirmar de forma segura quais serão as emissoras incluídas no escopo de abrangência das transmissões do Operador, assim como não é possível compreender se estas TVs terão cobertura individual – para aquelas que possuem migração direta através do canal aberto –, ou se serão contempladas apenas as emissoras vinculadas ao Canal da Cidadania, o que de imediato reduziria a chance de cobertura do Operador para o grupo de emissoras pesquisadas.

A transição tecnológica tem apresentado alternativas, com várias dessas emissoras constituindo canais de transmissão ao vivo pela internet, ou sítios para postagens permanentes de conteúdo audiovisual. Ao mesmo tempo, movimentos políticos têm garantido negociações para a migração para canais educativos em televisão aberta analógica, o que indica a pretensão de instituir-se como alternativa à programação hegemônica. Nas características de interatividade, contrariando a hipótese imaginada, há iniciativas que indicam atuação nesse campo entre as emissoras universitárias, especialmente com relação à estruturação de portais na internet e do relacionamento com o telespectador através das redes sociais.

Há uma série de restrições que ainda dificultam a consolidação dos canais públicos como emissoras de televisão, e isso passa essencialmente falta de uma política estratégica para a área de Comunicação nas instituições, somada à não identificação conjunta – institucional e comunitária – desses núcleos como potenciais produtores de conteúdo local regionalizado. Todo esse contexto inviabiliza também uma inserção imediata na convergência digital, ainda que a criação de canais de veiculação pela internet tenha sido um dos sistemas de transmissão a ser verificado com expressiva frequência em universidades ainda sem operações via cabodifusão.

## Contexto, oportunidades e perspectivas

Ainda não há garantias, para as emissoras educativas, universitárias, comunitárias, públicas ou estatais, de espaço assegurado nos canais destinados pelo SBTVD ao campo público, seja em migração direta, a exemplo das concessões privadas em canal aberto, seja pelas promessas de programação compartilhada. Entretanto, duas conclusões parecem bastante plausíveis: a de que as emissoras hoje atuando em canal aberto terão migração automática, se garantirem a concessão de canal digital (situação mais objetiva para as emissoras educativas, TV Brasil e Tv Cultura), e por outro lado, a de que as demais TVs terão acesso apenas a inserção eventual através dos canais públicos. Não há indícios, com as legislações já estabelecidas e diante das atuais discussões sobre revisão desse marco, de que exista a possibilidade de seguirem o mesmo caminho dos canais de televisão aberta, que terão a migração automática para o espectro digital, ainda acrescida a vantagem de um aumento de canais para exibição de multiprogramação. O Operador apenas viabilizaria a antena de transmissão para os canais compartilhados.

Para além disso, desvinculando-se a responsabilidade pelo contexto político desfavorável exclusivamente das emissoras, é central apontar o direcionamento das definições acerca da regulamentação do Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD). Ao contrário do que delimita o Decreto número 4901, de 2003, que institui o Sistema, a limitação de espaço aos canais públicos, agravada pela ausência de financiamento para a transição, e a manutenção de privilégios para a migração dos canais comerciais vinculados a grandes redes de mídia, não atendem aos objetivos de “estimular a diversidade cultural, propiciar a expansão da tecnologia e da indústria brasileiras ligadas à comunicação, e facilitar o acesso de redes não hegemônicas ao padrão digital” (BRASIL, 2006).

O lugar das TVs comunitárias, educativas, universitárias, comunitárias, ligadas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e a própria TV Brasil, não está em consonância com o modelo mercadológico de televisão, desde seu financiamento, objetivos, modo de produção e características de programação. A audiência não deve ser um parâmetro, assim como os formatos e conteúdos podem e devem buscar a pluralidade não visível no padrão hegemônico. A Fase da Multiplicidade da Oferta já evidenciou a diversidade de opções à disposição do telespectador, a amplificação das possibilidades de exploração e acesso aos produtos midiáticos e audiovisuais, denunciando uma nova etapa do desenvolvimento das relações entre as indústrias e consumidores de Comunicação, onde a permanência dos padrões hegemônicos é a cada momento mais fluida e instável.

Há experiências que demonstram as potencialidades e as possibilidades de núcleos que trabalham a pluralidade de conteúdos ligados aos regionalismos ca-

racterísticos do Brasil. Pluralidade essa desconsiderada pelas grandes redes de televisão durante décadas, mas que agora - ao menos na intenção da legislação - passou a ser reconhecida como condição essencial da programação de um meio de comunicação que exerceu papel estratégico de integração nacional e formação dos valores e representações sociais cotidianas. O Estado assumiu, nos últimos anos, um papel central na demarcação de novos espaços para a pluralidade audiovisual, desde a criação da Lei da Tv a cabo, com a demarcação dos canais de utilização gratuita, mas se encontra agora em um momento emblemático para inaugurar uma nova fase na televisão brasileira.

No atual contexto de transição para o sistema digital de televisão no Brasil, o processo de convergência das TVs públicas encontra-se relacionado a duas questões centrais: definição de um modelo de financiamento e garantias legais de espaço no espectro audiovisual de sinal aberto. Mantido o atual estágio das negociações de estruturação do SBTVD e do Operador Único de Rede Nacional de Televisão Pública Digital, permanecendo a sociedade civil inerte às articulações, a tendência mais forte é de reprodução do antagonismo atualmente predominante na divisão do espectro analógico de televisão aberta no Brasil.

A oportunidade histórica de recolocação das forças representativas dos interesses público e privado, com a ocupação de espaços por atores não-hegemônicos, depende de uma posição clara, defendida politicamente e estrategicamente, nos níveis da infra e da super estrutura. Não basta apenas vontade política entre as lideranças relacionadas ao setor: a sociedade brasileira terá de manifestar o que espera da nova televisão no País, e os movimentos sociais terão de demonstrar que há condições de estruturar um novo modelo. Do contrário, teremos apenas a migração de um sistema tecnológico que seguirá mantendo privilégios econômicos e negando ao público telespectador a oportunidade de poder optar entre uma programação diversificada que retrate a diversidade cultural e social características do Brasil.

## Referências

BARBOSA, André. **Entrevista ao site GingaDF**. Disponível na internet em: [<http://www.gingadf.com.br/blogGinga/?p=814>] Acesso em 07 nov.2012

BOLAÑO, César. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec/Polis, 2000.

BRASIL. **Decreto no. 5.820**, de 29 de junho de 2006. Dispõe sobre a implantação do SBTVD-T,... e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 30 jun. 2006. Disponível em: [[http://ww.planalto.gov.br/civil\\_03/\\_Ato2004-](http://ww.planalto.gov.br/civil_03/_Ato2004-)

2006/2006/Decreto/D5820.ht] Acesso em: 17 abr. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7670**, de 16 de janeiro de 2012. Altera dispositivos do Regulamento dos Sistemas de Radiodifusão (...) Diário Oficial da União. Brasília, DF, 16 jan. 2012. Disponível na internet em: [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7670.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7670.htm)] Acesso em 11 nov. 2012.

Carta Capital. **Telebrás conclui rede para TV Digital no NE e SE até o fim do ano. Disponível na internet** em: [<http://www.cartacapital.com.br/economia/telebras-conclui-rede-para-tv-digital-no-ne-e-se-ate-o-fim-do-ano/>] Acesso em 11 jul. 2012

EBC. TVs e entidades do Campo Público cobram definição governamental sobre Operador Único da Rede Pública Digital. In: **EBC**. Disponível em: [<http://www.ebc.com.br/content/tvs-e-entidades-do-campo-p%C3%BAblico-cobram-defini%C3%A7%C3%A3o-governamental-sobre-operador%C3%BAnico-da-rede>]. Acesso em 19 maio 2012.

EBC. **Site da Empresa Brasil de Comunicação. Operador Único da Rede Nacional de Televisão Pública Digital Terrestre**. Disponível na internet em: [<http://www.ebc.com.br/sobre-a-ebc/sala-de-imprensa/2011/06/operador-unico-da-rede-nacional-de-tv-publica-digital-terrestre>] Acesso 07 fev.2015.

KALIKOSKE, Andres. **Padrões tecno-estéticos e hegemonia televisiva no Brasil. XI Congresso de Ciências da Comunicação da Região Sul**. São Paulo: Intercom, 2010.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Portaria 489, de 18 de dezembro de 2012. Norma Regulamentar do Canal da Cidadania. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 dez. 2012. Disponível em: [<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=19/12/2012&jornal=1&pagina=84&totalArquivos=168>] Acesso em: 20 dez. 2012.

NAZÁRIO, Paola. **TV Digital, Estado e sociedade civil: trajetórias e perspectivas**. São Leopoldo: Unisinos, 2009. 115 págs.