revista Eptic
Vol. 18, nº 3, set-dez 2016
ISSN 1518-2487

Mudança de rumo na radiodifusão educativa: estabelecimento de regras para novas outorgas e implementação de uma política de massificação do serviço (2011-2016)[1]

Change of course in educational broadcasting: setting rules for new licenses and implementation of a expansion policy for the service (2011-2016)

Cambio de curso en la radiodifusión educativa: el establecimiento de normas para las nuevas concesiones y ejecución de una política de masificación para lo servicio (2011-2016)

Octavio Penna Pieranti

Doutor em Administração e Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV) e Bacharel em Comunicação Social/Jornalismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Contato: octavio.pieranti@gmail.com

1 As posições aqui expressas são pessoais, não se confundindo com as dos órgãos públicos nos quais o autor trabalhou ou trabalha.

Resumo

Este artigo objetiva analisar as ações do governo de Dilma Rousseff e, mais especificamente, do então Ministério das Comunicações voltadas à radiodifusão educativa. Apresenta-se o fim de uma lógica voltada a outorgas discricionárias, que foi substituída por processos seletivos públicos e realizados com base em uma política planejada de expansão do serviço. Trata-se, também, das consignações da União, tendo em vista sua proximidade com a radiodifusão educativa. Por fim, são apontados os problemas não resolvidos, bem como são questionadas as perspectivas para a radiodifusão educativa com a mudança de governo.

Palavras-chave: radiodifusão educativa; comunicação de massa; governo Dilma Rousseff; Ministério das Comunicações.

Summary

This article aims to analyze the actions of Dilma Rousseff's government, and more specifically, the former Ministry of Communications related to educational broadcasting. It shows the end discretion, which was replaced by public selection processes for new stations, based on a planned policy of expansion of the service. The article debates also federal government's stations due to its proximity to educational broadcasting. Finally, it points out the unresolved problems and questions the prospects for educational broadcasting in the new context, marked by the change of government.

Keywords: educational broadcasting; mass communication; Dilma Rousseff's administration; Ministry of Communications.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar las acciones del gobierno de Dilma Rousseff, y más específicamente, del Ministerio de las Comunicaciones acerca de la radiodifusión educativa. Se muestra el final de una lógica basada en la discreción, que fue sustituida por procesos de selección pública basadas en una política planificada de expansión del servicio. También se debaten las emisoras del gobierno federal, dada su proximidad a la radiodifusión educativa. Por último, son tratados los problemas no resueltos y las perspectivas para la radiodifusión educativa con el cambio de gobierno.

Palabras clave: radiodifusión educativa; la comunicación de masas; Gobierno de Dilma Rousseff; Ministerio de las Comunicaciones.

Introdução

"50 anos em 5". Esse lema, na história nacional, foi e é utilizado para retratar empreitada bem distinta da tratada neste artigo – a formulação de um Plano de Metas e a implementação de medidas que caracterizariam novos rumos para o desenvolvimento nacional, durante o governo JK, cujo símbolo mais evidente era a construção de Brasília. Era a expansão do país rumo ao interior, ligada à certeza do papel do Estado como ator fundamental para a consecução do desenvolvimentismo que deveria transformar o país em um prazo extremamente curto. Era, também, a busca por solucionar um suposto déficit ou atraso do país, a ele impondo uma modernização sem precedentes.

50 anos. Há cerca de cinco décadas foi promulgado o decreto-lei nº 236, ainda vigente, que, dentre outras disposições, criava o serviço de televisão educativa. Por mais que (poucas) emissoras ditas educativas já existissem no país, esse pode ser encarado como o marco normativo seminal para o segmento. Nos meses e anos seguintes seriam fundadas emissoras de TV e rádio ligadas, inicialmente, a universidades federais e, depois, a universidades estaduais, governos das diferentes esferas, instituições de ensino e fundações privadas.

5 anos. De 2011 a 2016, o governo federal, por meio principalmente do Ministério das Comunicações (MC), aprovou uma série de medidas que corrigiam (ou tentavam corrigir) descaminhos da radiodifusão educativa. Estiveram à frente do MC três gestões nesse período: as duas primeiras, de Paulo Bernardo (janeiro de 2011 a dezembro de 2014) e de Ricardo Berzoini (janeiro a setembro de 2015), do PT, partido da Presidenta da República; a terceira, de André Figueiredo (setembro de 2015 a maio de 2016), do PDT, partido do qual ela era egressa.

Obviamente não se pretende, neste artigo, comparar os dois momentos – a modernização do país a partir do fim da década de 1950 e as transformações por que passou a radiodifusão educativa de 2011 a 2016. Há apenas uma coincidência central entre eles: os prazos de 50 e de 5 anos. Mas é inegável que, em ambos os casos, foi buscada não apenas uma solução "modernizadora" para os problemas enfrentados, mas também o estabelecimento de uma nova dinâmica capaz de orientar o desenvolvimento futuro.

O presente artigo tem, como objetivo, analisar o conjunto de ações do governo de Dilma Rousseff e, mais especificamente, do MC voltadas à radiodifusão educativa de 2011 a maio de 2016, mês em que a Presidenta foi afastada do exercício do cargo em decorrência de processo de impeachment em curso. Ressalte-se que este artigo foi finalizado na primeira quinzena de agosto de 2016, sem que esse processo tivesse sido concluído.

Para atingir seu objetivo, o texto resume a história da radiodifusão educativa até o início do período em tela; elenca os principais pontos da nova regulamentação

implementada para reger o setor; resgata o elemento estruturante dos Planos Nacionais de Outorgas; aborda a transmissão dos canais do Poder Executivo federal na TV Digital e, por fim, aponta lacunas no tratamento da radiodifusão educativa e as perspectivas existentes.

Desenvolvimento da radiodifusão educativa

A saga da radiodifusão educativa no país começa bem antes da criação do serviço de "televisão educativa" pelo já citado decreto-lei nº 236 de 1967. Mesmo a regulamentação pioneira do setor, os decretos n 20.047 de 1931 e nº 21.111 de 1932, na verdade, já vinculavam a radiodifusão às finalidades educativas. Anos antes, associações e clubes começaram a criar emissoras de rádio que misturavam música erudita, palestras e conferências. No início da década de 1930, 19 emissoras funcionavam no país (HERZ, 1977).

A radiodifusão educativa, no entanto, dependeria principalmente do Estado (a princípio, na esfera federal) para se fortalecer. A partir de 1940, a Rádio Nacional passou a desempenhar o papel de emissora oficial do governo federal como elemento central das Empresas Incorporadas ao Patrimônio da União (EIPU), que eram fruto de um processo de estatização decorrente do não pagamento de dívidas por empresas privadas. A ela viriam a se somar outras rádios, vinculadas a diversos ministérios, constituídas a partir de iniciativas como a criação da Campanha Nacional de Radiodifusão Educativa (CNRE), em 1960; o Programa Nacional de Teleducação (Prontel); a reserva de canais, pelo Contel (órgão regulador da época), para a televisão educativa (não por acaso, várias emissoras educativas estaduais de TV operaram no mesmo canal 2); expectativas (frustradas) de investimento em um satélite doméstico que estimularia a "teleducação"; e o Projeto Minerva, curso supletivo criado em 1970 e extinto vinte anos depois, quando já era conhecido como "Projeto me Enerva" (OLIVEIRA, 1992; 2006; BUCCI, 2008; PIERANTI, 2011).

Essas iniciativas refletem uma preocupação, presente em documentos oficiais desde a década de 1930, com a criação de uma rede nacional de emissoras educativas. Como implantar uma rede dessas, contudo, com tamanho grau de descoordenação? O Estado movimentava-se, ainda que lentamente: em 1968 foi criado um grupo de trabalho para propor uma sistematização jurídica para as emissoras da União; em 1971, o ministro das Comunicações pediu a criação, no futuro, de empresa capaz de aglutiná-las; e, por fim, em 1975, surgiu a Empresa Brasileira de Comunicação – Radiobrás. Seria ela a responsável por gerir as 38 rádios e uma emissora de TV, vinculadas ao governo federal, número que minguou até o fim da Radiobrás no novo século.

Nesse bojo não estavam incluídas as emissoras de rádio FM ou TV de responsabilidade de universidades estaduais ou federais ou de fundações a elas vinculadas.

Dentre elas estava uma emissora de TV em Recife, outorgada à Universidade Federal de Pernambuco, que era a primeira TV educativa do país constituída nos termos do decreto-lei nº 236 de 1967.

Um terceiro grupo de emissoras educativas compreende esforços de governos estaduais e municipais. Até 2007, 21 das 27 unidades da federação (DF incluído) dispunham de uma emissora de rádio, de TV ou de ambas pelo menos na capital. Já os municípios eram conhecidos por dispor de mais de 3 mil retransmissoras de TV, em todo o país, que veiculavam, em sua maior parte, a programação das principais redes comerciais. Além desse amplo parque, alguns poucos municípios mantinham operações de rádio e geradoras de TV[2].

Note-se que o elo comum entre todas essas emissoras era a programação dita "educativa", o que, na prática, significava uma programação não comercial e, portanto, distante das emissoras privadas. Essa programação, porém, jamais se restringiu à "transmissão de aulas, conferências, palestras e debates", razão de ser da TV educativa, segundo o art. 13 do decreto-lei nº 236, que a criou; os conteúdos transmitidos por essas emissoras, além das (cada vez mais) eventuais "teleaulas", atingiram público bem mais amplo que potenciais estudantes, já que trataram de cultura, esportes, jornalismo e programação infanto-juvenil.

Por fim, um último grupo, com mais outorgas que os anteriores somados, era constituído por emissoras mantidas por fundações de direito privado ou eventualmente por instituições de ensino privadas. Ainda que parte dessas tenha se afiliado às redes estaduais (notadamente a coordenada pela TV Cultura de São Paulo) e à federal (tendo, como cabeça-de-rede, a TVE do Rio de Janeiro), outras se integraram a redes de variedades e religiosas.

Com o reforço de canais comunitários, legislativos e universitários distribuídos por operadoras de TV a Cabo e suas entidades representativas – que não são foco central deste artigo, já que, em sua maioria, naquele momento, não eram recebidos de forma livre e gratuita, conceito que norteia a definição de radiodifusão na legislação brasileira –, a radiodifusão educativa chega ao I Fórum Nacional de TVs Públicas, realizado em duas etapas em 2006 e 2007, em parceria com o governo federal. Entrou, então, em voga o uso do termo "campo público", que reunia todos esses segmentos. Registre-se o baixo comparecimento ao fórum de representantes de emissoras de radiodifusão educativa mantidas por fundações de direito privado. Esse segmento fez-se (e faz-se) representar principalmente pelas emissoras vinculadas aos governos federal e estaduais.

Pode-se apontar três principais consequências daquele fórum. A primeira foi a decrescente capacidade de articulação conjunta desses segmentos desde então, por motivos que fogem ao escopo deste trabalho. Ainda que tenha ocorrido, em 2009, um segundo fórum – menos importante que o primeiro –, nunca mais se repetiu o trabalho conjunto entre Abepec, Astral, ABTU e ABCCom, respectiva-

2 As iniciativas de governos municipais no âmbito da radiodifusão educativa não devem ser confundidas com as retransmissoras de TV (RTVs) mantidas pelos municípios para retransmitir, em grande parte dos casos, os sinais de geradoras comerciais. Esse modelo alavancou a interiorização das grandes redes comerciais, principalmente a partir da década de 1980, em diversas regiões do país.

mente associações representantes das emissoras e canais educativos, legislativos, universitários e comunitários.

A segunda foi a consagração de uma série de princípios e mecanismos, como fruto das discussões dos grupos de trabalho, que serviriam para nortear o que se esperava de um sistema público, tal como previsto no art. 223 da Constituição Federal. Previsto como complementar aos sistemas privado e estatal e até então não regulamentado, o sistema público começou, naquele momento, a ganhar uma forma mais clara. Mesmo que as emissoras que o integram fossem vinculadas à administração pública nas mais diferentes esferas – e essa sempre foi uma crítica feita por seus detratores -, deveriam ficar protegidas de interferências do governo do momento, já que deveriam ter como objetivo veicular uma programação que não se confundisse com a comunicação institucional. Para garantir essa separação, a programação estaria sujeita à apreciação de ouvidores e de um conselho integrado, em sua maioria, por membros da sociedade civil. Os conteúdos deveriam ser provenientes de diferentes fontes, incluindo produtores independentes, tal como previsto em comando constitucional. Os dirigentes da emissora deveriam ter, em alguma medida, estabilidade, podendo ser substituídos apenas por força de mecanismos específicos operacionalizados, em parte, pela sociedade civil. As fontes de financiamento deveriam ser estáveis e, em algum grau, públicas. Ou seja: o poder público deveria se responsabilizar também pela manutenção dessas emissoras, ainda que fosse limitada sua ingerência na linha editorial.

Uma terceira consequência foi o anúncio, pelo presidente da República, no último dia do fórum, da criação de uma nova empresa – posteriormente denominada de Empresa Brasil de Comunicação – EBC. Ela cumpriria uma primeira função de aglutinar os esforços do governo federal na área de radiodifusão, sendo a responsável pelas operações até então geridas pela Radiobrás e pela Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto, a Acerp.

Mais importante que isso, ela operaria a maior parte dessas iniciativas segundo os preceitos da radiodifusão pública, delas separando ações de comunicação de governo. Conviveriam, na mesma empresa, a radiodifusão pública, capitaneada pela TV Brasil e por um conjunto de rádios, dentre as quais a Rádio Nacional, e a comunicação de governo, produzida, por contrato, como prestação de serviço ao governo federal, cujos maiores símbolos eram o canal de TV NBr, distribuído inicialmente por assinatura e via satélite, e o programa de rádio Voz do Brasil. Os sistemas público e estatal, previstos na Constituição Federal, faziam-se presentes na mesma empresa, o que serviu de munição para os críticos da TV Brasil, sempre dedicados a identificá-la como uma emissora do governo.

A EBC teria, ainda, um papel de liderança da radiodifusão educativa: caberia a ela articular uma rede envolvendo as emissoras vinculadas a universidades estaduais e federais; aos estados e municípios; e, se possível, as mantidas pelas fundações de direito privado. Seria, ainda, a responsável por possibilitar o início das

transmissões dos canais do "campo público" na TV Digital, graças a uma reserva estabelecida pelo decreto nº 5.820 de 2006, que criou, para esta plataforma, os canais do Poder Executivo, da Cultura, da Educação e da Cidadania, todos geridos pela União (anos depois, a gestão do Canal da Cidadania foi redesenhada).

Imaginava-se que as emissoras educativas estaduais migrariam para um modelo de gestão e para uma linha editorial mais compatíveis com os defendidos para toda a radiodifusão pública. Seria, enfim, uma tendência quase natural, tendo em vista o exemplo que passaria a ser dado pelas emissoras vinculadas ao governo federal.

A realização do I Fórum Nacional de TVs Públicas e a criação da EBC podem ser enxergados como movimentos seminais de uma fase que poderia ser intitulada de "aprofundamento da radiodifusão pública" no país. Apresentar a gênese desse processo foge ao escopo deste trabalho, focado na radiodifusão educativa entre 2011 e 2016; cabe caracterizá-lo, porém, como fruto de intensos debates públicos e contestações, submetendo-se a diferentes instâncias de participações e frequências de críticas. O debate ganha ainda mais força durante a realização da primeira Conferência Nacional de Comunicação, em 2009, e no desenrolar do grupo de trabalho instituído, no âmbito do governo federal, para debater um novo marco regulatório para as comunicações, em 2010. Representantes da EBC participaram, inclusive, desses dois momentos.

Definições de critérios para novas outorgas de emissoras educativas

De 2002 a 2010, o partido do Presidente da República não geriu o Ministério das Comunicações. Essa situação mudou em 2011, ano que marca o início do governo de Dilma Rousseff. Naquele ano, assim se dividiam as entidades que detinham outorgas para executar o serviço de radiodifusão educativa (emissoras de FM e TV):

Tabela 1: Outorgas para o serviço de radiodifusão educativa (1967-2010)

CLASSIFICAÇÃO	TOTAL DE OUTORGAS	PERCENTUAL
Universidades públicas (e fundações de apoio)	35	6
Estados (administração direta e indireta)	32	5,5
Municípios (administração direta e indireta)	21	3,6
Universidades privadas (e fundações de apoio)	26	4,4
Fundações de direito privado	472	80,5
Total	**586**	**100**

Fonte: MCTIC (2016), com adaptação do autor.

Convém tecer alguns comentários, de caráter metodológico, sobre a tabela acima e as seguintes. Elas foram elaboradas a partir da lista de entidades detentoras de

outorgas disponíveis no sítio na Internet do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, que, por sua vez, sistematiza dados públicos constantes, há décadas, do Sistema de Controle da Radiodifusão – SRD. A divisão das outorgas nas categorias acima foi elaborada pelo autor, já que a natureza jurídica das entidades não foi apresentada pelo ministério. Essa classificação baseia-se em palavras-chave e pesquisas, na Internet, sobre os nomes das entidades. Eventuais erros pontuais na classificação não são estatisticamente relevantes.

Há casos, ainda, de governos estaduais e municipais que detêm outorgas que não foram concedidas originalmente para a execução do serviço de radiodifusão educativa (seriam, portanto, "comerciais"[3] em sua origem) e que, por isso, não estão computadas. Como exemplos, é possível citar a Rádio Tabajara, do governo da Paraíba, e a da Agência Goiana de Comunicação, do governo de Goiás. Também há estados que mantêm emissoras em operação em outras faixas, como, por exemplo, ondas médias, a exemplo do Maranhão e de São Paulo, também não configuradas como educativas. Mais uma vez, acredita-se que todos esses casos sejam estatisticamente irrelevantes. Na coluna percentual, os valores foram arredondados em até uma casa decimal.

3 A rigor, o termo "comerciais" é impróprio, já que a legislação não se refere a um serviço de radiodifusão "comercial". Na verdade, legislação específica aplica-se aos serviços de radiodifusão educativa e comunitária, dentre outros, distinguindo-as das demais outorgas, que podem ser entendidas como "comerciais".

Vale destacar, ainda, que a tabela não contempla as consignações da União (emissoras vinculadas aos três poderes na esfera federal), caracterizadas como outro serviço e submetidas a um processo de outorga bem mais célere. Assim se dividiam as consignações da União em 2010, considerando emissoras de TV e rádio que operavam em todas as faixas de frequências:

Tabela 2: Consignações da União até 2010

DETENTORA DA CONSIGNAÇÃO	TOTAL DE OUTORGAS	PERCENTUAL
Empresa Brasil de Comunicação – EBC	51	46
Câmara dos Deputados	22	19,8
Senado Federal	35	31,5
Supremo Tribunal Federal	3	2,7
Total	**111**	**100**

Fonte: MCTIC(2016), com adaptação do autor.

Passados mais de quarenta anos das primeiras outorgas de radiodifusão educativa, a escolha de novas entidades aptas a executar o serviço ainda era discricionária do Ministro de Estado. Não existia qualquer critério objetivo para a definição de vencedores, nem tampouco regulamentação precisa do rito do processo seletivo. Era recente, inclusive, a exigência de edital público como documento que inicia o processo seletivo. A discricionariedade resultara, depois de mais de quatro décadas, em um cenário em que cerca de 80% das outorgas de radiodifusão educativa haviam sido distribuídas a fundações de direito privado que não tinham necessariamente qualquer vínculo com instituições de ensino públicas ou

privadas. Considerando se tratar de um serviço com finalidade educativa, originalmente imaginado como voltado à transmissão de aulas e palestras, pode-se apontar que havia se estabelecido um desvirtuamento.

Nos primeiros anos do novo governo, o Ministério das Comunicações regulamentou o processo de novas outorgas de radiodifusão educativa, de retransmissoras primárias de TV – outro rito, até então, também discricionário – e do Canal da Cidadania de TV Digital – que ainda não havia sido objeto de outorgas. Em 2015, viria a regulamentar, ainda, os canais da Educação e da Cultura de TV Digital. No que se refere aos serviços cujos ritos de outorga já estavam regulamentados, a exemplo das licitações para radiodifusão "comercial" e da radiodifusão comunitária, o governo federal reviu os instrumentos jurídicos vigentes, estabelecendo novas regras.

Especificamente em relação à radiodifusão educativa, foram publicadas, de 2011 a 2015, quatro diferentes portarias que objetivaram regulamentar o processo de novas outorgas: nº 256/2011; 420/2011; 355/2012; e 4.335/2015. Ponto comum a todas elas foi a preferência concedida a entidades públicas para novas outorgas, sendo previstos critérios de desempate em caso de participação de duas ou mais entidades públicas. Assim, entidades privadas apenas poderiam se sagrar vencedoras, caso não houvesse concorrentes públicos ou caso esses não encaminhassem a documentação correta. As portarias também previram sistema de atribuição de pontos ou outros critérios de desempate que privilegiavam instituições de ensino privadas que concorressem com fundações de direito privado.

A preferência concedida a entes e entidades públicos tinha base legal muito antiga: o §2º do art. 34 da lei nº 4.117/1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações, estabelecia que "terão preferência para a concessão as pessoas jurídicas de direito público interno, inclusive universidades" (BRASIL, 1962). O mesmo dispositivo, com ligeira adaptação, foi repetido no parágrafo único do art. 7º do decreto nº 52.795/1963, que regulamentava o código. É verdade que, até 2010, entidades públicas, principalmente federais e estaduais, já dispunham de outorgas nas capitais e maiores municípios do país. No entanto, como era recente a própria figura dos editais de seleção pública, há de se questionar como estaria configurado o cenário da radiodifusão educativa, caso, ao longo das décadas, o processo seletivo para novas outorgas tivesse observado precisamente esse comando legal. Em outras palavras, a discricionariedade que regeu novas outorgas para esse serviço pode ter prejudicado o aparecimento de novas emissoras e de redes vinculadas ao poder público.

As portarias previram, ainda, outras inovações para as novas outorgas. Cabe destacar algumas dentre as previstas na última dentre as analisadas, editada em 2015: maior clareza quanto aos conteúdos passíveis de serem veiculados; vedação ao proselitismo na programação; transparência dos processos, acessíveis a qualquer cidadão, nos termos da Lei de Acesso à Informação; e exigência de parceria formal entre as fundações de direito privado concorrentes e instituições de ensino.

A preferência concedida às entidades públicas e, a seguir, às instituições de ensino mudou radicalmente o perfil das concorrentes vencedoras dos editais de seleção lançados a partir de 2011:

Tabela 3: Concorrências de radiodifusão educativa (2011-2016)

CONCORRENTE VENCEDORA	TOTAL DE CONCORRÊNCIAS	PERCENTUAL
IES públicas (e fundações de apoio) e IFETs	59	30,7
Estados (administração direta e indireta)	4	2
Municípios (administração direta e indireta)	4	2
Universidades privadas (e fundações de apoio)	4	2
Fundações de direito privado	23	12
Desertas (sem concorrentes)	20	10,4
Frustradas (sem vencedor)	72	37,5
Revogadas	6	3,1
Total	**192**	

Fonte: MCTIC(2016), com adaptação do autor.

A terceira coluna não totaliza 100%, porque os percentuais foram arredondados. Os resultados listados abrangem concorrências já finalizadas (com ato de outorga publicado) ou com objeto adjudicado, também reconhecido por ato específico já publicado. Esse segundo caso reúne concorrências na quais já foi reconhecido, na prática, um vencedor potencial, restando pendentes etapas subsequentes, como entrega de projeto técnico e assinatura de contrato. Nessas etapas, a entidade não concorre com nenhuma outra, dependendo apenas dela a instrução processual apropriada.

Destaca-se, na tabela acima, o alto número de concorrências frustradas e de outras vencidas por instituições públicas de ensino superior. Cabe tecer alguns comentários a esse respeito.

Em 51% das concorrências não houve vencedor, sendo que, na maior parte dessas, houve entidades interessadas que não conseguiram entregar a documentação pertinente (concorrências "frustradas"). Essa era uma situação razoavelmente comum em concorrências regidas pelas portarias publicadas em 2011 e 2012, que impediam ou dificultavam a complementação de documentação mesmo quando nenhuma outra concorrente se habilitava. A portaria de 2015, além de diminuir a documentação necessária para instrução do processo, passou a permitir a complementação em situações como essa. O número de concorrências frustradas tende, portanto, a cair.

É digno de nota, também, o aumento de instituições públicas de ensino superior que se sagraram vencedoras. Desde 2011, as portarias que regulamentam o rito de outorga equiparam instituições públicas de educação técnica de ensino médio

a universidades, o que beneficiou, por exemplo, os Institutos Federais de Ensino Técnico – IFETs. Das 59 instituições de ensino públicas, 30 (ou 50,8%) são IFETs de 13 estados das 5 macrorregiões geográficas.

Excluídas as concorrências sem vencedores, o quadro geral apresenta-se da seguinte forma:

Tabela 4: Concorrências de radiodifusão educativa com vencedores (2011-2016)

CLASSIFICAÇÃO	TOTAL DE OUTORGAS	PERCENTUAL
IES públicas (e fundações de apoio) e IFETs	59	62,8
Estados (administração direta e indireta)	4	4,2
Municípios (administração direta e indireta)	4	4,2
Universidades privadas (e fundações de apoio)	4	4,2
Fundações de direito privado	23	24,6
Total	**94**	**100**

Fonte: MCTIC(2016), com adaptação do autor.

A tabela revela uma mudança de rumos fundamental para a radiodifusão educativa: praticamente inverte-se a estatística decorrente da tabela 1, ou seja, a cada cinco novas outorgas, apenas uma é concedida a fundações de direito privado que não mantêm instituições de ensino, enquanto as outras quatro são atribuídas à administração pública e a instituições de ensino públicas e privadas. Assim, com o estabelecimento de regras para novos processos seletivos que observam a preferência legal concedida a instituições públicas, o Ministério das Comunicações começou a reorientar, na prática, o perfil das entidades detentoras de outorgas de radiodifusão educativa no país. Alguns desdobramentos desse fato devem merecer atenção dos pesquisadores nos próximos anos:

- Chegaram ao final as concorrências, cujo último ato tinha sido a adjudicação de objeto? Caso isso não tenha ocorrido, quais foram os maiores empecilhos encontrados?
- As entidades públicas efetivamente contempladas com outorgas conseguiram instalar as emissoras ou houve impeditivos de ordem econômica, de pessoal ou burocrática? e
- Como é a programação dessas novas emissoras? Em que elas diferem da programação das emissoras cujas outorgas são anteriores a 2010?

Massificação do serviço de radiodifusão educativa

O estabelecimento de um rito seletivo para as novas outorgas, por si só, não implicaria na massificação dos serviços de radiodifusão de educativa. Essa possibilidade

decorre de uma lógica de planejamento implementada pelo Ministério das Comunicações a partir de 2011 – os Planos Nacionais de Outorgas (PNOs).

Novas outorgas dos serviços de radiodifusão ditos "principais"[4] depende de um estudo de viabilidade técnica realizado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e, antes da sua criação, pelo próprio Ministério das Comunicações ou pelos órgãos que o antecederam. Ao longo da história, novas outorgas foram tratadas pontualmente ou "em blocos", ou seja, os estudos técnicos eram realizados para um conjunto de municípios que se pretendia contemplar em um edital específico. Sempre existiu, portanto, uma política de gestão do espectro, responsável por coordenar a operação das diferentes estações e evitar interferências entre elas; inexistia, porém, uma política pública que conferisse previsibilidade aos editais e outorgas futuras (PIERANTI, 2015).

Os PNOs rompem essa lógica. Eles passam a apresentar publicamente um cronograma de municípios a serem contemplados em editais nos meses e anos seguintes. Normalmente a escolha de municípios baseia-se na demanda reprimida cadastrada no ministério, ou seja, manifestações de interesse previamente encaminhadas por entidades que teriam a natureza jurídica necessária à execução de determinado serviço de radiodifusão. Outros critérios são igualmente aceitos, como, por exemplo, o atendimento equilibrado de todas as macrorregiões geográficas do país ou de municípios onde o serviço não é operado.

O primeiro PNO publicado pelo ministério, em março de 2011, contemplou o serviço de radiodifusão comunitária com 430 municípios nos quais não havia emissora autorizada ou processo de outorga em curso. Ainda nesse ano, com validade para o biênio seguinte, foi lançado novo PNO contemplando outros 1.418 municípios nos quais inexistia rádio comunitária ou, ainda que existisse alguma, restara configurada uma demanda reprimida. Assim, em 3 anos, o ministério contemplou um terço dos municípios brasileiros com possibilidades de novas outorgas para rádios comunitárias. Outro serviço atendido por PNO foi o de RTVs em caráter primário.

Durante o governo de Dilma Rousseff, o Ministério das Comunicações publicou três PNOs para radiodifusão educativa: o primeiro, de 2011, previa o atendimento de 75 municípios com a possibilidade de emissoras de TVV educativa e de 400 para rádio educativa; o segundo, previsto para o biênio 2015-2016, contemplava 345 municípios com possibilidades de novas rádios educativas e 30 com novas emissoras de TV; por fim, o terceiro visava atingir 744 municípios, sendo 235 em uma primeira fase, de 2016 a 2017, nos quais já havia viabilidade técnica quando do momento de sua elaboração. A seguir, ministério e Anatel deveriam viabilizar canais nos demais municípios de forma a contemplar toda a demanda reprimida registrada anteriormente.

Todos os planos sofreram rupturas. Foi interrompida a publicação de editais do primeiro PNO, porém os municípios previstos e viáveis tecnicamente, apesar de

4 É um pouco distinto o rito de outorga de alguns serviços, como, por exemplo, o ancilar de retransmissão de TV, notadamente no que se refere às retransmissoras em caráter secundário.

não terem sido objeto de editais, foram realocados no segundo PNO. Esse se dividia em cinco editais, dos quais quatro foram publicados. O último estava previsto para junho de 2016 e, para agosto, estava previsto o primeiro edital do terceiro PNO. Até o fim da elaboração deste artigo, na primeira quinzena de agosto de 2016, os editais não haviam sido publicados.

Convém lembrar, neste ponto, que, em um período de poucos anos, a radiodifusão educativa deixou de ser objeto de outorgas discricionárias, sem maiores regras formais ou previsibilidade quanto ao atendimento de municípios. Transformou-se, nesse período, em serviço de radiodifusão sujeito a um processo seletivo com uma rotina pública, critérios claros para a escolha e desempate dos concorrentes e divulgação antecipada de editais específicos.

Outro elemento importante para o sucesso da massificação do serviço foi o estabelecimento, em 2015, de uma política de desburocratização dos processos de radiodifusão. A Portaria nº 4.335/2015 é fruto de grupo de trabalho criado, naquele ano, com vistas ao mapeamento de gargalos e ao corte de documentação desnecessária aos ritos dos processos de radiodifusão. No caso da radiodifusão educativa, o número de documentos exigidos de entidades de direito privado interessadas em executar o serviço caiu de 18 para 4; e, de entidades públicas, de 5 para 1.

Os canais da União no processo de expansão da radiodifusão "educativa"

Inicialmente cabe justificar as aspas do título desta seção: a União não executa serviço de radiodifusão educativa, operando emissoras diretamente por meio de consignações. Esse ato é o reconhecimento formal da possibilidade de prestação direta, evitando a delegação a terceiros, tal como previsto na Constituição Federal. A programação veiculada por essas emissoras, notadamente as vinculadas ao Poder Executivo, tem princípios semelhantes aos das educativas. Assim, tendo em vista sua contribuição para o cenário da radiodifusão educativa, optou-se por resumir, nesta seção, as ações dirigidas às consignações da União.

O trâmite processual, neste caso, é bem mais célere que o praticado em relação à radiodifusão educativa. Como a União pode executar diretamente o serviço de radiodifusão e tem preferência para proceder dessa forma, não se aplica uma seleção. A solicitação por uma nova consignação de EBC, Câmara dos Deputados, Senado Federal e STF é suficiente para iniciar o processo. A Portaria nº 4 de 2014 estabeleceu o rito: atribuído o canal pela Anatel, o ministério solicita o projeto técnico do ente ou entidade interessado e, depois de aprová-lo, formaliza a consignação. Nesse caso, o ato não é submetido ao Congresso Nacional, ao contrário do que ocorre com a radiodifusão educativa, logo as emissoras podem entrar em funcionamento mais rapidamente. A tabela abaixo apresenta as consignações da

União de FM, TV e RTV (as duas últimas, analógicas e digitais) conferidas durante o governo de Dilma Rousseff:

Tabela 5: Novas consignações da União (2011-2016)

DETENTORA DA CONSIGNAÇÃO	TOTAL DE OUTORGAS	PERCENTUAL
Empresa Brasil de Comunicação – EBC	14	13,5
Câmara dos Deputados	74	71,1
Senado Federal	15	14,4
Supremo Tribunal Federal	1	1
Total	**104**	**100**

Fonte: MCTIC(2016), com adaptação do autor.

O total de consignações publicadas de 2011 a maio de 2016 praticamente equivale às realizadas em todas as décadas anteriores, conforme demonstram as tabelas 2 e 5 deste artigo. O aumento acelerado ocorreu graças a uma inteligente política de expansão da TV Câmara: operando apenas na plataforma digital, a emissora estabelece parcerias com assembleias legislativas e câmaras de vereadores, responsáveis por arcar com os custos de instalação e manutenção das emissoras e, cada uma, por uma faixa de programação. Essas parceiras, por outro lado, beneficiam-se do rito célere das consignações. Essa operação só foi possível graças à regulamentação da multiprogramação em consignações da União para TV Digital, também disciplinada no período aqui tratado. No momento de redação deste artigo, a Câmara dos Deputados ampliava, ainda, sua rede de rádio, estabelecendo parcerias com as câmaras de vereadores.

A expansão acelerada das redes de TV e rádio, capitaneadas pela Câmara dos Deputados, contrasta com as dificuldades enfrentadas pelo Poder Executivo. Ao regulamentar o Sistema Brasileiro de TV Digital, o decreto nº 5.820/2006 previu quatro canais a serem operados pelo Poder Executivo federal – canais do Poder Executivo, da Cultura, da Educação e da Cidadania (sendo este último transformado em outorga a estados e municípios, conforme alteração promovida pelo decreto nº 7.670/2012) –, o que gerou grande expectativa sobre a ampliação das iniciativas do Poder Executivo nesta área.

Não é objetivo deste artigo avaliar a atuação da EBC desde que foi criada; cabe, porém, frisar que inicialmente imaginava-se que ela capitanearia um projeto de operador de rede nacional. Em resumo, uma entidade específica, supervisionada pela EBC, seria a responsável pela operação conjunta dos canais e por promover o compartilhamento da infraestrutura necessária para a diminuição dos custos envolvidos. O tema merece, por certo, uma análise perfunctória em trabalho específico; tendo em vista os limites deste artigo, cabe apontar, como possíveis razões para o insucesso do modelo proposto, a complexidade do modelo de gestão e a insegurança quanto à previsibilidade dos recursos necessários a mantê-lo.

A partir de 2015, o governo federal tentou um novo modelo para essa operação. Inicialmente, regulamentou a operação dos canais previstos no decreto nº 5.820: o Canal da Educação foi objeto da Portaria Interministerial nº 2.098, envolvendo MC e MEC, e o da Cultura foi tratado pela Portaria Interministerial nº 4.074, de MC e MinC. O Canal da Cidadania já havia sido regulamentado pela portaria nº 489/2012, mas não se tratava mais de consignação da União.

Em setembro de 2015, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, os ministérios das Comunicações, da Educação, da Cultura e da Saúde, a EBC e a Fiocruz (tendo em vista a incorporação do Canal Saúde ao planejamento original) celebraram acordo de cooperação visando à implantação dos canais. Planejava-se iniciar a operação pelos municípios com população superior a 100 mil habitantes, onde houvesse viabilidade técnica. Considerando esse recorte populacional, os demais seriam contemplados tão logo a TV Analógica fosse desligada, tendo em vista uma maior disponibilidade de frequências, nessas localidades, a partir desse momento. Também constou do projeto, em uma primeira fase, a multiprogramação de NBr, TV Escola e Canal Saúde com a TV Brasil, onde a EBC já detivesse consignação.

Assim, de dezembro de 2015 a março de 2016, as quatro programações começaram a ser transmitidas em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo nos mesmos canais da TV Brasil. Além disso, foram disponibilizados canais para novas consignações em 39 municípios com população superior a 100 mil habitantes. Por fim, planejou-se o início da operação das quatro faixas em Porto Alegre e Belo Horizonte a partir das frequências já em uso pela EBC.

No momento de conclusão deste artigo, não há certeza sobre a continuidade do projeto. Mesmo a situação da EBC segue indefinida, não se sabendo qual será seu papel no futuro.

Considerações finais

O presente artigo apresentou as ações voltadas ao desenvolvimento da radiodifusão educativa ao longo do governo de Dilma Rousseff. Dentre elas estão (a) o estabelecimento de um rito público de outorgas, antes distribuídas de forma discricionária pelo governo federal; (b) a observância da preferência de novas outorgas a entes e entidades públicas, conforme previsão legal vigente há mais de cinquenta anos; e (c) a divulgação de Planos Nacionais de Outorgas, que apresentam, de forma transparente, os municípios a serem contemplados nos editais públicos.

As medidas implementadas começaram a mudar o panorama do setor. Nas novas outorgas e concorrências com vencedor conhecido, já se evidencia a prevalência de entes e entidades públicas, notadamente universidades e IFETs. Também se notam

mudanças no que se refere às emissoras da União: em grande parte em função da expansão da TV Câmara, o total de consignações equipara-se ao realizado em todas as décadas anteriores. A regulamentação dos canais da Cidadania, da Educação e da Cultura e o projeto de implantação dos canais do Poder Executivo gerava, ainda, nova expectativa sobre um maior alcance de TV Brasil, NBr, Canal Saúde e TV Escola, além dos canais recentemente regulamentados.

É certo, ainda assim, que problemas históricos da radiodifusão educativa não foram resolvidos. O primeiro deles é a sustentabilidade dessas emissoras, em grande parte condicionada aos orçamentos públicos e seus contingenciamentos, quando pertencentes a entes e entidades públicos. O segundo refere-se à aderência da programação das emissoras educativas em funcionamento aos princípios que regem o serviço: é alto, por exemplo, o número de emissoras que veiculam, em grande parte, programação confessional. Essa situação não é regulamentada de forma apropriada.

Vale citar, ainda, a ausência de mecanismos de participação social na maioria das emissoras educativas: ainda que não obrigatórios, eles poderiam contribuir para sua aproximação com o conceito de radiodifusão pública previsto na lei nº 11.652 de 2008. Assim, na maioria das emissoras vinculadas a governos estaduais e municipais, ainda não se confirmou a expectativa inicial de progressiva migração do modelo de radiodifusão educativa para outro, mais permeado de participação social, compatível com os princípios da radiodifusão pública.

Consagrados os avanços, existem incertezas quanto aos rumos da radiodifusão educativa, tendo em vista o atraso na publicação do último edital do PNO 2015-2016, assim como também ainda não foi publicado, no momento da conclusão deste artigo, o primeiro edital do novo plano. O aprofundamento das mudanças no campo da radiodifusão educativa depende, em grande medida, do posicionamento do governo federal sobre esse serviço.

Referências

BRASIL. Lei nº 4117, de 27 de agosto de 1962. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 05. out. 1962.

_____. Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 12. nov. 1963.

_____. Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 28. fev. 1967.

_____. Lei nº 11.652, de 07 de abril de 2008. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 07. abr. 2008.

BUCCI, Eugênio. **Em Brasília, 19 horas: A guerra entre a chapa-branca e o direito à informação no primeiro governo Lula.** Rio de Janeiro, Record, 2008.

HERZ, Daniel. **Aspectos da História da Radiodifusão no Brasil: 1919-1960.** São Leopoldo, RS: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 1977. Dissertação do Curso de Comunicação Social – Habilitação em Jornalismo. Mimeo.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES – MCTIC. **Radiodifusão educativa: dados gerais**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.mc.gov.br>. Acesso em: 2 ago. 2016.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Portaria nº 256, de 6 de julho de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 de julho de 2011.

_____. Portaria nº 420, de 14 de setembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 de setembro de 2011.

_____. Portaria nº 355, de 12 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 de julho de 2012.

_____. Portaria nº 4335, de 17 de setembro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de setembro de 2011.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES; MINISTÉRIO DA CULTURA. Portaria Interministerial nº 4.074, de 26 de agosto de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 de agosto de 2015.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Interministerial nº 2.098, de 14 de maio de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 de maio de 2015.

OLIVEIRA, Euclides Quandt de. **Renascem as Telecomunicações: Construindo a Base**. São José dos Pinhais, PR: Editel, 1992.

_____. **Renascem as Telecomunicações: Construção e Operação do Sistema**. São Paulo: Landscape, 2006.

PIERANTI, Octavio Penna. **O Estado e as comunicações no Brasil: construção e reconstrução da Administração Pública**. Brasília, DF: Abras/Lecotec, 2011. 314 p.

_____. Planejamento das outorgas de radiodifusão no Brasil: evolução histórica dos serviços e perspectivas futuras. **Eptic**, v. 17, nº 1, janeiro-abril 2015.