

TV pública de âmbito internacional: uma análise comparativa entre o Brasil e Portugal

International public television: a comparative analysis between Brazil and Portugal

Televisión pública de ámbito internacional: un análisis comparativo entre Brasil y Portugal

Carlo José Napolitano

Pós-doutorando no Departamento de Direito do Estado, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutor em Sociologia, Faculdade de Ciência e Letras, UNESP/Araraquara. Professor do Departamento de Ciências Humanas e do PPGCOM da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (FAAC) - Universidade Estadual Paulista - UNESP, Câmpus de Bauru/SP - Brasil.

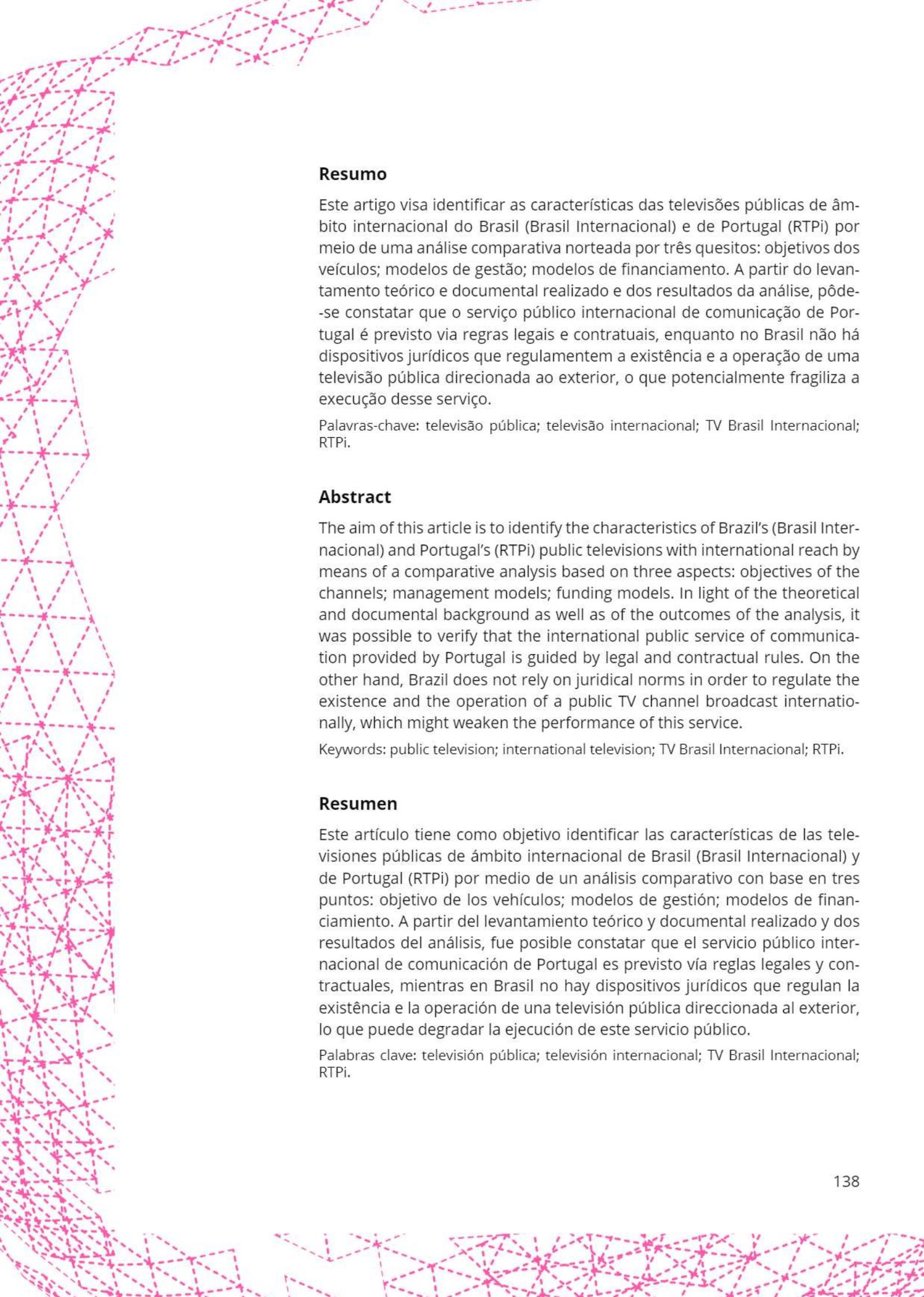
Contato: carlojosenapolitano@gmail.com

Augusto Junior da Silva Santos

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Estadual Paulista, Brasil.

Contato: augustojr2005@hotmail.com

Artigo submetido em 31/05/2017 e aprovado em 22/07/2017.



Resumo

Este artigo visa identificar as características das televisões públicas de âmbito internacional do Brasil (Brasil Internacional) e de Portugal (RTPi) por meio de uma análise comparativa norteada por três quesitos: objetivos dos veículos; modelos de gestão; modelos de financiamento. A partir do levantamento teórico e documental realizado e dos resultados da análise, pôde-se constatar que o serviço público internacional de comunicação de Portugal é previsto via regras legais e contratuais, enquanto no Brasil não há dispositivos jurídicos que regulamentem a existência e a operação de uma televisão pública direcionada ao exterior, o que potencialmente fragiliza a execução desse serviço.

Palavras-chave: televisão pública; televisão internacional; TV Brasil Internacional; RTPi.

Abstract

The aim of this article is to identify the characteristics of Brazil's (Brasil Internacional) and Portugal's (RTPi) public televisions with international reach by means of a comparative analysis based on three aspects: objectives of the channels; management models; funding models. In light of the theoretical and documental background as well as of the outcomes of the analysis, it was possible to verify that the international public service of communication provided by Portugal is guided by legal and contractual rules. On the other hand, Brazil does not rely on juridical norms in order to regulate the existence and the operation of a public TV channel broadcast internationally, which might weaken the performance of this service.

Keywords: public television; international television; TV Brasil Internacional; RTPi.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo identificar las características de las televisiones públicas de ámbito internacional de Brasil (Brasil Internacional) y de Portugal (RTPi) por medio de un análisis comparativo con base en tres puntos: objetivo de los vehículos; modelos de gestión; modelos de financiación. A partir del levantamiento teórico y documental realizado y dos resultados del análisis, fue posible constatar que el servicio público internacional de comunicación de Portugal es previsto vía reglas legales y contractuales, mientras en Brasil no hay dispositivos jurídicos que regulan la existencia e la operación de una televisión pública direcionada al exterior, lo que puede degradar la ejecución de este servicio público.

Palabras clave: televisión pública; televisión internacional; TV Brasil Internacional; RTPi.

Introdução

A televisão pública no Brasil está marcada, principalmente, por suas experiências em âmbito local, regional e nacional. No entanto, a criação da TV Brasil Internacional, em 2010, significou a expansão da radiodifusão pública do país para além das fronteiras. Na verdade, a primeira emissora de abrangência internacional financiada via orçamento público foi instituída em 2004: a TV Brasil – Canal Integración. O veículo que visava integrar os países sul-americanos carregava, no entanto, um teor estatal, já que estava submetido à então Radiobrás. Com a extinção do órgão, as atividades do Canal Integración também foram interrompidas, sendo substituído, portanto, pela TV Brasil Internacional, sob o comando da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Dessa maneira, esse novo projeto nasceu dentro do contexto de construção de um sistema público de radiodifusão, por meio de seu veículo internacional, almejava-se promover a imagem do país mundo afora, bem como prestar serviços para as comunidades de brasileiros vivendo no exterior.

Embora a origem do caso brasileiro seja recente, o investimento público em meios de comunicação internacionais não é nenhuma novidade. Desde a década de 1930, verifica-se a existência de emissoras de rádio transmitindo com foco em audiências situadas no exterior. Com a ascensão da televisão, este se tornou o principal veículo utilizado pelos Estados para transcender as fronteiras (PRICE; HASS; MARGOLIN, 2008). Em Portugal, por exemplo, a Rádio e Televisão de Portugal (RTP), concessionária do sistema público de comunicação do país, conta com duas emissoras de rádio e duas de TV direcionadas ao exterior. Lançada em 1991, a maior e mais antiga delas é o canal televisivo RTP Internacional (RTPi).

Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo principal identificar as características das televisões públicas de âmbito internacional do Brasil e de Portugal por meio de uma análise comparativa norteada por três quesitos: objetivos dos veículos; modelos de gestão; e modelos de financiamento. Para tanto, primeiramente desenvolve-se na primeira seção uma articulação teórica sobre a história, características e objetivos de veículos midiáticos de âmbito internacional financiados por orçamento público. Na sequência, com base em entrevistas e em um levantamento documental, descreve-se as experiências das emissoras internacionais que compõem o sistema público de comunicação de Portugal e do Brasil. A partir dos dados reunidos, a seção seguinte dedica-se ao trabalho de análise comparativa entre os casos delimitados. Por fim, as considerações finais trazem uma sintetização dos resultados, revelando que o serviço público internacional de comunicação de Portugal é previsto via regras legais e contratuais. Já no Brasil, não há dispositivos jurídicos que assegurem a existência e os moldes de operação de uma televisão pública de abrangência internacional, fato que contribui para a atual perda de identidade e enfraquecimento da TV Brasil Internacional.

A TV pública para além das fronteiras

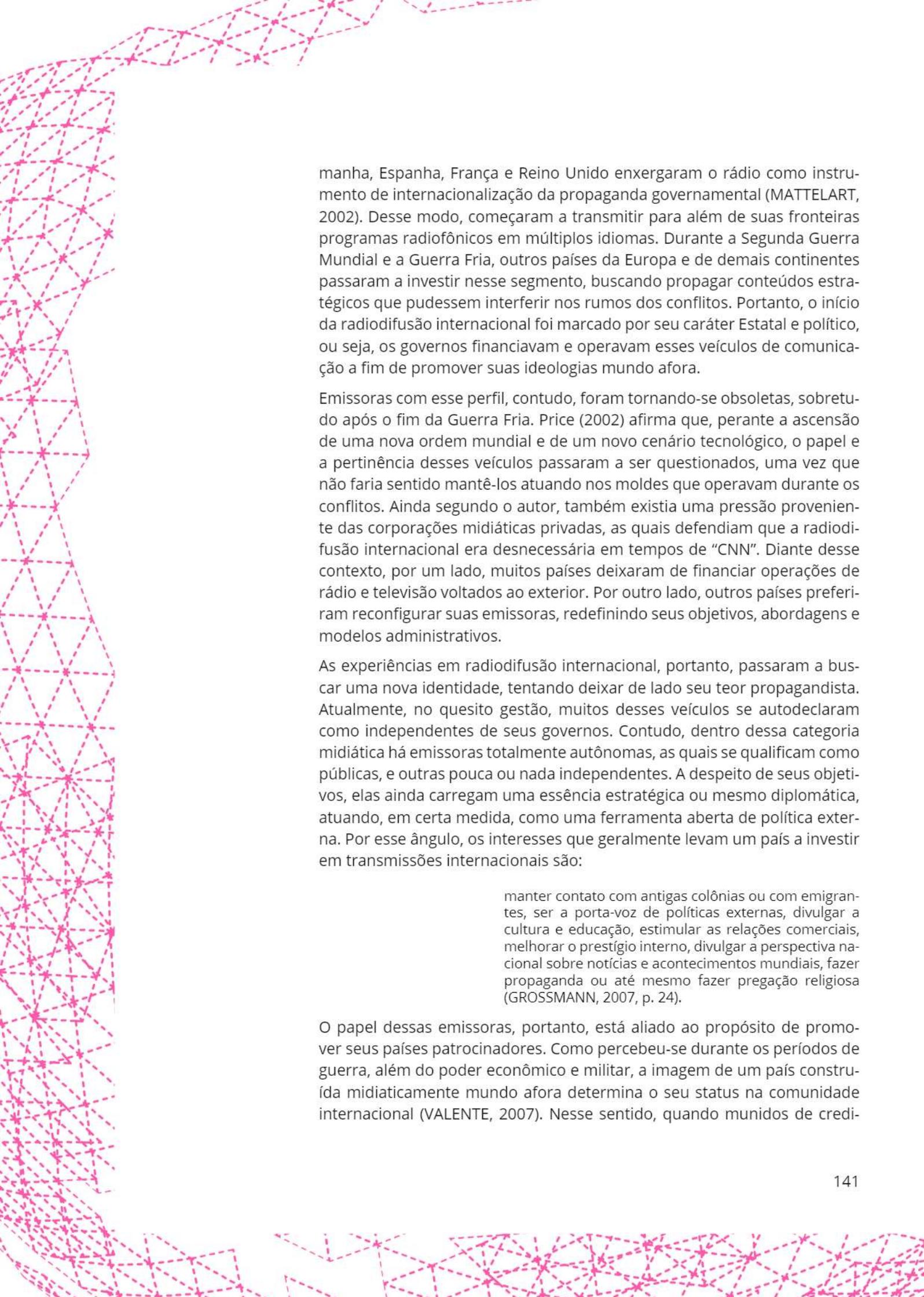
A identidade da televisão pública é essencialmente moldada por sua relação e compromisso com a sociedade. Geralmente, ela é mantida por fundos públicos, seja, por exemplo, por meio do recolhimento de um tributo específico ou via a alocação de verbas orçamentárias pelo governo. Em um plano ideal, sua gestão e diretriz editorial devem ser imunes a interferências comerciais e governamentais, sendo administrada, inclusive, por representantes da sociedade civil. O serviço prestado por uma emissora pública deve corresponder aos interesses e necessidades coletivas, levando informações e promovendo, em especial, a diversidade cultural e a educação. Em síntese, a ideia de radiodifusão pública carrega um viés democratizador e, como pontua Mendel (2011), com potencial para assegurar o direito de ser informado dos cidadãos. Com base no ordenamento constitucional brasileiro (art. 223), pode-se ainda afirmar que essa modalidade comunicacional complementa o sistema composto por veículos estatais e comerciais a fim de garantir a existência de um ambiente midiático plural, ou seja, permeado por interesses de ordem privada, governamental e cidadã.

A abrangência de um canal de televisão pode ser local, nacional ou internacional. No caso da televisão pública, as principais referências estão voltadas ao âmbito local e nacional, pois são a essas dimensões que a sua função social costuma estar relacionada. Contudo, constata-se a existência de dezenas de experiências de televisões públicas transfronteiriças. Nesse sentido, falar de televisão pública de abrangência internacional significa tratar de radiodifusão internacional (international broadcasting), expressão que engloba veículos de comunicação destinados ao exterior e que não visam ao lucro. De acordo com Price (2002, p. 200, tradução nossa)¹, radiodifusão internacional é “o termo elegante para se referir a uma complexa combinação de notícias, informações e entretenimento que são financiados pelo Estado e direcionados a uma população localizada para além das fronteiras do país financiador”.

Essa categoria de emissoras não é definida pela tecnologia de distribuição e nem pela plataforma de recepção de conteúdos (PRICE, 2002). Tradicionalmente, as transmissões em radiodifusão internacional eram realizadas via ondas curtas. Embora essa tecnologia ainda seja utilizada, a televisão, desde o seu advento, tornou-se o serviço mais bem sucedido dessa categoria midiática (PRICE; HASS; MARGOLIN, 2008). Além disso, as maiores redes de radiodifusão internacional, em número de idiomas e orçamento, oferecem, atualmente, serviços multimídia, como são os casos da Deutsche Welle (Alemanha), da Voice of America (Estados Unidos) e da BBC World Service (Reino Unido).

As primeiras emissoras financiadas pelo Estado e direcionadas ao exterior surgiram logo após a Primeira Guerra Mundial. Naquele período, países europeus como a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Ale-

1. “International broadcasting” is the elegant term for a complex combination of state-sponsored news, information, and entertainment directed at a population outside the sponsoring state’s boundaries.”



manha, Espanha, França e Reino Unido enxergaram o rádio como instrumento de internacionalização da propaganda governamental (MATTELART, 2002). Desse modo, começaram a transmitir para além de suas fronteiras programas radiofônicos em múltiplos idiomas. Durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria, outros países da Europa e de demais continentes passaram a investir nesse segmento, buscando propagar conteúdos estratégicos que pudessem interferir nos rumos dos conflitos. Portanto, o início da radiodifusão internacional foi marcado por seu caráter Estatal e político, ou seja, os governos financiavam e operavam esses veículos de comunicação a fim de promover suas ideologias mundo afora.

Emissoras com esse perfil, contudo, foram tornando-se obsoletas, sobretudo após o fim da Guerra Fria. Price (2002) afirma que, perante a ascensão de uma nova ordem mundial e de um novo cenário tecnológico, o papel e a pertinência desses veículos passaram a ser questionados, uma vez que não fazia sentido mantê-los atuando nos moldes que operavam durante os conflitos. Ainda segundo o autor, também existia uma pressão proveniente das corporações midiáticas privadas, as quais defendiam que a radiodifusão internacional era desnecessária em tempos de “CNN”. Diante desse contexto, por um lado, muitos países deixaram de financiar operações de rádio e televisão voltados ao exterior. Por outro lado, outros países preferiram reconfigurar suas emissoras, redefinindo seus objetivos, abordagens e modelos administrativos.

As experiências em radiodifusão internacional, portanto, passaram a buscar uma nova identidade, tentando deixar de lado seu teor propagandista. Atualmente, no quesito gestão, muitos desses veículos se autodeclararam como independentes de seus governos. Contudo, dentro dessa categoria midiática há emissoras totalmente autônomas, as quais se qualificam como públicas, e outras pouca ou nada independentes. A despeito de seus objetivos, elas ainda carregam uma essência estratégica ou mesmo diplomática, atuando, em certa medida, como uma ferramenta aberta de política externa. Por esse ângulo, os interesses que geralmente levam um país a investir em transmissões internacionais são:

manter contato com antigas colônias ou com emigrantes, ser a porta-voz de políticas externas, divulgar a cultura e educação, estimular as relações comerciais, melhorar o prestígio interno, divulgar a perspectiva nacional sobre notícias e acontecimentos mundiais, fazer propaganda ou até mesmo fazer pregação religiosa (GROSSMANN, 2007, p. 24).

O papel dessas emissoras, portanto, está aliado ao propósito de promover seus países patrocinadores. Como percebeu-se durante os períodos de guerra, além do poder econômico e militar, a imagem de um país construída midiaticamente mundo afora determina o seu status na comunidade internacional (VALENTE, 2007). Nesse sentido, quando munidos de credi-

2. De acordo com Nye (2010), soft power se refere ao poder que os Estados têm de seduzir e conquistar as pessoas a fim de obter resultados que correspondam aos seus interesses. Diferentemente do hard power que utiliza armas militares e econômicas para ameaçar e persuadir outros países, o soft power é catalisado a partir do uso de elementos “brandos” - como a mídia, organizações não governamentais e organizações intergovernamentais - para atrair uma população estrangeira.

3. Um exemplo desses documentos é a diretiva “Televisão Sem Fronteiras”, a qual é fundamentada em dois princípios: i) a livre circulação de programas televisivos europeus no mercado interno e ii) a obrigação de os canais de televisão reservarem, sempre que tal seja exequível, mais de metade do seu tempo de antena a obras europeias (UNIÃO EUROPEIA, 2009, arquivo digital).

4. RDP Açores, RDP Madeira, Antena 1, Antena 2, Antena 3, RDP África e RDP Internacional.

5. RTP 1, RTP 2, RTP Açores, RTP Madeira, RTP N, RTP Memória, RTP África e RTP Internacional.

bilidade e engajados em estabelecer diálogos, os veículos internacionais financiados pelo Estado têm o potencial de fomentar o soft power² de seus respectivos países, bem como de promover uma compreensão mútua entre as nações.

Embora a efetividade e relevância da radiodifusão internacional nos dias de hoje seja significativamente questionada, Hafez (2007) pontua que essa categoria de emissoras tem um grande potencial em mundo marcado por migrações e eventos transnacionais. Diante do atual cenário da mídia global, a televisão pública direcionada ao exterior pode disseminar conteúdos que representem positivamente seu país de origem na arena mundial, fomentando a produção de novos sentidos sobre suas culturas, idioma, política e economia. Ao mesmo tempo, ela pode carregar como função social o papel de prestar serviços a comunidades de emigrantes, mantendo-as conectadas ao seu país de origem e fornecendo-as informações de interesse público. Os tópicos seguintes demonstram que esses objetivos estão presentes nos projetos traçados para a RTPi e para a TV Brasil Internacional.

Rádio e Televisão de Portugal Internacional (RTPi)

No cenário português, a legislação prevê a existência de “um serviço público de televisão prestado por operador de capitais exclusivamente ou majoritariamente públicos, em regime de concessão” (CORREIA, 2005, p. 344). A manutenção de veículos públicos também é fortalecida por documentos³ produzidos pela União Europeia, os quais buscam definir a função desse serviço de radiodifusão.

O sistema público de comunicação de Portugal é representado pela Rádio e Televisão de Portugal (RTP), corporação criada em 1955 e que conta, atualmente, com sete emissoras de rádio⁴ e sete canais de televisão⁵. A vocação internacional da RTP é baseada em quatro canais (dois de TV e dois de rádio) direcionados a públicos no exterior. Instituída em 1992, a RTP Internacional (RTPi) foi o primeiro deles a ser criado e o primeiro canal em língua portuguesa a ser transmitido mundialmente. Segundo Sousa (2006), a frágil relação entre os governos democráticos de Portugal e a suas ex-colônias africanas levou o país a estabelecer os meios de comunicação como um instrumento que poderia aproximá-lo dessas nações. Nesse sentido, o programa de governo de Cavaco Silva, em 1987, destacava a necessidade de se firmar a imagem e a presença de Portugal em âmbito mundial. No início da década de 1990, o novo plano de governo dos sociais-democratas previa a transmissão de conteúdos nacionais aos portugueses emigrantes e aos países africanos de língua portuguesa.

O contrato de 2015 que regula a concessão do serviço público de rádio e televisão explorado pela RTP, válido por 16 anos, estabelece que a oferta de programas internacionais pela corporação deve afirmar, valorizar e defen-

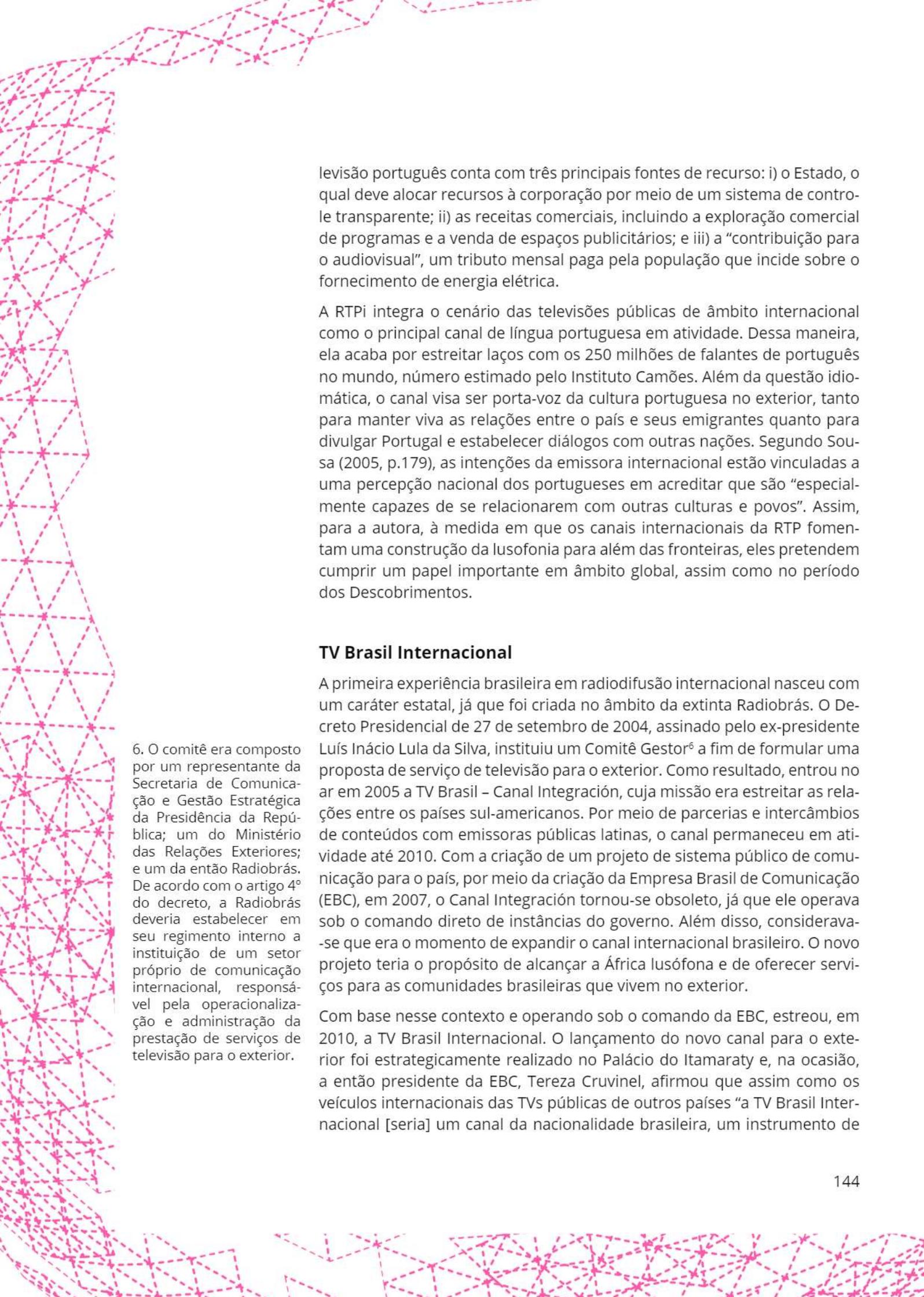


der a imagem de Portugal, seja no âmbito econômico, cultural ou científico. A norma declara que as relações com os telespectadores e ouvintes falantes de português residentes no exterior devem ser observadas e que uma programação especial deve ser direcionada aos países lusófonos. O documento sustenta ainda que os programas de âmbito internacional devem estimular “a abertura dos mercados internacionais aos agentes econômicos e atores culturais portugueses” (PORTUGAL, 2015, p. 19). Nas palavras de Sousa (2006, p. 174), as autoridades do país esperam que “através dos canais internacionais da RTP, esta contribuição tenha consequências em termos da progressiva implementação e do reconhecimento internacional da comunidade lusófona”.

A programação da RTPi é distribuída mundialmente a partir de uma base de satélites. Além disso, é transmitida por ondas hertzianas, cabo, tecnologia digital e via streaming ou recurso on demand. No Brasil, o canal pode ser assistido via TV por assinatura e pela internet. Trata-se de uma programação generalista, reunindo produções próprias, criadas visando ao público no exterior, e produções dos canais regionais e nacionais da RTP. Os conteúdos transmitidos internacionalmente podem ser, conforme o contrato regulatório da RTP, legendados, dobrados (dual audio) ou em língua estrangeira, recursos que permitem a disseminação mais ampla dos programas.

O canal internacional, por integrar a RTP, está submetido às regras que norteiam a estrutura e o funcionamento da corporação. De acordo com o seu contrato regulatório, o Estado é responsável pela existência e pelo funcionamento de um serviço público de rádio e televisão no país. Contudo, a concessionária, no caso a RTP, deve ser independente em relação ao governo e a demais poderes públicos a fim de assegurar que diferentes correntes de opinião sejam expressas e confrontadas. Nesse sentido, a gestão da empresa está a cargo de órgãos sociais, de um conselho de opinião e de provedores do ouvinte e do telespectador. A Lei nº 39/2014 (mais recente versão da Lei nº 8/2007, responsável pela reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão) define que os órgãos sociais são compostos por: um conselho geral independente; uma assembleia geral; um conselho de administração; e um conselho fiscal. Estas instâncias buscam, de modo geral, fiscalizar e assegurar o cumprimento das normas previstas no contrato de concessão. Por sua vez, o conselho de opinião é integrado por membros indicados por associações e entidades representativas dos diferentes setores da opinião pública portuguesa. Dentre suas funções, destaca-se: i) supervisionar a operação da RTP e ii) analisar as atividades de cooperação com os países de expressão portuguesa e de apoio às comunidades portuguesas no exterior. Por fim, os provedores do ouvinte e do telespectador são os ouvidores da RTP, ou seja, são responsáveis por mediar o contato dos ouvintes e telespectadores com a empresa.

Em relação ao modelo de financiamento, a Lei nº 30/2003, sendo sua versão mais recente a Lei nº 83/2013, fixa que o serviço público de rádio e te-



levisão português conta com três principais fontes de recurso: i) o Estado, o qual deve alocar recursos à corporação por meio de um sistema de controle transparente; ii) as receitas comerciais, incluindo a exploração comercial de programas e a venda de espaços publicitários; e iii) a “contribuição para o audiovisual”, um tributo mensal paga pela população que incide sobre o fornecimento de energia elétrica.

A RTPi integra o cenário das televisões públicas de âmbito internacional como o principal canal de língua portuguesa em atividade. Dessa maneira, ela acaba por estreitar laços com os 250 milhões de falantes de português no mundo, número estimado pelo Instituto Camões. Além da questão idiomática, o canal visa ser porta-voz da cultura portuguesa no exterior, tanto para manter viva as relações entre o país e seus emigrantes quanto para divulgar Portugal e estabelecer diálogos com outras nações. Segundo Sousa (2005, p.179), as intenções da emissora internacional estão vinculadas a uma percepção nacional dos portugueses em acreditar que são “especialmente capazes de se relacionarem com outras culturas e povos”. Assim, para a autora, à medida em que os canais internacionais da RTP fomentam uma construção da lusofonia para além das fronteiras, eles pretendem cumprir um papel importante em âmbito global, assim como no período dos Descobrimentos.

TV Brasil Internacional

A primeira experiência brasileira em radiodifusão internacional nasceu com um caráter estatal, já que foi criada no âmbito da extinta Radiobrás. O Decreto Presidencial de 27 de setembro de 2004, assinado pelo ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, instituiu um Comitê Gestor⁶ a fim de formular uma proposta de serviço de televisão para o exterior. Como resultado, entrou no ar em 2005 a TV Brasil – Canal Integración, cuja missão era estreitar as relações entre os países sul-americanos. Por meio de parcerias e intercâmbios de conteúdos com emissoras públicas latinas, o canal permaneceu em atividade até 2010. Com a criação de um projeto de sistema público de comunicação para o país, por meio da criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), em 2007, o Canal Integración tornou-se obsoleto, já que ele operava sob o comando direto de instâncias do governo. Além disso, considerava-se que era o momento de expandir o canal internacional brasileiro. O novo projeto teria o propósito de alcançar a África lusófona e de oferecer serviços para as comunidades brasileiras que vivem no exterior.

Com base nesse contexto e operando sob o comando da EBC, estreou, em 2010, a TV Brasil Internacional. O lançamento do novo canal para o exterior foi estrategicamente realizado no Palácio do Itamaraty e, na ocasião, a então presidente da EBC, Tereza Cruvinel, afirmou que assim como os veículos internacionais das TVs públicas de outros países “a TV Brasil Internacional [seria] um canal da nacionalidade brasileira, um instrumento de

6. O comitê era composto por um representante da Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica da Presidência da República; um do Ministério das Relações Exteriores; e um da então Radiobrás. De acordo com o artigo 4º do decreto, a Radiobrás deveria estabelecer em seu regimento interno a instituição de um setor próprio de comunicação internacional, responsável pela operacionalização e administração da prestação de serviços de televisão para o exterior.



divulgação do país, do povo brasileiro, da cultura, da riqueza e da diversidade do Brasil” (EBC, 2010, arquivo digital). Durante o pronunciamento do então Presidente da República, ele pontuou que o papel da emissora seria apresentar o Brasil para o mundo e não um “canal de TV para falar bem do Lula” (EBC, 2010, arquivo digital), reforçando, assim, que esse não seria um meio de comunicação a serviço do governo.

Suas primeiras transmissões foram direcionadas a 49 países da África, buscando alcançar, sobretudo, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Naquele período, a política externa do Brasil era marcada pelas aproximações com o continente africano. Nesse sentido, pode-se afirmar que a TV Brasil Internacional buscava atuar em compasso com os projetos do Itamaraty. Posteriormente, em seu auge, ela chegou a atingir 68 países de três continentes (América, Ásia e África), via satélite, sendo distribuído por dezenas de retransmissoras. Além disso, o canal, desde o princípio, sempre foi disponibilizado na internet, podendo ser assistido via streaming.

A programação da TV Brasil Internacional é inteiramente em língua portuguesa e já foi composta por produções próprias, incluindo programas como “Brasileiros no Mundo”, “Conexão Internacional”, “Brasil Hoje” e o “Aqui tem Brasil”, bem como por conteúdos veiculados pela TV Brasil nacional. Além disso, a programação sempre contou com produções cedidas por emissoras parceiras de outros países. Atualmente, como será pontuado, não são mais produzidos conteúdos próprios para o canal internacional.

A gestão da TV Brasil Internacional está submetida à estrutura da EBC. A norma de criação da empresa, Lei 11.652/2008, exigia que ela fosse administrada por um conselho curador, o qual era composto por representantes da sociedade civil, do governo e dos funcionários da EBC. Seu objetivo era ser um meio para que a sociedade pudesse interferir na gestão e na política editorial da emissora, agregando perspectivas cidadãs a fim de fortalecer sua dimensão pública. A norma também previa a existência de um Diretor-Presidente, com mandato de quatro anos, indicado pelo Presidente da República, bem como a presença de um conselho fiscal e um conselho de administração. Contudo, em 2016, Michel Temer, na condição de Presidente Interino, editou a Medida Provisória nº744/2016, alterando a estrutura da EBC. Em 2017, ela foi sancionada com vetos e transformada na Lei 13.417. Nesse novo cenário regulatório, o conselho curador deixou de existir e em seu lugar foi inserido o Comitê Editorial e de Programação. Composto por 11 membros indicados por entidades representativas da sociedade, mediante lista tríplice, e designados pelo Presidente da República, o órgão não tem força legal para interferir na gestão da empresa. Além disso, outra alteração foi com relação ao Diretor-Presidente. Agora, o Chefe do Executivo Federal tem o poder de nomear e exonerar, sem a necessidade da aprovação do Senado, o presidente da EBC. A nova norma reestruturou ainda o conselho de administração, o qual passou a ser integrado por seis membros indicados pelo governo e por um representante dos empregados



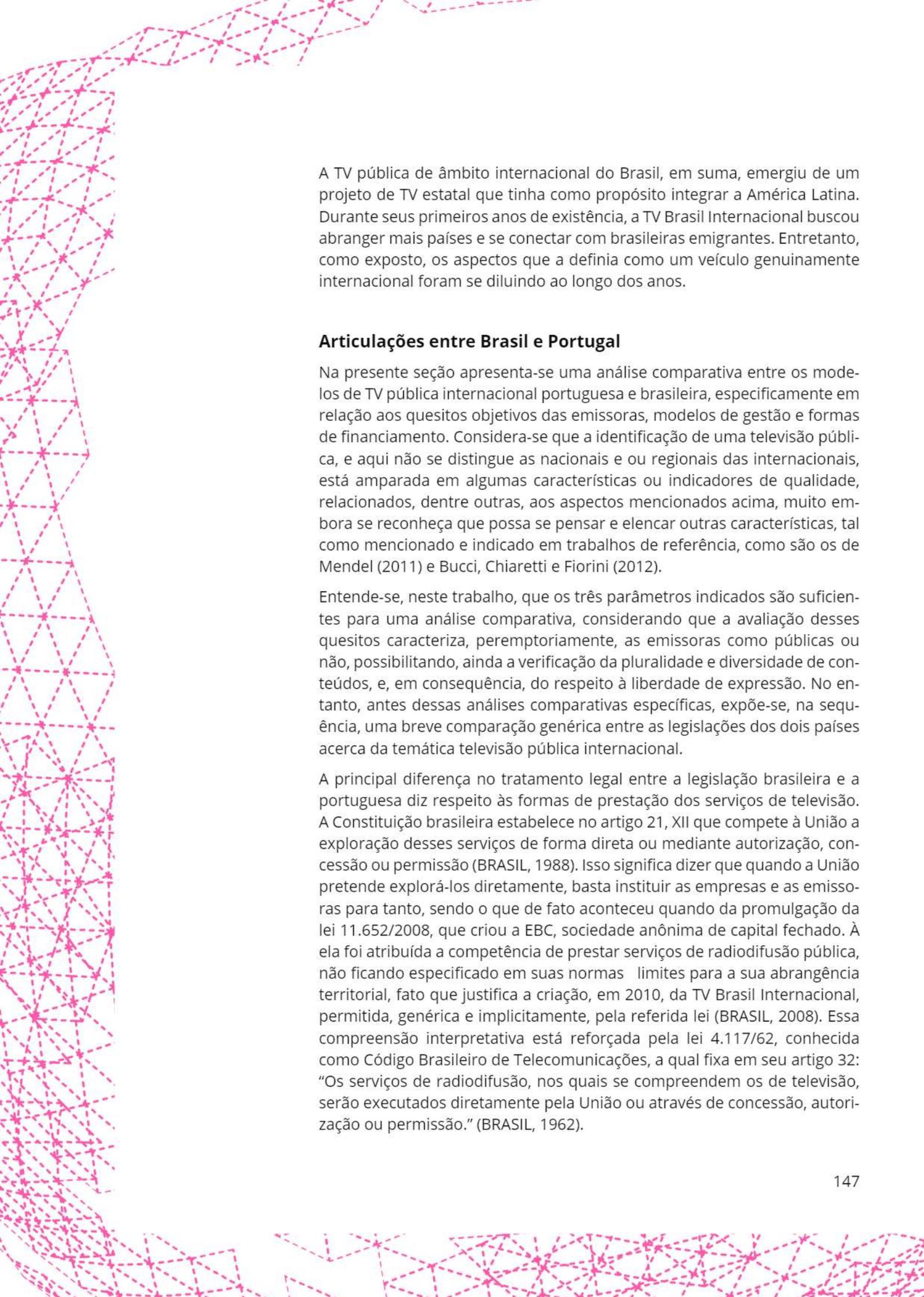
da EBC. Portanto, embora a empresa continue sendo classificada como pública nos termos da lei, houve um esvaziamento desse seu caráter a partir da estrutura recém-instituída.

No âmbito interno, a TV Brasil Internacional integrava, inicialmente, a diretoria internacional da empresa, a qual era comandada pelo jornalista Ottoni Fernandes. Contudo, após a sua morte, em 2012, o canal foi alocado dentro da diretoria geral da EBC sob o comando de uma gerência executiva. Nesse período, a organização interna foi reestruturada como parte de um novo planejamento estratégico para a empresa e, desse modo, os veículos deixaram de contar com núcleos específicos de administração e produção e passaram a operar com base em plataformas (GONÇALVES, 2017). Essa alteração significou o estabelecimento de equipes gerais para cada um dos meios (rádio, televisão, web) explorados pela EBC, ou seja, o time da TV Brasil Internacional foi diluído e passou a integrar a equipe de TV. Para Max Gonçalves (2017, entrevista), ex-gerente geral da TV Brasil Internacional, a mudança na organização interna “otimizou muito a coisa, mas, na contramão, aconteceu a perda de identidade” do canal voltado ao exterior. Como consequência, as produções específicas para a sua grade foram sendo extintas. Atualmente, ela está submetida à coordenação de chamadas e programação da TV Brasil.

Outro fator que afetou a configuração do veículo internacional foi a questão orçamentária. Os recursos que financiam a EBC são provenientes do Tesouro Nacional, podendo, conforme a lei, ser ainda oriundos do licenciamento de marcas e produtos; de doações feitas por pessoas físicas e jurídicas; da publicidade institucional, desde que em forma de apoio cultural⁷ e que não exceda 15% do tempo total de programação da EBC; das receitas oriundas de leis de fomento ao audiovisual e à cultura; bem como de qualquer outra fonte, desde que os princípios e objetivos estipulados para a radiodifusão pública não sejam comprometidos. A quantia anual destinada à TV Brasil Internacional é determinada pela administração geral da EBC e já chegou a girar em torno de 6 milhões de reais (GONÇALVES, 2017). Contudo, esse orçamento foi sendo diminuído e, atualmente, os recursos do canal internacional se restringem às folhas de pagamento da equipe de programação, já que não existe mais produção para ele (CARDOSO, 2017).

Dentro desse cenário, os contratos com as operadoras que retransmitiam o canal internacional mundo a fora deixaram de ser renovados devido aos altos custos. O último contrato venceu em setembro de 2016 (CARDOSO, 2017) e, desde então, a TV Brasil Internacional é transmitida unicamente via streaming. Sua programação atual é composta por programas exibidos na TV Brasil nacional e que têm autorização para serem veiculados na web. Segundo Pedro Cardoso (2017, entrevista), gerente de promoção e chamadas da TV Brasil, “a curto prazo, não há projetos para uma reinserção da TV Brasil Internacional no satélite” e o plano é reestruturar o serviço para o exterior com base nas plataformas móveis.

7. De acordo com o artigo 11, § 1o, da Lei 11.652/2008, é considerado apoio cultural o “pagamento de custos relativos à produção de programação ou de um programa específico, sendo permitida a citação da entidade apoiadora, bem como de sua ação institucional, sem qualquer tratamento publicitário”.



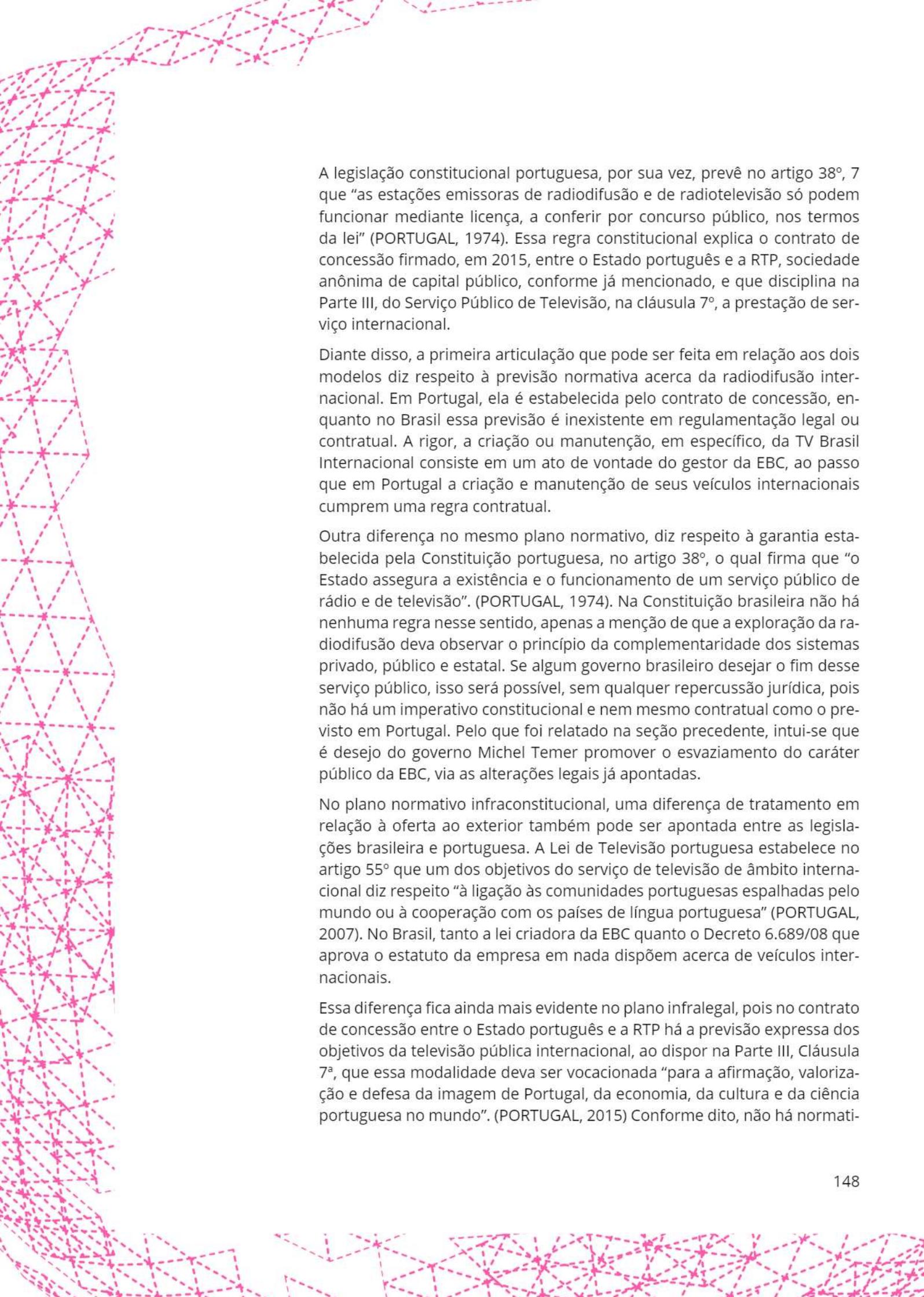
A TV pública de âmbito internacional do Brasil, em suma, emergiu de um projeto de TV estatal que tinha como propósito integrar a América Latina. Durante seus primeiros anos de existência, a TV Brasil Internacional buscou abranger mais países e se conectar com brasileiras emigrantes. Entretanto, como exposto, os aspectos que a definia como um veículo genuinamente internacional foram se diluindo ao longo dos anos.

Articulações entre Brasil e Portugal

Na presente seção apresenta-se uma análise comparativa entre os modelos de TV pública internacional portuguesa e brasileira, especificamente em relação aos quesitos objetivos das emissoras, modelos de gestão e formas de financiamento. Considera-se que a identificação de uma televisão pública, e aqui não se distingue as nacionais e ou regionais das internacionais, está amparada em algumas características ou indicadores de qualidade, relacionados, dentre outras, aos aspectos mencionados acima, muito embora se reconheça que possa se pensar e elencar outras características, tal como mencionado e indicado em trabalhos de referência, como são os de Mendel (2011) e Bucci, Chiaretti e Fiorini (2012).

Entende-se, neste trabalho, que os três parâmetros indicados são suficientes para uma análise comparativa, considerando que a avaliação desses quesitos caracteriza, peremptoriamente, as emissoras como públicas ou não, possibilitando, ainda a verificação da pluralidade e diversidade de conteúdos, e, em consequência, do respeito à liberdade de expressão. No entanto, antes dessas análises comparativas específicas, expõe-se, na sequência, uma breve comparação genérica entre as legislações dos dois países acerca da temática televisão pública internacional.

A principal diferença no tratamento legal entre a legislação brasileira e a portuguesa diz respeito às formas de prestação dos serviços de televisão. A Constituição brasileira estabelece no artigo 21, XII que compete à União a exploração desses serviços de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão (BRASIL, 1988). Isso significa dizer que quando a União pretende explorá-los diretamente, basta instituir as empresas e as emissoras para tanto, sendo o que de fato aconteceu quando da promulgação da lei 11.652/2008, que criou a EBC, sociedade anônima de capital fechado. À ela foi atribuída a competência de prestar serviços de radiodifusão pública, não ficando especificado em suas normas limites para a sua abrangência territorial, fato que justifica a criação, em 2010, da TV Brasil Internacional, permitida, genérica e implicitamente, pela referida lei (BRASIL, 2008). Essa compreensão interpretativa está reforçada pela lei 4.117/62, conhecida como Código Brasileiro de Telecomunicações, a qual fixa em seu artigo 32: “Os serviços de radiodifusão, nos quais se compreendem os de televisão, serão executados diretamente pela União ou através de concessão, autorização ou permissão.” (BRASIL, 1962).



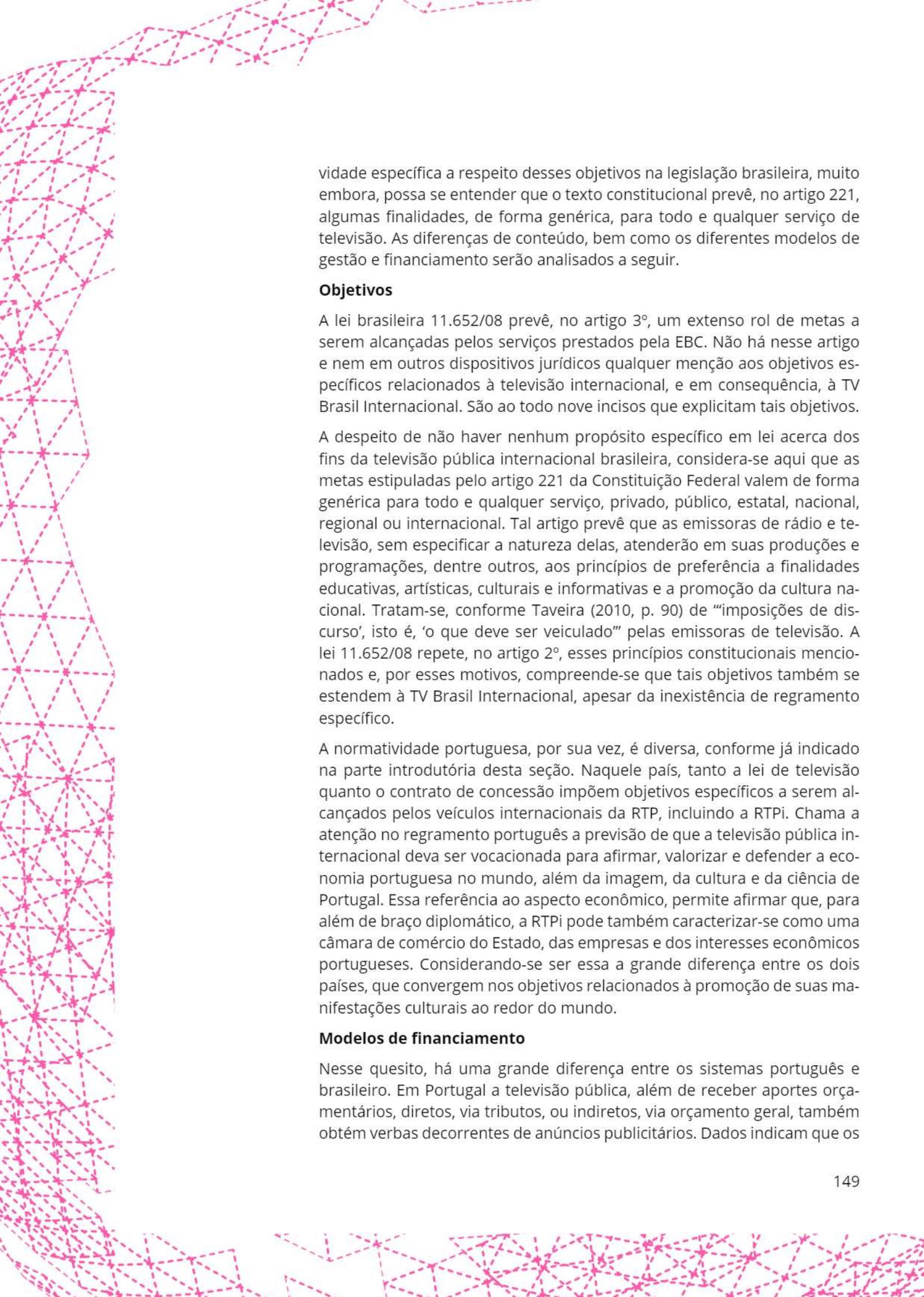
A legislação constitucional portuguesa, por sua vez, prevê no artigo 38º, 7 que “as estações emissoras de radiodifusão e de radiotelevisão só podem funcionar mediante licença, a conferir por concurso público, nos termos da lei” (PORTUGAL, 1974). Essa regra constitucional explica o contrato de concessão firmado, em 2015, entre o Estado português e a RTP, sociedade anônima de capital público, conforme já mencionado, e que disciplina na Parte III, do Serviço Público de Televisão, na cláusula 7ª, a prestação de serviço internacional.

Diante disso, a primeira articulação que pode ser feita em relação aos dois modelos diz respeito à previsão normativa acerca da radiodifusão internacional. Em Portugal, ela é estabelecida pelo contrato de concessão, enquanto no Brasil essa previsão é inexistente em regulamentação legal ou contratual. A rigor, a criação ou manutenção, em específico, da TV Brasil Internacional consiste em um ato de vontade do gestor da EBC, ao passo que em Portugal a criação e manutenção de seus veículos internacionais cumprem uma regra contratual.

Outra diferença no mesmo plano normativo, diz respeito à garantia estabelecida pela Constituição portuguesa, no artigo 38º, o qual firma que “o Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio e de televisão”. (PORTUGAL, 1974). Na Constituição brasileira não há nenhuma regra nesse sentido, apenas a menção de que a exploração da radiodifusão deva observar o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Se algum governo brasileiro desejar o fim desse serviço público, isso será possível, sem qualquer repercussão jurídica, pois não há um imperativo constitucional e nem mesmo contratual como o previsto em Portugal. Pelo que foi relatado na seção precedente, intui-se que é desejo do governo Michel Temer promover o esvaziamento do caráter público da EBC, via as alterações legais já apontadas.

No plano normativo infraconstitucional, uma diferença de tratamento em relação à oferta ao exterior também pode ser apontada entre as legislações brasileira e portuguesa. A Lei de Televisão portuguesa estabelece no artigo 55º que um dos objetivos do serviço de televisão de âmbito internacional diz respeito “à ligação às comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo ou à cooperação com os países de língua portuguesa” (PORTUGAL, 2007). No Brasil, tanto a lei criadora da EBC quanto o Decreto 6.689/08 que aprova o estatuto da empresa em nada dispõem acerca de veículos internacionais.

Essa diferença fica ainda mais evidente no plano infralegal, pois no contrato de concessão entre o Estado português e a RTP há a previsão expressa dos objetivos da televisão pública internacional, ao dispor na Parte III, Cláusula 7ª, que essa modalidade deva ser vocacionada “para a afirmação, valorização e defesa da imagem de Portugal, da economia, da cultura e da ciência portuguesa no mundo”. (PORTUGAL, 2015) Conforme dito, não há normati-



vidade específica a respeito desses objetivos na legislação brasileira, muito embora, possa se entender que o texto constitucional prevê, no artigo 221, algumas finalidades, de forma genérica, para todo e qualquer serviço de televisão. As diferenças de conteúdo, bem como os diferentes modelos de gestão e financiamento serão analisados a seguir.

Objetivos

A lei brasileira 11.652/08 prevê, no artigo 3º, um extenso rol de metas a serem alcançadas pelos serviços prestados pela EBC. Não há nesse artigo e nem em outros dispositivos jurídicos qualquer menção aos objetivos específicos relacionados à televisão internacional, e em consequência, à TV Brasil Internacional. São ao todo nove incisos que explicitam tais objetivos.

A despeito de não haver nenhum propósito específico em lei acerca dos fins da televisão pública internacional brasileira, considera-se aqui que as metas estipuladas pelo artigo 221 da Constituição Federal valem de forma genérica para todo e qualquer serviço, privado, público, estatal, nacional, regional ou internacional. Tal artigo prevê que as emissoras de rádio e televisão, sem especificar a natureza delas, atenderão em suas produções e programações, dentre outros, aos princípios de preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas e a promoção da cultura nacional. Tratam-se, conforme Taveira (2010, p. 90) de “imposições de discurso”, isto é, ‘o que deve ser veiculado’ pelas emissoras de televisão. A lei 11.652/08 repete, no artigo 2º, esses princípios constitucionais mencionados e, por esses motivos, compreende-se que tais objetivos também se estendem à TV Brasil Internacional, apesar da inexistência de regramento específico.

A normatividade portuguesa, por sua vez, é diversa, conforme já indicado na parte introdutória desta seção. Naquele país, tanto a lei de televisão quanto o contrato de concessão impõem objetivos específicos a serem alcançados pelos veículos internacionais da RTP, incluindo a RTPi. Chama a atenção no regramento português a previsão de que a televisão pública internacional deva ser vocacionada para afirmar, valorizar e defender a economia portuguesa no mundo, além da imagem, da cultura e da ciência de Portugal. Essa referência ao aspecto econômico, permite afirmar que, para além de braço diplomático, a RTPi pode também caracterizar-se como uma câmara de comércio do Estado, das empresas e dos interesses econômicos portugueses. Considerando-se ser essa a grande diferença entre os dois países, que convergem nos objetivos relacionados à promoção de suas manifestações culturais ao redor do mundo.

Modelos de financiamento

Nesse quesito, há uma grande diferença entre os sistemas português e brasileiro. Em Portugal a televisão pública, além de receber aportes orçamentários, diretos, via tributos, ou indiretos, via orçamento geral, também obtém verbas decorrentes de anúncios publicitários. Dados indicam que os



recursos oriundos da publicidade comercial são significativos para a RTP. Bucci, Chiaretti e Fiorini (2012), por exemplo, mencionam que os recursos provenientes de publicidade na RTP são superiores a 50% da receita total, logo, trata-se de um aporte relevante. Essa forma de financiamento não está imune a críticas. Os autores afirmam que o financiamento via publicidade

acaba por atacar a própria razão de ser das emissoras públicas, tornando-as semelhantes às emissoras comerciais. Quando aceitam a publicidade como meio de financiamento relevante... elas tendem a adotar critérios mercadológicos na avaliação de sua programação, visando a atrair um público maior. (BUCCI, CHIARETTI, FIORINI, 2012, p. 18)

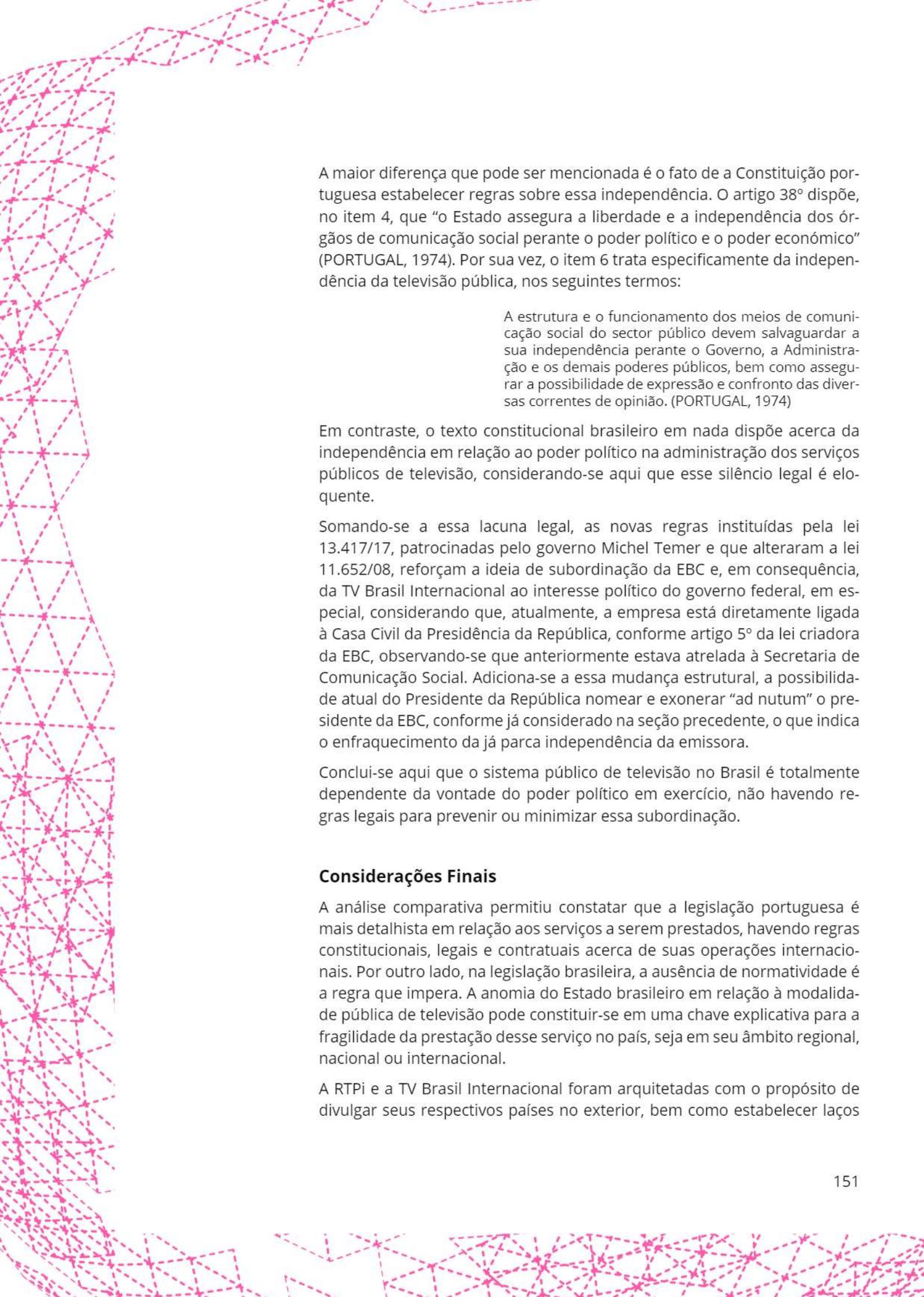
A legislação brasileira, por outro lado, proíbe expressamente a propaganda comercial, de produtos e serviços, no artigo 11, VII da lei 11.652/08. O financiamento privado somente é permitido em forma de apoio cultural, em patrocínio de programas, eventos e projetos, ou de publicidade institucional.

Outra diferença significativa entre os modelos trata-se da previsão contida na lei de televisão portuguesa, especificamente, a do artigo 57, ao dispor que o financiamento do serviço público de televisão deva estar previsto “num horizonte plurianual, com a duração de quatro anos” (PORTUGAL, 2007). Essa determinação, de acordo com a lei, tem o objetivo “de permitir uma adequada e eficaz gestão de recursos, de acordo com a evolução previsível da conjuntura económica e social” (PORTUGAL, 2007). No Brasil, muito embora a Constituição e legislação ordinária estabeleçam a necessidade de um plano orçamentário plurianual e também quadrienal, é sabido que o orçamento é efetivamente elaborado ano a ano, fato que condiciona o financiamento da máquina burocrática do Estado brasileiro, incluindo-se aqui os serviços públicos de televisão, à conjuntura econômica e até mesmo política.

A falta de previsão de um orçamento plurianual para garantir a prestação de serviços é um problema a ser enfrentado não só pela EBC/TV Brasil Internacional, mas também por todos aqueles prestados pela União, Estados e Municípios brasileiros. A atual crise econômica conjuntural comprova essa assertiva, com a visível precarização das atividades prestadas pelo Estado brasileiro como um todo.

Modelos de gestão

As diferenças entre as TVs públicas internacionais do Brasil e de Portugal ficam ainda mais evidentes quando se comparam os modelos de gestão, em especial, se atrelados à ideia de independência em relação ao poder político, inobstante existirem nas leis nacionais respectivas a previsão de vários conselhos e/ou comitês para a gestão/administração dessas empresas públicas, conselhos estes que, em alguma medida, carregam em si similaridades.



A maior diferença que pode ser mencionada é o fato de a Constituição portuguesa estabelecer regras sobre essa independência. O artigo 38º dispõe, no item 4, que “o Estado assegura a liberdade e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e o poder económico” (PORTUGAL, 1974). Por sua vez, o item 6 trata especificamente da independência da televisão pública, nos seguintes termos:

A estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público devem salvaguardar a sua independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos, bem como assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião. (PORTUGAL, 1974)

Em contraste, o texto constitucional brasileiro em nada dispõe acerca da independência em relação ao poder político na administração dos serviços públicos de televisão, considerando-se aqui que esse silêncio legal é eloquente.

Somando-se a essa lacuna legal, as novas regras instituídas pela lei 13.417/17, patrocinadas pelo governo Michel Temer e que alteraram a lei 11.652/08, reforçam a ideia de subordinação da EBC e, em consequência, da TV Brasil Internacional ao interesse político do governo federal, em especial, considerando que, atualmente, a empresa está diretamente ligada à Casa Civil da Presidência da República, conforme artigo 5º da lei criadora da EBC, observando-se que anteriormente estava atrelada à Secretaria de Comunicação Social. Adiciona-se a essa mudança estrutural, a possibilidade atual do Presidente da República nomear e exonerar “ad nutum” o presidente da EBC, conforme já considerado na seção precedente, o que indica o enfraquecimento da já parca independência da emissora.

Conclui-se aqui que o sistema público de televisão no Brasil é totalmente dependente da vontade do poder político em exercício, não havendo regras legais para prevenir ou minimizar essa subordinação.

Considerações Finais

A análise comparativa permitiu constatar que a legislação portuguesa é mais detalhista em relação aos serviços a serem prestados, havendo regras constitucionais, legais e contratuais acerca de suas operações internacionais. Por outro lado, na legislação brasileira, a ausência de normatividade é a regra que impera. A anomia do Estado brasileiro em relação à modalidade pública de televisão pode constituir-se em uma chave explicativa para a fragilidade da prestação desse serviço no país, seja em seu âmbito regional, nacional ou internacional.

A RTPi e a TV Brasil Internacional foram arquitetadas com o propósito de divulgar seus respectivos países no exterior, bem como estabelecer laços



com os emigrantes. No entanto, o fato de os objetivos traçados para os veículos públicos de âmbito internacional de Portugal estarem normatizados garante a eles a manutenção de uma identidade. No caso do Brasil, como não há regras específicas para um serviço público de comunicação direcionado ao exterior, verifica-se que a essência internacional de seu canal foi diluída, já que ele não conta mais com produções próprias, não discutindo, desse modo, questões de interesse internacional e voltadas à promoção do país no exterior, bem como ao diálogo com brasileiros emigrantes. Ainda que ele esteja disponível na web, soma-se o fato de a distribuição via satélite da TV Brasil Internacional ter sido interrompida.

Identificou-se que atualmente não há mais recursos direcionados especificamente para o desenvolvimento do canal internacional brasileiro. Na verdade, seu orçamento se limita à manutenção de uma equipe de programação e chamadas. Portanto, o fator financeiro também contribuiu para o enfraquecimento do papel designado à TV pública internacional do Brasil. Para além das diferenças pontuadas na análise sobre o modelo de financiamento do sistema público de comunicação português e brasileiro, pode-se afirmar que a concessionária RTP aloca uma quantia mais generosa para manter seus serviços internacionais, já que ela conta com quatro veículos direcionados ao exterior.

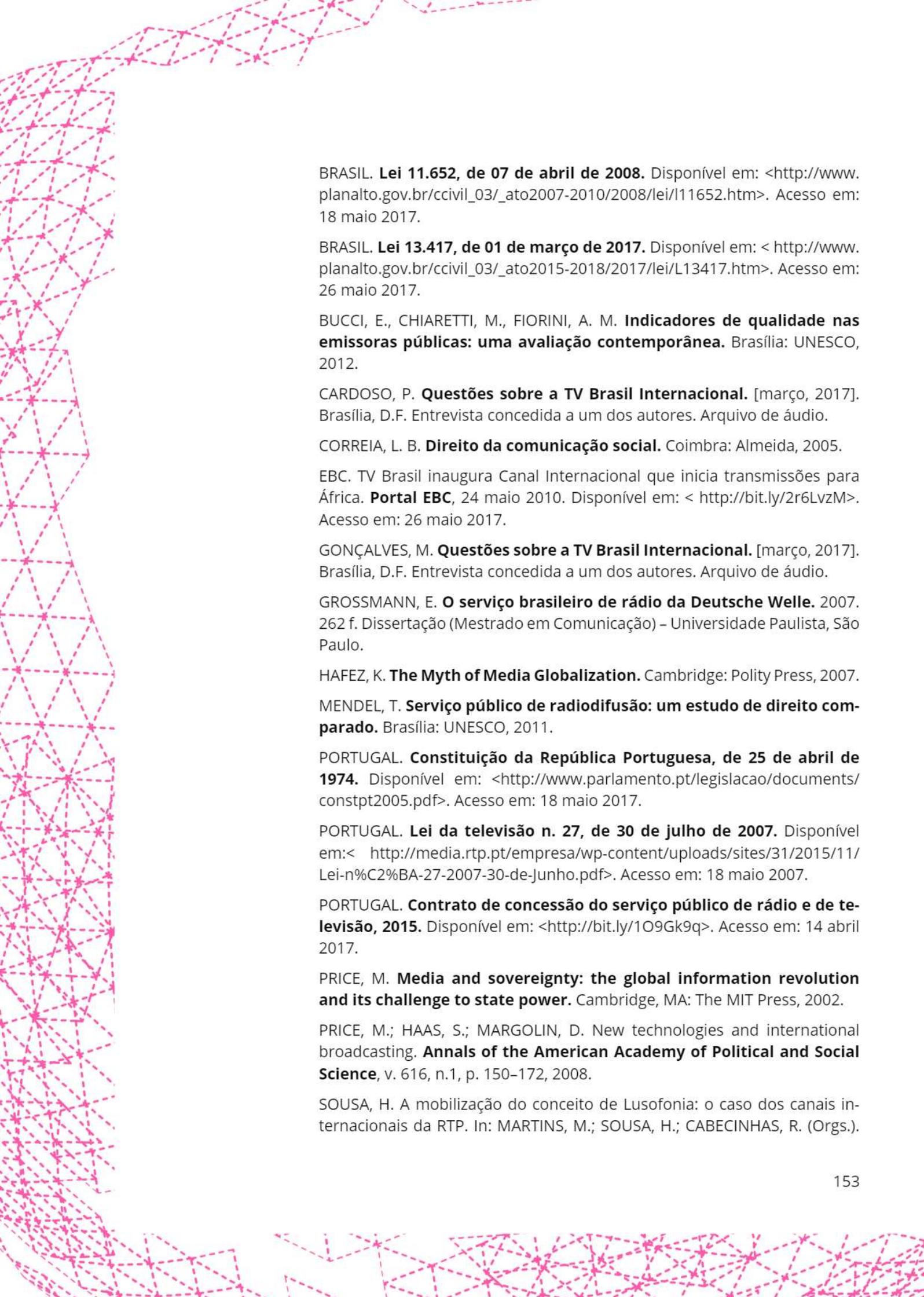
Em relação ao modelo de gestão, assiste-se, no Brasil, ao esvaziamento do caráter público da EBC desde a alteração de sua lei de criação. A empresa e todos os seus veículos, incluindo a TV Brasil Internacional, carecem, portanto, de mecanismos que sustentem sua autonomia e independência. A atual estrutura da EBC deixa o futuro da TV Brasil Internacional e de seus outros veículos à mercê das prioridades do governo. Já em Portugal, como constatado, é dever constitucional do Estado assegurar a liberdade e a independência dos seus órgãos de comunicação social.

Existe uma gama de finalidades que emissoras públicas de âmbito internacional podem executar a fim de beneficiar o Estado e seu povo. Em suma, inclui-se, por exemplo, a prestação de serviços às comunidades de emigrantes, a promoção da imagem do país financiador no exterior em busca de fortalecer seu status no cenário internacional e estimular a compreensão mútua entre nações. Contudo, alcançar esses propósitos demanda, principalmente, investimento, autonomia e um plano estratégico sustentado pelo interesse público nacional e que, ao mesmo tempo, atenda às necessidades da audiência estrangeira.

Referências

BRASIL. **Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.



BRASIL. **Lei 11.652, de 07 de abril de 2008**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11652.htm>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. **Lei 13.417, de 01 de março de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13417.htm>. Acesso em: 26 maio 2017.

BUCCI, E., CHIARETTI, M., FIORINI, A. M. **Indicadores de qualidade nas emissoras públicas: uma avaliação contemporânea**. Brasília: UNESCO, 2012.

CARDOSO, P. **Questões sobre a TV Brasil Internacional**. [março, 2017]. Brasília, D.F. Entrevista concedida a um dos autores. Arquivo de áudio.

CORREIA, L. B. **Direito da comunicação social**. Coimbra: Almeida, 2005.

EBC. TV Brasil inaugura Canal Internacional que inicia transmissões para África. **Portal EBC**, 24 maio 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2r6LvzM>>. Acesso em: 26 maio 2017.

GONÇALVES, M. **Questões sobre a TV Brasil Internacional**. [março, 2017]. Brasília, D.F. Entrevista concedida a um dos autores. Arquivo de áudio.

GROSSMANN, E. **O serviço brasileiro de rádio da Deutsche Welle**. 2007. 262 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Paulista, São Paulo.

HAFEZ, K. **The Myth of Media Globalization**. Cambridge: Polity Press, 2007.

MENDEL, T. **Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado**. Brasília: UNESCO, 2011.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa, de 25 de abril de 1974**. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/constpt2005.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2017.

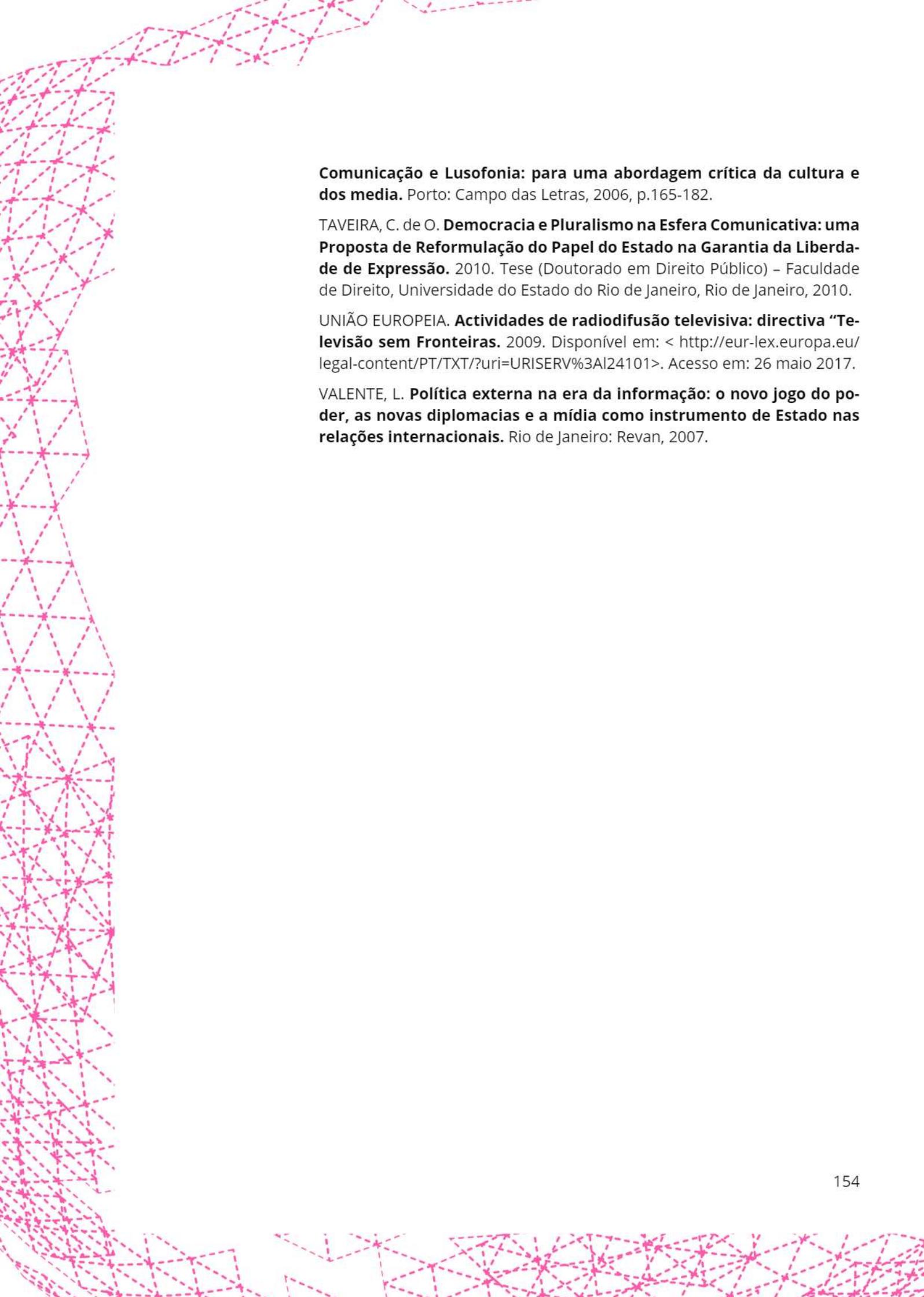
PORTUGAL. **Lei da televisão n. 27, de 30 de julho de 2007**. Disponível em: <<http://media.rtp.pt/empresa/wp-content/uploads/sites/31/2015/11/Lei-n%C2%BA-27-2007-30-de-Junho.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2007.

PORTUGAL. **Contrato de concessão do serviço público de rádio e de televisão, 2015**. Disponível em: <<http://bit.ly/1O9Gk9q>>. Acesso em: 14 abril 2017.

PRICE, M. **Media and sovereignty: the global information revolution and its challenge to state power**. Cambridge, MA: The MIT Press, 2002.

PRICE, M.; HAAS, S.; MARGOLIN, D. New technologies and international broadcasting. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616, n.1, p. 150-172, 2008.

SOUSA, H. A mobilização do conceito de Lusofonia: o caso dos canais internacionais da RTP. In: MARTINS, M.; SOUSA, H.; CABECINHAS, R. (Orgs.).



Comunicação e Lusofonia: para uma abordagem crítica da cultura e dos media. Porto: Campo das Letras, 2006, p.165-182.

TAVEIRA, C. de O. **Democracia e Pluralismo na Esfera Comunicativa: uma Proposta de Reformulação do Papel do Estado na Garantia da Liberdade de Expressão.** 2010. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

UNIÃO EUROPEIA. **Actividades de radiodifusão televisiva: directiva “Televisão sem Fronteiras.** 2009. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A124101>>. Acesso em: 26 maio 2017.

VALENTE, L. **Política externa na era da informação: o novo jogo do poder, as novas diplomacias e a mídia como instrumento de Estado nas relações internacionais.** Rio de Janeiro: Revan, 2007.