

## *8 Onde está a melhor TV do mundo? Radiodifusão pública a serviço da cidadania<sup>1</sup>*

*Edna Miola<sup>2</sup>*

*Francisco Paulo Jamil Almeida Marques<sup>3</sup>*

Há de se tomar distância do presente momento a fim de se realizar uma análise mais apurada dos impactos que as políticas implantadas na última década trarão para a história da radiodifusão pública nacional. No entanto, iniciativas como a criação da Empresa Brasil de Comunicação, nomeadamente o primeiro sistema nacional de radiodifusão pública, indicam que alguns dos projetos há muito acalentados por certos grupos de pressão na área da Comunicação Social foram, de algum modo, concretizados.<sup>4</sup>

Tal constatação, por outro lado, não escapa do seguinte questionamento: seria a TV Brasil (emissora da EBC) uma televisão realmente pública? Aliás, há emissoras públicas de radiodifusão no Brasil?<sup>5</sup>

Tratar da radiodifusão pública brasileira atualmente demanda ir além de uma abordagem histórica, de uma perspectiva que se limita a situar o sistema de radiodifusão nacional perante as diversas experiências internacionais. Até porque o resultado desse exame não se tem revelado tão promissor: se a história da comunicação social no Brasil indica instrumentalização e boicote governamentais às emissoras sem fins lucrativos, além de inconsistência jurídica (JAMBEIRO, 2002; MILANEZ, 2007; SCORSIM, 2007), já não parece viável, por outro lado, a simples transposição de experiências internacionais à nossa realidade.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> O título remete à conhecida obra do professor Laurindo Leal Filho, “A melhor TV do mundo: O modelo britânico de televisão”, editora Summus, 1997.

<sup>2</sup> Doutoranda do PPGCOM/UFGM. Mestre pelo PósCom/UFBA. Bolsista CAPES. Endereço eletrônico: ednamiola@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Professor Adjunto I da UFC. Pesquisador Permanente do PósCom/UFC. Pós-Doutor pelo PPGCOM/UFGM. Doutor e Mestre pelo PósCom/UFBA. Tem projeto de pesquisa financiado pelo CNPq (Edital 002/2010). Endereço eletrônico: marquesjamil@yahoo.com.br.

<sup>4</sup> A propósito das políticas de comunicação do governo Lula, ver Bolaño e Brittos, 2008.

<sup>5</sup> Sobre tal tema, citamos, por exemplo: CARRATO, 2005; LEAL FILHO, 2007.

<sup>6</sup> É impossível reverter o modelo misto de interesse público e serviço público consolidado no país (SANTOS; SILVEIRA, 2007) e também parece estarem fadadas ao fracasso propostas de criação de impostos sobre a

Com o presente trabalho, o que pretendemos é, sem minorar as contribuições que a perspectiva histórica e comparativa traz para a compreensão de nossa realidade, oferecer uma alternativa epistêmica a fim de interpretar aquilo que se apresenta no panorama contemporâneo da radiodifusão pública nacional. Assim, este trabalho tem como objetivo propor uma tipologia a partir da qual as emissoras de radiodifusão pública possam ser formatadas e avaliadas; uma tipologia que tem em vista um horizonte normativo, voltado para assegurar os princípios de uma atividade de tal relevância política e cultural, mas que também leva em consideração a realidade que materializa o modelo em suas lides cotidianas. Considera-se, assim, a adequação de se pensar a radiodifusão pública nacional a partir de três aspectos fundamentais: a programação, o financiamento e o controle administrativo.

### *Da necessidade de uma tipologia para compreender a Radiodifusão Pública*

O título de emissora pública de radiodifusão parece ter se tornado um lugar comum no discurso de muitas rádios e televisões não comerciais (MOTA, 2004). Apresentar-se como uma emissora pública parece agregar valor à programação, gerando um apelo positivo junto a espectadores que buscam informações isentas de interesses políticos ou financeiros, bens culturais não massificados e entretenimento não apelativo. Há, contudo, divergências ou imprecisões tanto no campo político quanto no campo acadêmico no que concerne às características fundamentais das emissoras de caráter público.<sup>7</sup>

Destarte, propomo-nos a responder ao seguinte questionamento: tendo em vista a realidade atual das emissoras não comerciais nacionais e o horizonte normativo da radiodifusão pública, quais são os elementos mínimos a caracterizarem uma emissora pública? A partir de revisão da literatura, respondemos a esse questionamento considerando três aspectos primordiais que

---

audiência (DALLARI, 1998) – para ficar em poucos exemplos.

<sup>7</sup> Não custa lembrar as polêmicas afirmações do então Ministro das Comunicações Hélio Costa quando da proposta de criação da EBC (ZIMMERMANN 2007). Para as abordagens acadêmicas, ver Carrato (2005), por exemplo.

acabam por conformar uma tipologia: (1) a programação; (2) o financiamento; e (3) o controle administrativo.

O argumento aqui defendido é o de que a classificação de uma emissora como “pública” precisa levar em conta estas três dimensões distintas. Apenas assim será possível oferecer um método de diagnóstico e avaliação da realidade das emissoras, bem como auxiliar no estabelecimento de metas para o planejamento das políticas para a área.

### *Quanto à programação*

Mais do que a razão de ser das rádios e televisões, o caráter da programação materializa a filosofia que sustenta a produção de determinados conteúdos. O perfil de tal material permite perceber, por exemplo, as dificuldades, os erros e os acertos nas decisões técnicas, administrativas e políticas associadas à produção de conteúdo.

Quanto à programação das emissoras de radiodifusão pública, há de se ressaltar os seguintes aspectos: (a) a natureza do conteúdo, como ele é formatado e como são resolvidos (ainda que provisoriamente) alguns dos dilemas que povoam a literatura a esse respeito – tais como (b) a popularização ou massificação em detrimento de uma interpretação elitizada de cultura e (c) o lugar dessas emissoras no, por assim dizer, mercado, através da disputa pela audiência.

Em primeiro lugar, evitamos tratar de gêneros ou formatos. Embora este ou aquele tipo de programa, na visão de determinados estudiosos, pareça ser inadequado aos propósitos do serviço público (por ser associado estritamente ao entretenimento, por exemplo), é suficiente que o conteúdo seja produzido tendo em vista os valores defendidos pelas emissoras públicas. Esses “valores” variam de acordo com os autores e o modelo nacional de radiodifusão em questão.

Um aspecto sempre lembrado por pesquisadores da área é um diferencial qualitativo em relação à programação das emissoras comerciais. Mas o requisito da qualidade de conteúdos trabalhados por emissoras de radiodifusão pública não basta para orientar a produção do conteúdo. Raboy, a propósito, questionaria: “Boa [programação], de acordo com quem?” (1993,

p. 11). Aceitando esse desafio, recorreremos à explicação de que a qualidade na programação não pode ser considerada um atributo objetivo.<sup>8</sup> Seria mais apropriado definir tal qualidade a partir da satisfação de certos padrões de excelência ancorados em um conjunto de valores ou normas (ROSENGREN et al., *apud* RABOY, 1993, p. 8).

Mas, objetivamente, quais seriam esses valores e normas? Sugerimos, a partir da literatura sobre o tema, alguns indicadores no intuito de pensar a produção de conteúdo para a radiodifusão pública: *Instrumento da democracia e fortalecimento da cidadania*. Essa meta deve ser perseguida através da veiculação de conteúdos que informem com vistas ao *empowerment* dos cidadãos e que promovam a *accountability* do sistema político (MARTÍN-BARBERO, 2002; RICHERI, 1994).

Em outras palavras, as informações (sobretudo as de cunho jornalístico) devem ser transmitidas de modo a promover o debate público, oferecendo, mediante o esforço por uma neutralidade editorial, a pluralidade de perspectivas e a profundidade necessária para a formação autônoma da opinião da audiência. Sugerem-se, também, constrangimentos à exploração de fatos violentos, atrocidades e desgraças pessoais, de modo que sempre se respeite a privacidade dos indivíduos (UNESCO, 2005, p. 87-88).

*Atenção às minorias e valorização da pluralidade cultural*. É papel das emissoras públicas promover a diversidade e a tolerância com as diferenças culturais, religiosas, étnicas, políticas, dentre outras (UNESCO, 2005), sem deixar de lado um certo apelo universal (em termos de gostos e interesses gerais do público) (RABOY, 1993).

*Programação infantil*. Os programas infantis produzidos pelas emissoras públicas representam aquilo que de melhor já foi produzido nesse setor. Historicamente, os formatos voltados ao público infantil se tornaram referência até para emissoras comerciais, por sua linguagem inovadora,

---

<sup>8</sup> Tomando como referência o cenário brasileiro, Beth Carmona (2006, p. 20), elenca algumas condições que devem ser asseguradas para a consecução dos propósitos de produção de boa qualidade: por meio da prática e das discussões entre profissionais; da observação do público; da experimentação de fórmulas; da formação de jovens diretores, programadores e produtores com espírito público; da análise cuidadosa das pesquisas; da busca de novos modelos; da abertura dos mercados de produção; e, conseqüentemente, do investimento no setor da televisão pública.

abordagem diferenciada do mundo infantil e preocupação com o ensinamento de valores positivos.

*Programação educativa.* De início, as concessões de televisão educativa no Brasil tiveram claramente o objetivo de cercear o desenvolvimento e a ampliação da atuação das emissoras em um mercado que já estava cedido aos interesses comerciais (JAMBEIRO, 2002). Com o passar do tempo, as TVEs deixaram de se apresentar como emissoras educativas para adotar a alcunha de “culturais”. Essa atitude pode ser interpretada como um avanço em direção à diversificação dos conteúdos, mas também como uma emancipação daquelas políticas praticadas no período militar. Ademais, a própria definição de conteúdo educativo foi alterada.<sup>9</sup> Enquanto, inicialmente, predominavam as teleaulas, hoje a abordagem da educação é bem mais ampla, oferecendo formatos audiovisuais de apoio à atividade docente e ao autodidatismo (COMISSÃO..., 1967; LEAL FILHO, 2000; RINCÓN, 2002).

*Apoio à difusão da produção audiovisual nacional.* Uma das tarefas assumidas por emissoras europeias, especialmente as francesas, consiste no apoio à produção e divulgação de conteúdo audiovisual nacional, o que, além de fortalecer o setor, também enriquece a oferta de produtos à audiência (RICHERI, 1994).

*Construção da identidade nacional.* A radiodifusão pública pode auxiliar na construção da identidade nacional de duas maneiras: protegendo os países do que ficou conhecido, a partir dos anos 80, como imperialismo cultural,<sup>10</sup> ou seja, valorizando e divulgando as produções audiovisuais nacionais; e servindo como repositório da cultura nacional, registrando e armazenando a cobertura de eventos importantes e outros materiais culturais (UNESCO, 2005).

*Localismo ou Regionalização.* Embora o rádio tenha mantido predominantemente uma abrangência regionalizada em termos de conteúdo,

---

<sup>9</sup> A origem da radiodifusão pública está associada ao intento de utilizar o rádio e, posteriormente, a televisão como instrumentos educacionais, seja por oferecer material pedagógico diversificado e sua vocação atingir áreas remotas (WITHERSPOON; KOVITZ, 2000), seja por uma percepção distorcida de que as emissoras supririam as deficiências educacionais formais (FUENZALIDA, 2002, p. 160).

<sup>10</sup> É importante ressaltar que esse aspecto não deve ser motivador de qualquer chauvinismo cultural ou racial (UNESCO, 2005, p. 105).

a televisão, devido aos interesses que envolveram sua disseminação, nasceu como um meio massivo, buscando mercados nacionais (JAMBEIRO, 2002, p. 54). A radiodifusão pública pode reservar parte de sua grade para refletir e projetar a vida social, cultural e econômica do local e do estado em que operam (JAMBEIRO, 2002; COMISSÃO..., 1967).

Antes de encerrar este tópico, outras questões também merecem uma breve discussão. Um dos dilemas principais seria: à programação da radiodifusão pública caberia o papel de promover (a) a alta cultura (ainda que tal atitude seja vista como paternalista), à qual a maior parte da população não tem acesso – como pretendiam os modelos europeus até as décadas de 1980 e 90 –, ou (b) enfatizar a cultura popular, que não teria amplo espaço nas emissoras comerciais? Outra questão: na busca pela audiência, as emissoras públicas deveriam aderir à massificação dos conteúdos, competindo com as emissoras comerciais ou, por outro lado, deveriam complementar o cardápio televisivo e radiofônico com uma programação que não gera interesse comercial e publicitário?

Muitos teóricos e profissionais se levantaram contra a elitização da programação das emissoras públicas (WOLTON, 1996; OUELLETTE, 2002; DAHLGREN, 1996, FUENZALIDA, 2002).

Sob o ponto de vista da equidade econômica, a oferta cultural desses canais elitistas é criticada como um subsídio estatal justamente para os setores que têm poder aquisitivo para ter acesso a esses bens (FUENZALIDA, 2002, p. 168).

Em resposta a essas demandas, algumas redes europeias criaram emissoras especializadas que oferecem “preferencialmente programação com alta cultura, juntamente com as estações generalistas destinadas às preferências das massas” (FUENZALIDA, 2002, p. 169). De qualquer maneira, tal opção é criticada por aprofundar uma segmentação maior dos públicos, além de isentar as estações gerais de empreender esforços para “traduzir a alta cultura em formatos acessíveis ao público maciço” (idem, p. 169).

Fuenzalida (2002, p. 170-171) menciona, contudo, dois modos recentes de articulação entre a televisão e a alta cultura. “O primeiro deles procura (sic) que a TV aberta geral fique entrosada com outros meios em torno de uma efeméride ou um evento cultural”. O segundo compreende um esforço de investigação sobre como acontece a “articulação da TV aberta com os outros setores culturais, como a música popular, os gêneros de ficção televisiva, o cinema e algumas manifestações da alta cultura”, que tem em vista não só a revalorização das manifestações da cultura popular, como também sua produção industrial.

Um desdobramento da primeira questão: de acordo com o diagnóstico de Martín-Barbero (2002), as emissoras públicas se encontrariam divididas entre produzir uma programação cada vez mais parecida com as emissoras comerciais, apoiando-se nos gêneros de máxima audiência, ou investir em uma programação selecionada culturalmente que atende apenas às minorias sofisticadas.

Mas ousamos afirmar que essa é uma falsa questão. Isso porque a audiência não deve ser ignorada, mas a relação que se estabelece é certamente diferenciada. A emissora pública não é dependente da “venda” da audiência que obtém (como as emissoras comerciais o fazem com seus espaços publicitários).

É razoável, portanto, a busca por uma identificação ampliada com a audiência. Isso pode, contudo, ser alcançado através da diversificação em lugar da massificação da programação. A radiodifusão pública estaria, assim, cumprindo um de seus papéis, que é o de abarcar a diversidade contemplada por, pelo menos, três dimensões: nos gêneros de programação oferecidos, nos assuntos discutidos e, sublinha-se, na audiência a que se dirige.

### *Financiamento*

O financiamento da radiodifusão pública é tema de diversos estudos que lhe atribuem, em geral, o status de problema insolúvel (MOTA, 2004, p. 2), interferindo diretamente no desenvolvimento da autonomia das emissoras. O financiamento pode ser considerado um dos aspectos a influenciar de fato na independência das emissoras (SANTOS, 2005, p. 9).

Não mais parece produtivo defender a ideia de que, para serem autônomas, as emissoras brasileiras devam adotar o modelo britânico de financiamento. A realidade local impede a mera sugestão da criação de uma taxa para o subsídio do sistema público de radiodifusão. Além disso, as modalidades de financiamento são limitadas pela legislação em vigor no país.

Isso não quer dizer que as emissoras não possam ser autônomas financeiramente e tampouco que o importante laço que o público britânico sente em relação à BBC (por se saber patrocinador) seja impossível de ser reproduzido no Brasil. Os próximos pontos esclarecem as principais modalidades de financiamento à disposição das emissoras públicas e explicam como elas podem compor um conjunto de estratégias para fortalecer tais entidades.

*Licence fee.* A cobrança de taxas de licença é defendida como o melhor método de financiamento por liberar as empresas de radiodifusão da ingerência dos governos e das pressões comerciais (COMISSÃO..., 1967), pois (1) desvincula a renda do orçamento estatal; (2) libera da sujeição à situação econômica do país que afeta os investimentos publicitários; (3) propicia um senso de propriedade aos cidadãos contribuintes; (4) incentiva as empresas a serem mais responsáveis e *accountable* aos cidadãos/contribuintes. Este é o modelo majoritário de financiamento no Reino Unido, na Alemanha e Japão (UNESCO, 2005). As críticas a essa modalidade de financiamento<sup>11</sup> incluem seu caráter regressivo, que pesa mais para os cidadãos mais pobres, e a frequente insuficiência das verbas – praticam-se valores politicamente aceitáveis, embora economicamente inviáveis para sustentar as emissoras (UNESCO, 2005). Considerando a experiência brasileira, julgamos que os custos políticos de uma proposta como essa a torna impraticável<sup>12</sup> (CARRATO, 2005).

*Taxas de uso do espectro.* Outra estratégia pode ser a instituição de uma taxa sobre a utilização do espectro – ou do satélite, se público – a incidir sobre as emissoras comerciais. Essa foi a sugestão de Joseph McConnell, ex-presidente da NBC, à *Comissão Carnegie* como forma de evitar que a

---

<sup>11</sup> Para as críticas de cunho liberal a essa modalidade de financiamento, citamos o Relatório Peacock, resenhado por Hutchison (1990).

<sup>12</sup> No Brasil, houve uma tentativa de implantação de uma taxa para o custeio da TV Cultura, a partir de uma Lei Estadual que criou a Taxa de Educação e Cultura, que lei suscitou uma enorme controvérsia. Por fim, o Ministério Público estadual julgou-a inconstitucional (DALLARI, 1998).



taxação da compra aparelhos de TV, por exemplo, fosse repassada ao público (MCCONNELL *apud* COMISSÃO..., 1967, p. 81). Essa alternativa, porém, consiste em mais uma proposta que depende de uma interferência incisiva na forma de organização do sistema de radiodifusão, onde, historicamente, os interesses privados se mantêm preponderantes (no caso brasileiro) e não permitem facilmente que o ônus lhe seja transferido.

*Financiamento governamental.* O financiamento governamental, proveniente de dotação orçamentária, é apontado como o responsável pela falta de autonomia das emissoras públicas brasileiras e latino-americanas (CARRATO, 2005; PORTALES CIFUENTES, 2002, p. 152). O problema é que essa modalidade carece de garantias de repasse e, pior, mantém as emissoras à mercê das vontades políticas dos governantes – que frequentemente varia da instrumentalização ao descaso (MIOLA, 2008). Até recentemente, esta foi a modalidade exclusiva de financiamento das emissoras públicas brasileiras.

*Publicidade.* A ideia de que a sustentabilidade de uma emissora de radiodifusão pública deveria ser posta à prova em um ambiente competitivo – que a obrigasse a demonstrar eficiência e capacidade de atração de recursos é muito difundida entre os críticos do modelo público (HUTCHISON, 1990). No Brasil, essa prática tem sido mascarada como patrocínio ou apoio cultural (SANTOS, 2005). Esse tipo de financiamento, porém, carrega consigo o risco de diluir os propósitos da radiodifusão pública.

Blumler (1993) afirma que a publicidade na televisão pública é um veneno sem antídoto conhecido, o que já foi apontado pela experiência de países que migraram do sistema de financiamento público para a competição no mercado publicitário, tais como Portugal (TRAQUINA, 1998). A comercialização de espaços publicitários, portanto, se adotada, deve estar entre as menores fontes de recursos, a ponto de garantir a preservação da autonomia das empresas frente ao mercado. Além disso, as inserções comerciais devem ser pensadas segundo critérios rígidos, tanto no que tange às mensagens, quanto ao público a que se destinam (a incitação ao consumo infantil, por exemplo, deve ser vedada) (BLUMLER, 1993).

*Contribuições espontâneas.* Parte significativa da renda das

emissoras públicas do Canadá e dos EUA, países onde não são cobradas taxas compulsórias, é proveniente das doações recebidas de espectadores e empresas privadas. Anualmente, emissoras de radiodifusão pública, como as da rede PBS, promovem campanhas de arrecadação de fundos incentivando a participação do público no custeio de seus projetos. Essa estratégia tem um sucesso significativo, apontado pelos números apresentados pelo relatório fiscal de 1998 da PBS: naquele ano, a contribuição voluntária foi responsável por 23,8% da renda das emissoras de televisão e por 30,3% da renda das emissoras de rádio (KONZ *apud* KROPF; KNACK, 2003, p. 187). Apesar disso, podem-se citar, pelo menos, dois pontos negativos das contribuições espontâneas: (1) elas dependem em demasia da boa vontade do público, que pode não corresponder às expectativas de arrecadação; e (2) o volume das doações pode ser influenciado pela situação econômica do momento.

*Comercialização de produtos.* Esta é uma alternativa adotada mais recentemente no Brasil por empresas como a Fundação Padre Anchieta e a Rede Minas, que levaram adiante a proposta de cobrar pela retransmissão de sua programação e também comercializam seus arquivos para uso doméstico. O exemplo internacional da BBC nessa área é, mais uma vez, emblemático: a rede soube tirar vantagem da inexorável internacionalização das redes de comunicação, da produção independente e das pressões da equação renda/custos que forçam os radiodifusores nacionais a buscar no exterior aquisição mais barata de produtos (BLUMLER, 1993, p. 412-413). Tal opção, é válido dizer, é uma das poucas que agrada tanto a analistas pragmáticos da radiodifusão quanto aos “puristas”. Deve-se apenas ter a preocupação de preservar os interesses da audiência nacional (Idem, p. 413-415).

Financiar a produção da programação de emissoras de radiodifusão, públicas ou não, é uma tarefa dificultosa, pois se trata de uma atividade cara. As possibilidades de financiamento, entretanto, são variadas e se vinculam diretamente ao tipo de organização do setor. Um sistema que tem como perspectiva a prestação de serviço público é compatível, por exemplo, com a cobrança de uma taxa.

Já em um sistema competitivo, as emissoras poderiam angariar fundos com base em seu prestígio junto ao público (esperando dele contribuições

voluntárias e lançando mão da comercialização de seus produtos). No caso de sistemas existentes em países em que o estado carece de transparência na condução das decisões políticas, o financiamento vinculado aos orçamentos da União e dos estados é, em geral, o principal recurso de opressão imposto às emissoras públicas.

Este é o caso do Brasil, em que as limitações legais enfrentadas pelas emissoras públicas de radiodifusão para a captação de recursos (sobretudo aquelas de âmbito estadual) tornam a tarefa de produzir conteúdo de qualidade ainda mais penosa, já que o montante de recursos providos pelos governos é frequentemente incerto, e, invariavelmente, insuficiente.

A grande conquista a ser alcançada quanto ao financiamento é, portanto, a possibilidade de mesclar formas diversas e independentes de captação de recursos. Cada opção anteriormente apresentada traz benefícios e prejuízos, nem sempre em proporções equivalentes. Ao se optar por uma combinação de formas de financiamento, não obstante, reduz-se o risco de que o sustento das emissoras acabe por interferir em âmbitos outros que não a simples manutenção do funcionamento das empresas.

Aqui se encontra o principal ponto a definir o adequado financiamento da radiodifusão pública, que consiste em afirmar que não há emissora de fato pública se não houver a total dissociação das fontes de financiamento em relação à produção de conteúdo, ou seja, uma independência editorial conquistada pela autonomia das empresas em relação ao mercado e aos governos.

### *Controle Administrativo*

A terceira e última característica apresentada nessa tipologia trata do controle administrativo. Uma análise da estrutura hierárquica formal das emissoras públicas brasileiras indica que há sobreposição de funções na medida em que o Poder que concede as outorgas a todo o tipo de emissora pode ele mesmo deter concessões. No último caso, outorgadas à União e aos estados, essas emissoras podem ser subordinadas, ainda, a diferentes órgãos do aparato estatal (ministérios, secretarias, autarquias, Poderes Legislativo e Judiciário).

A partir de tal cenário, a primeira constatação é a de que não há estabilidade na condição jurídica dessas empresas de radiodifusão (que, a rigor, seriam estatais). A cada gestão, as emissoras são transferidas de secretaria ou ministério, de acordo com as pretensões dos agentes políticos.<sup>13</sup> Sob esse aspecto, o estatuto jurídico mais indicado para uma empresa pública de radiodifusão seria o formato de fundação privada sem fins lucrativos (BUCCI, 2010).

A segunda observação, sugerida também por Bucci, é que diferentes órgãos têm distintos interesses quanto ao uso de uma emissora de rádio ou televisão. Ou seja, quando associadas às secretarias de comunicação dos governos, as emissoras tendem a ser veículo de propaganda estatal, diferente de uma vinculação com secretarias ou ministérios da cultura e educação, que têm uma vocação afinada com a radiodifusão pública.

Mais uma vez, parece-nos interessante refletir sobre a experiência internacional quanto à gestão das empresas públicas de radiodifusão. Coppens e Saeys (2006) demonstram como é possível criar um pacto entre o estado e as emissoras que garanta a qualidade e o bom funcionamento dos projetos. Aqui estão três elementos fundamentais das recentes políticas aplicadas à radiodifusão na Europa.<sup>14</sup>

a) O *contrato de serviço público*, com validade limitada, assinado entre a emissora e a autoridade competente, traça os compromissos entre as duas partes – o governo se compromete com o financiamento enquanto a emissora se empenha em cumprir metas (realizações e projetos previstos para um determinado período);

b) Tais metas que as emissoras assumem guiam os trabalhos e servem, posteriormente, como *critérios de avaliação de desempenho*,<sup>15</sup>

<sup>13</sup> A questão da autonomia das empresas públicas de radiodifusão também afeta a continuidade dos projetos, a garantia dos investimentos e a própria coordenação técnica das emissoras que, sendo parte da cota de cargos políticos a serem distribuídos a cada mandato, ou se constitui mera porta-voz de presidentes e governadores, ou é apenas inapta para desenvolver projetos de qualidade.

<sup>14</sup> De acordo com os autores, Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Portugal e Suécia utilizam esse tipo de contrato (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 270).

<sup>15</sup> É importante definir se os critérios são impostos pelo governo ou se são estabelecidos pela emissora; se fazem parte das cláusulas do contrato, estabelecendo sanções como cortes de financiamento, em caso de não cumprimento; se atende ao critério “econômico”, que se refere à apreciação da audiência, produtividade e assuntos financeiros, e ao critério “tradicional”, que trata das funções sociais e da programação da radiodifusão pública; e, finalmente, se os critérios são do tipo quantitativo, que funcionam bem para quase todas as

c) A *análise de desempenho* periódica é executada por um órgão de fiscalização independente,<sup>16</sup> pelo governo ou a emissora pode se autoavaliar. Essa avaliação serve para verificar o cumprimento das metas estabelecidas pelas emissoras (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 268). Problemas com o cumprimento das metas podem gerar sanções de diversos tipos e também o esforço para corrigir falhas e resolver pendências.

Uma das vantagens desse sistema é que ele está além da seleção e contratação de profissionais, oferecendo orientação a todos os envolvidos na produção e administração da empresa.<sup>17</sup> Outro aspecto a considerar é que os contratos firmados minimizam a situação de dependência dos controladores do fluxo financeiro das emissoras, sejam eles o estado ou o mercado publicitário:

De qualquer forma, os contratos de serviço público definitivamente sugerem que o radiodifusor se beneficie de maior autonomia nas suas relações com o estado. O governo pode limitar as suas intervenções em uma descrição periódica das metas as quais devem ser concretizadas pelos radiodifusores públicos. Por seu turno, os radiodifusores podem formular políticas quanto à forma adotada para atingir as metas que foram estabelecidas, e, em princípio, podem fazê-lo autonomamente (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 271).

Um problema reconhecido por Coppens e Saeys é o deslocamento do centro das decisões da radiodifusão pública do parlamento e do debate público para técnicos, gerando um potencial déficit democrático nas políticas do setor. Mas, seja qual for o sistema, os autores concluem que a intervenção de um órgão regulador independente é uma condição necessária para a salvaguarda

---

atividades das emissoras, ou qualitativo, que pode expressar melhor a função democrática da radiodifusão (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 273-276).

<sup>16</sup>Tal como o *Office of Communications* (OFCOM), na Grã-Bretanha ou o *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) na França.

<sup>17</sup>“Em outras palavras, os contratos de serviço público dão à nova geração de administradores dos serviços públicos de radiodifusão algo para ir adiante. Além disso, outros membros da equipe também encontrarão maior clareza a respeito das prioridades da emissora em que trabalham” (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 270-271).

da autonomia das emissoras de radiodifusão pública (COPPENS; SAEYS, 2006, p. 278-279).

Este pode ser o nó para considerarmos o controle administrativo da radiodifusão pública brasileira: a parca existência de mecanismos independentes de controle. Se lidamos com empresas com pretensão de serem públicas, mas que, por exigência legal, não podem se desvincular de órgãos estatais, precisamos pensar mais seriamente na criação de mecanismos de participação pública nas decisões no nível das emissoras.

Atualmente, órgãos como conselhos internos existem em algumas empresas, tais como a Fundação Padre Anchieta (SP), a Rede Minas (MG), a Fundação Cultural Piratini (RS) e a Empresa Brasil de Comunicação (Poder Executivo Federal). A atuação desses conselhos, porém, não chega a produzir impacto no modo como as políticas são conduzidas. Sua condição vai da cooptação por parte dos interesses políticos dos governantes<sup>18</sup> à incapacidade de contrariá-los (LEAL FILHO, 2009; MIOLA, 2009). Em suma, para assegurar uma maior autonomia, a continuidade dos projetos e a *accountability* das empresas de radiodifusão pública, é necessário fomentar e tornar mais eficientes seus conselhos deliberativos.

### *Observações finais*

Considerando o momento de efervescente debate político e acadêmico a respeito da radiodifusão pública brasileira e tomando como referência o reconhecimento de parte da literatura nacional e estrangeira, este artigo teve a intenção de discutir um conjunto de elementos mínimos para classificar uma emissora de radiodifusão como “pública”.

Por meio de uma análise que envolveu aspectos normativos e pragmáticos caros ao debate em torno do tema, chegamos à indicação de três dimensões complementares que se mostram fundamentais para compreendermos, de forma sistemática, os fatores envolvidos nos projetos de emissoras públicas de radiodifusão: (1) a programação, isto é, o perfil do conteúdo editorial e o

---

<sup>18</sup>Nem mesmo a eleição dos presidentes da Fundação Padre Anchieta pelo seu Conselho Curador deixa de se contaminar com os interesses do governo do estado de São Paulo (LEAL FILHO, 2009).

direcionamento dos produtos elaborados pela emissora; (2) o financiamento, que se refere à combinação de formas de sustento que garantam a autonomia da emissora frente ao estado e ao mercado; e (3) o controle administrativo, atinente ao estabelecimento de metas e sistemas de avaliação de desempenho acompanhados por órgãos de fiscalização independentes que contem com a participação da sociedade.

Empiricamente, é possível perceber que as emissoras de radiodifusão brasileiras que reivindicam o título de “públicas” preenchem os requisitos aqui afirmados apenas de maneira parcial. Identificar tal descompasso é uma expectativa natural, visto que muitos dos projetos aos quais tais emissoras se atrelam carecem de uma visão sistemática da atividade.

Assim sendo, conclui-se que, para afirmar o caráter público de uma emissora, é necessário verificar em que medida tais dimensões são contempladas na proposta e na atuação efetiva de tal emissora. Só assim será plausível formatar uma modelo de radiodifusão pública que, ao mesmo tempo em que se mostra autônomo em relação às instituições do estado e do mercado, acaba sendo controlável por parte da esfera da cidadania e servindo ao interesse público.

## Referências

BLUMLER, J. G. Meshing Money with Mission: Purity Versus Pragmatism in Public Broadcasting. In: *European Journal of Communication*, n. 8, 1993, p. 403-424.

BOLAÑO, C. R. S.; BRITTOS, V. C. TV pública, políticas de comunicação e democratização: movimentos conjunturais e mudança estrutural. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, vol. X, n. 3, sep.-dec. de 2008.

BUCCI, Eugênio. É possível fazer televisão pública no Brasil? *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 88, novembro de 2010.

CARMONA, B. A marca da TV Pública. In: *IFÓRUM Nacional de TV's Públicas. Diagnóstico do Campo Público de Televisão*. Brasília, Ministério da Cultura, 2006. p. 17-21. (Caderno de debates).

CARRATO, A. Possibilidades para a TV pública no Brasil: Uma reflexão a partir da experiência da Public Broadcasting System (PBS). 2º *Colóquio Brasil-Estados Unidos de Ciência da Comunicação*, 2005.

\_\_\_\_\_. A TV pública e seus inimigos. *III Seminario Internacional Latinoamericano de Investigación de la Comunicación*. São Paulo, 2005.

COLM, G. O Interesse Público: Chave Essencial da Política Pública. In: FRIEDRICH, Carl J. *O Interesse Público*. Rio de Janeiro, Edições O Cruzeiro, 1967, p. 122-134.

COMISSÃO Carnegie de Televisão Educativa. *Televisão Educativa: Um programa de ação*. Edições O Cruzeiro, Rio de Janeiro, 1967. 231 p.

COPPENS, Tomas; SAEYS, Frieda. Enforcing performance: new approaches to govern public service broadcasting. In: *Media, Culture & Society*, v. 28, n. 2, 2006. p. 261-284.

DAHLGREN, P. *Television and the public sphere*. London, Sage, 1996. 176 p.

DALLARI, A. A. Cobrança de taxa para custeio da TV educativa. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 35, n. 138, abr./jun. 1998, p. 113-125.

FUENZALIDA, V. Por uma televisão pública para a América Latina. In: RINCÓN, O. (org.). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002, p. 41-79.

HUTCHISON, D. Broadcasting policy in Canada and the United Kingdom: Politics, technology and ideology. In: *Canadian Journal of Communication*, v. 15, n. 2. 1990. p. 76-95.

JAMBEIRO, O. *A TV no Brasil do século XX*. Edufba, Salvador, 2002.

KROPF, M.; KNACK, S. Viewers Like You: Community Norms and Contributions to Public Broadcasting. In: *Political Research Quarterly*, n. 56, 2003. p. 187-197.

LEAL FILHO, L. A Televisão Pública Brasileira: um vazio histórico. *XVI Encontro da Compós – UTP*, Curitiba, junho de 2007.



LEAL FILHO, L. A TV Pública. In: HAMBURGER, E.; BUCCI, E. (org.). *A TV aos 50: Criticando a televisão brasileira no seu cinquentenário*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2000. p. 153-165.

\_\_\_\_\_. Percalços da TV pública: o caso da TV Cultura. *Estudos Avançados*, n. 23, 67, 2009. p. 323-327.

MARTÍN-BARBERO, J. Televisão pública, televisão cultural: entre a renovação e a invenção. In: RINCÓN, O. (org.). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002, p. 41-79.

MILANEZ, L. (org.). *Rádio MEC: Herança de um sonho*. Rio de Janeiro, Associação de Comunicação Educativa Roquette-Pinto – ACERP, 2007. 236 p.

MIOLA, E. Um estudo exploratório do Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão. *Em Questão*, Porto Alegre, v. 14, n. 2, p. 163 -176, jul./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Produção negociada de políticas de radiodifusão pública: A participação da sociedade no Conselho Deliberativo da Fundação Cultural Piratini. *In Texto (UFRGS. On-line)*, v. 2, p. 119-138, 2009.

MOTA, R. O conceito de público na política e na linguagem da televisão. *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, 16-18 de setembro, 2004.

OUELLETTE, L. *Viewers like you?: How public TV failed the people*. New York, Columbia University Press, 2002. 288 p.

PORTALES CIFUENTES, D. Televisão pública na América Latina: crises e oportunidades. In: RINCÓN, O. (org.). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002. p. 41-79.

RABOY, M. Towards a New Ethical Environment for Public Service Broadcasting. In: *Studies of Broadcasting: An International Annual of Broadcasting Science*. Theoretical Research Center/NHK Broadcasting Culture Research Institute. Tokyo, 1993. p. 7-35.

RICHERI, G. *La Transición de la televisión: Análisis del audiovisual como empresa de comunicación*. Bosch Comunicación, Barcelona, 1994. Traducción de Carlos Vitale. 271 p. (Título original: La TV che conta).

RINCÓN, O. A televisão: o mais importante, do menos importante. In: RINCÓN, O. (org.). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão*. Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002, p. 13-39.

SANTOS, S. dos. O dono do mundo: O Estado como proprietário de televisão no Brasil. In: *XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação* – UERJ, 5 a 9 de setembro de 2005.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, É. da. Serviço Público e Interesse Público nas Comunicações. In: RAMOS, M. C.; SANTOS, S. dos (orgs.). *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo, Paulus, 2007. p. 49-82.

SCORSIM, E. M. O Controle dos Serviços Públicos de Radiodifusão (Rádio e Televisão) no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 34, 2000. p. 161-175.

TRAQUINA, N. *West European Broadcasting, Deregulation, and Public Television: The Portuguese Experience*. Columbia, SC: Association of Educators of Journalism and Mass Communication, Journalism and Mass Communication Monographs, n. 167, 1998.

UNESCO. *Public Service Broadcasting: A best practices sourcebook*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005. 143 p. (Editado por Indrajit Banerjee; Kalinga Seneviratne).

WITHERSPOON, J.; KOVITZ, R. Tribal Memories. In: BEHRENS (ed.). *A History of Public Broadcasting*. Current Publishing Committee, Washington, 2000. cap. 1-8.

WOLTON, D. *Elogio do grande público: uma teoria crítica da televisão*. Editora Ática, São Paulo, 1996.

ZIMMERMANN, P. Irritado, Hélio Costa diz que governo quer criar TV pública e não estatal. *Folha Online*, 21/03/2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u90505.shtml>>. Acesso em: 04 fev. 2009.