



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação  
no Brasil

SÉRIE

**Debates CI**

Nº 10 – Junho de 2012

ISSN 2176-3224

**INDICADORES DE QUALIDADE  
NAS EMISSORAS PÚBLICAS –  
UMA AVALIAÇÃO CONTEMPORÂNEA**

**Comunicação e Informação**



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Representação  
no Brasil

SÉRIE

**Debates CI**

Nº 10 – Junho de 2012

ISSN 2176-3224

# INDICADORES DE QUALIDADE NAS EMISSORAS PÚBLICAS – UMA AVALIAÇÃO CONTEMPORÂNEA

Eugênio Bucci

Marco Chiaretti

Ana Maria Fiorini

## Comunicação e Informação

*Capa, projeto gráfico e diagramação:* Unidade de Comunicação Visual da Representação da UNESCO no Brasil

Esclarecimento: a UNESCO mantém, no cerne de suas prioridades, a promoção da igualdade de gênero, em todas suas atividades e ações. Devido à especificidade da língua portuguesa, adotam-se, nesta publicação, os termos no gênero masculino, para facilitar a leitura, considerando as inúmeras menções ao longo do texto. Assim, embora alguns termos sejam grafados no masculino, eles referem-se igualmente ao gênero feminino.

O autor é responsável pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

# RESUMO EXECUTIVO

## Indicadores de qualidade nas emissoras públicas – uma avaliação contemporânea

Em todo o mundo, empresas ou instituições públicas de radiodifusão precisam enfrentar cotidianamente o desafio de produzir e difundir conteúdo de qualidade, que esteja à altura das demandas reais das comunidades a que estão ligadas. Esse desafio é complexo, especialmente porque não há formas consolidadas, racionais, para quantificá-lo, medi-lo e para saber se, segundo parâmetros públicos e compreensíveis, ele vem sendo vencido ou não. Emissoras públicas não podem e não devem contar somente com os instrumentos de análise e pesquisa de audiência desenvolvidos segundo critérios de mercado. Por isso, definir um conjunto de indicadores além do mercado, para elas, é um imperativo. Trata-se de encontrar maneiras de tornar objetivas as avaliações de desempenho dessas instituições e de suas equipes, de

modo a permitir comparações contínuas e processos de melhoria mensuráveis. Trata-se, em suma, de construir indicadores por meio dos quais as sociedades – que, em última instância, pagam por essas empresas – possam acompanhar e avaliar a prestação de serviços que recebem. Este estudo pretende coligir um grande conjunto de indicadores, relacionados com campos como o da transparência das informações e uso dos recursos públicos, a diversidade na produção dessas emissoras, a originalidade e a preocupação com novas linguagens e novas plataformas, entre outros. O estudo não tem e nem deve ter, no entanto, a ambição de apresentar um modelo fechado. Em lugar disso, oferecerá indicadores que poderão, depois, ser adaptados às necessidades e particularidades de cada instituição.

# EXECUTIVE SUMMARY

## Quality indicators in public broadcasting institutions – a contemporary evaluation

All over the world, broadcasting public institutions or companies face the daily challenge of producing and disseminating quality content that supply for the real demands of the communities to which they are connected. This is a complex challenge, particularly because there are no consolidated rational ways with which to quantify and measure it, as well as knowing if according to public and comprehensible parameters, such hurdles are being overcome. Public broadcasting companies cannot and should not rely only on audience analysis and research instruments developed according to market criteria. Therefore, defining a set of indicators that go beyond the market is essential for them. Different ways need to be found to make performance evaluations of these institutions and their teams more

objective, so as to enable continuous comparisons and measurable improvement processes. In sum, indicators need to be built so that societies – who at the end of the day pay for these companies – may be able to follow-up and assess services rendered to them. This study has the aim of compiling a great set of indicators, related to areas such as information transparency and use of public resources, production diversity of these broadcasters, originality and concern with new languages and platforms, among others. However, the study does not and should not have the ambition of presenting a closed model, as in its place, it will offer indicators that may later, be adapted to each institution's specific needs and necessities.

# SUMÁRIO

Prefácio.....	9
1. Introdução .....	11
1.1 Alerta inicial .....	11
1.2 O valor da independência.....	12
1.3 Uma depuração do conceito .....	13
1.4 A emissora crítica no universo dominado pela mercadoria .....	15
1.5 A comunicação não comercial no espaço público .....	15
1.6 Modos de financiamento e seus efeitos sobre a identidade.....	17
1.7 Ética, estética e qualidade .....	19
2. Conceitos prévios .....	21
3. Roteiro para a criação de indicadores .....	25
3.1 Transparência de gestão.....	26
A. Sobre a missão e os propósitos da empresa ou da instituição .....	26
B. Sobre a administração dos recursos.....	27
C. Sobre o nível de diálogo com a sociedade.....	27
3.2 Diversidade cultural.....	27
3.3 Cobertura geográfica e oferta de plataformas .....	28
3.4 Padrão público (democrático e republicano) do jornalismo .....	29
3.5 Independência .....	30
A. Pressupostos da independência.....	30
B. A independência na operação de linha da emissora.....	30
3.6 Caráter público do financiamento .....	31
3.7 Grau de satisfação da audiência .....	32
3.8 Experimentação e inovação de linguagem .....	32
3.9 Padrões técnicos .....	33
4. Conclusão.....	34
5. Bibliografia.....	35

# PREFÁCIO

A radiodifusão de serviço público é um componente vital de um sistema midiático efetivamente plural, livre e independente. Um aparato robusto de radiodifusão pública, em linha com as melhores práticas internacionais, constitui-se em elemento complementar aos atores privados e comunitários que configuram os ecossistemas midiáticos – o que é da mais alta relevância para a democracia.

A UNESCO, por meio de documentos como os “Indicadores de Desenvolvimento da Mídia” e de estudos comparativos internacionais como “Serviço Público de Radiodifusão: um estudo de direito comparado”, de Toby Mendel (recentemente lançado em português, em parceria com a EBC – Empresa Brasil de Comunicação), tem seguidamente sublinhado as características fundamentais de serviços de radiodifusão que possam ser, de fato, categorizados como públicos, bem como tem posto em relevo sua já mencionada centralidade para o desenvolvimento das comunicações.

A Radiodifusão Pública conta com distintos modelos em funcionamento em várias nações. Entretanto, algumas características são ou deveriam ser comuns: 1) independência editorial e financeira; 2) autonomia dos órgãos de governança; 3) pluralidade, diversidade e imparcialidade da programação; 4) claro mandato de serviço público, estabelecido em documentos legais pertinentes; 5) prestação de contas (*accountability*) junto ao público e junto aos órgãos reguladores independentes.

Nesse sentido, é da mais elevada importância que os distintos seguimentos da sociedade interessados em garantir e promover a presença de meios

públicos de comunicação contêm com as ferramentas apropriadas para tanto. Como avaliar, por exemplo, se os critérios acima mencionados são partes integrantes das estruturas de radiodifusão pública de um determinado país?

Não é tarefa simples responder a essa questão. A depender da estratégia escolhida, pode haver muito espaço para subjetividade; e o exercício de se avaliar, da forma mais objetiva possível, as características de uma dada emissora pública pode se perder em meio a disputas metodológicas, conceituais, ideológicas e políticas.

Por isso, com o horizonte de elevar a capacidade dos diferentes atores interessados em aprimorar a qualidade da prestação de contas (*accountability*) das chamadas emissoras públicas, convidamos três especialistas para produzir um texto de discussões sobre indicadores que possam facilitar uma análise aprofundada do desempenho das emissoras a luz dos parâmetros internacionais anteriormente destacados.

Eugênio Bucci, Marco Chiaretti e Ana Maria Fiorini, neste “Indicadores de Qualidade nas Emissoras Públicas – uma avaliação contemporânea”, levaram a cabo uma sólida empreitada, trazendo para discussão um sistema com mais de uma centena de indicadores que podem ser, em seu conjunto, uma ferramenta de grande utilidade para o desenvolvimento de um diálogo informado acerca do trabalho desempenhado pelas emissoras públicas de radiodifusão.

Ademais de serem úteis para atores externos às emissoras, certamente serão ferramentas importan-

tes para as próprias empresas públicas de radiodifusão. As estratégias de Responsabilidade Social Corporativa, o diálogo com os públicos interessados, o trabalho dos órgãos de governança tendem, também, a se valer deste conjunto de indicadores.

Os autores fizeram um amplo uso da literatura internacional existente, bem como da experiência de Bucci como gestor e especialista na área de radiodifusão pública. Adicionalmente, uma primeira versão do texto foi debatida com o público no Seminário Internacional sobre Mídias Públicas, co-organizado pela UNESCO e EBC no primeiro semestre de 2011.

Este texto insere-se em um conjunto de iniciativas coordenadas pela Representação da UNESCO no

Brasil que objetivam ofertar à sociedade brasileira elementos concretos para uma discussão cada vez mais ampla e plural sobre os pilares de um sistema midiático desenvolvido. Portanto, os debates sobre liberdade de expressão, liberdade de informação, sobre regulação da mídia, sobre proteção de grupos vulneráveis, sobre radiodifusão comunitária e sobre radiodifusão pública compõem as peças de um mesmo quebra-cabeça.

Esperamos que este texto, assim como os demais que compõem esta série debates, seja útil para as amplas reflexões que, paulatinamente, têm se desdobrado na esfera pública brasileira acerca de temas fundamentais para o fortalecimento das comunicações.

Setor de Comunicação e Informação  
Representação da UNESCO no Brasil



# 1. Introdução

## 1.1 Alerta inicial

Dada a vastidão do cenário das emissoras públicas pelo mundo, conformando um conjunto marcado por disparidades e intensa diversidade de modelos, não é possível – tampouco é desejável – que se crie uma única cesta de indicadores que, aplicados matematicamente, em métricas estritas, forneça números conclusivos para atestar a qualidade da programação de uma ou de outra, permitindo inclusive uma comparação entre todas elas. Esse resultado não se pode esperar de números. Essa comparação não poderá jamais ser dada por métricas. Os vínculos que as emissoras públicas são capazes de guardar ou de negligenciar com as comunidades que as abrigam e sustentam, e que devem ser as beneficiárias de seus conteúdos culturais e informativos, são vínculos imersos na cultura e, também, no mercado da radiodifusão. Além disso, elas têm dimensões políticas, o que exige daqueles que as estudam ou daqueles que pretendem geri-las com honestidade de propósitos uma perspectiva em que os indicadores de qualidade sejam mediados por especificidades locais, históricas, momentâneas ou permanentes, conjunturais ou estruturais. Portanto, para cada emissora, à luz de suas circunstâncias, sua missão própria e seu entorno social, cultural, econômico e político, os indicadores podem assumir pesos diferenciados. Não há, então, uma cesta de métricas fechada que sirva universalmente a todas, sem a necessidade de uma adaptação mínima.

Isso não significa, no entanto, que indicadores não sejam necessários. Ao contrário. Eles são indispensáveis. Mais ainda, não se deve descartar que alguns indicadores possam ter, observadas todas as especificidades, uma aplicabilidade universal. Seria o caso, por exemplo, de alguns índices de audiência (a porcentagem de espectadores que, dentro do espectro geral das emissoras, públicas ou comerciais, acompanha a programação daquela emissora em especial; o grau de fidelidade de fatias específicas do público, como o infantil) ou dos níveis de transparência da administração econômica e financeira da instituição, e assim por diante. Como instituições midiáticas que se destinam a formar e informar o cidadão, em nome de valores democráticos, baseados nos direitos humanos, com financiamento público, as emissoras públicas estão naturalmente obrigadas a prestar contas. Por isso, precisam de indicadores, pois só indicadores podem objetivar a prestação de contas, apontando se houve melhora ou piora, com bases racionais de comparação, no desempenho dos serviços prestados e na gestão. Além disso, as emissoras públicas estão obrigadas, por natureza, a empregar indicadores como parâmetros para sua gestão estratégica (projetada no longo e no médio prazos) e para sua administração cotidiana. Só assim se pode justificar em termos públicos, passíveis de análise objetiva pelos interessados e pelos cidadãos e seus representantes, políticas de contratação ou demissão de pessoal, a adoção ou a reforma de planos de

carreira, o investimento na compra de equipamentos, a ênfase em produção independente ou produção própria e uma série de outras medidas. Em poucas palavras, sem indicadores não há gestão transparente e não há democracia nas emissoras públicas. Como já foi dito, os indicadores não devem ser alçados à condição de oráculos, como às vezes acontece, numa era de fetichização das tecnologias impessoais e dos números. Porém, como estamos deixando bastante claro, agora, os indicadores são indispensáveis. Quem os nega, quem os desqualifica no discurso, tem interesse em prestigiar a opacidade e o desmando. Não pode haver dúvida quanto a isso.

O presente trabalho pretende, portanto, apoiar as políticas de transparência de critérios na gestão das emissoras públicas. Ele tem o objetivo de fornecer lógicas possíveis para a adoção de uma gestão baseadas em indicadores. Ele não ambiciona, como já resulta evidente, apresentar fórmulas fechadas e prontas. Isso só seria viável se estivéssemos tratando de uma única emissora ou de uma única rede de emissoras, ou, ainda, de um único sistema de emissoras. Como não é este o nosso caso – e tendo em vista que o presente material poderá ser consultado por gestores de emissoras públicas de diferentes continentes –, só o que é razoável pretender é oferecer os elementos que, de acordo com as combinações que atendam às circunstâncias individualizadas de cada caso, propiciem uma gestão transparente e uma programação cuja qualidade possa ser mensurável segundo os padrões valorizados pela comunidade a que ela se destina.

Ainda a título de alerta inicial é preciso dizer que este trabalho contém uma intenção, e essa intenção não pode ser desprezada quando os instrumentos aqui expostos forem empregados. Essa intenção é, em primeiro lugar, fortalecer a fiscalização, pela cidadania e pelos seus representantes democraticamente eleitos, da gestão da instituição pública de comunicação social. Acreditamos que gestões que não prestam contas à sociedade, de maneira sistemática, não produzem e não veiculam comunicação pública de qualidade. Dizer que acreditamos nisso é pouco. O melhor é dizer que temos fartas provas históricas,

ao longo do século XX, para alicerçar essa convicção. Em segundo lugar, a intenção é desenvolver instrumentos que permitam à sociedade participar com mais clareza e mais assiduidade na avaliação dos serviços que as emissoras lhe prestam. Acreditamos que parte da qualidade da programação das emissoras públicas pode ser medida segundo critérios objetivos. Atenção: falamos de parte da qualidade, não da qualidade estética na sua integralidade. Não se pode, é mais do que óbvio, estabelecer métrica para medir a qualidade de uma obra de arte. Não percamos tempo com essa discussão, posto que ela já está resolvida e, aqui, seria desnecessária; apenas registremos, com todas as letras, que não há como, na democracia, empregar números para dizer se a expressão humana tem qualidade estética ou não tem. Essa pretensão, aliás, não é democrática: é uma pretensão autoritária, pois implica erigir um padrão único para aquilatar o que é diverso e, principalmente, o que é feito de surpresa e de revelação. O presente trabalho, conseqüentemente, não tem esse propósito. Ele tem o propósito, aí sim, de medir com indicadores *o que pode efetivamente ser medido por indicadores na qualidade das programações*. O grau de diversidade de uma programação, por exemplo, pode e deve ser medido por indicadores. O volume e a gravidade dos erros de informação jornalística podem e devem ser medidos por indicadores. Como veremos, no correr deste pequeno texto, são muitos os casos em que os indicadores ajudam na avaliação da qualidade. É nessa direção, enfim, que o esforço aqui concentrado quis contribuir.

## 1.2 O valor da independência

Há uma longa e rica discussão internacional sobre radiodifusão pública. Este debate, que vem iluminando a razão de ser das emissoras públicas, e que também se ocupa de sua definição, seu alcance, suas necessidades e suas possibilidades, tem atravessado décadas. Ele é mais perceptível nos países democráticos que, desde a primeira metade do século XX, procuraram construir uma rede de emissoras estatais de rádio e, depois, de televisão. Com essas redes, as democracias nesses países buscavam estabelecer uma

base para a comunicação social de massa que não fosse conduzida pelos mecanismos de mercado. Formou-se aí uma clareza de larga aceitação quanto à funcionalidade dessas emissoras: para mediar o debate entre os cidadãos, de onde emergem as soluções democráticas, elas não poderiam ter como único objetivo o lucro. Também por isso, bem a propósito, essa mesma mentalidade, que deu as bases dos sistemas de emissoras públicas na Europa e nos Estados Unidos, contribuiu ainda para a criação dos órgãos reguladores que, em vários desses países, vêm procurando, historicamente, impedir os malefícios dos monopólios e da propriedade cruzada dos meios. O objetivo sempre foi o de proteger a multiplicidade de vozes e, ao mesmo tempo, impedir que o mercado seja capturado por interesses oligopolistas que abortem a concorrência saudável.

Em poucas palavras, a mentalidade na qual se apoia a existência das emissoras públicas é a mesma mentalidade que procura inibir monopólios e oligopólios. Para ela, a radiodifusão só pode ser definida como serviço público (mesmo quando explorada, mediante concessão pública, por empresas privadas). Portanto, na prática, e não apenas na lei, a radiodifusão deve levar informação e cultura à sociedade, ajudando-a no acesso à informação independente, no livre trânsito das ideias e na formação crítica dos cidadãos. De modo especial, as emissoras públicas devem liderar, devem destacar-se como referências na busca e no atingimento desses objetivos praticamente universais.

Hoje, não há mais a menor razoabilidade na presunção de que as emissoras públicas se oponham às emissoras privadas. Nos debates contemporâneos é cada vez mais unânime a compreensão de que ambos os sistemas são complementares, necessários um ao outro e, ambos, necessários à democracia.

Um dos centros deste debate se localiza na noção de independência, ou mais precisamente, de autonomia dessas emissoras em relação ao Estado e, de modo mais específico, aos governos. Emissoras públicas só são públicas quando são de fato independentes. Mas essa independência não deve ser observada e praticada apenas em relação ao Estado

e ao governo. Essas emissoras também precisam ser independentes em relação ao mercado. As razões são claras. Em se tratando de emissoras públicas, a qualidade da comunicação e da programação é gerada *também* pela prática da independência – política, administrativa e editorial. Emissoras submissas ao poder ou ao mercado não geram programações públicas de qualidade, isto é, não oferecem à sociedade as alternativas culturais que estão vocacionadas a oferecer: programações com um olhar crítico, distanciado, do poder e do próprio mercado. Se for uma extensão dos interesses governamentais, a emissora pública não conseguirá sediar debates que critiquem esse mesmo poder. Se for seguidora obediente das regras do mercado anunciante, a emissora pública não poderá, não saberá e não conseguirá pautar programas que tenham uma abordagem suficientemente crítica das realidades de mercado.

Nesse sentido, a qualidade da produção dessas emissoras, e sua relação com o público ou os públicos para quem elas produzem o que produzem, decorrem da independência e também concorrem para mais independência. Quanto mais independente uma emissora, mais preparada para a qualidade ela está. Quanto maior a qualidade de sua programação, mais independente a emissora tende a ser.

A partir daqui, o ponto é entender precisamente o que se quer dizer quando se fala de qualidade e o que se quer dizer quando se fala de autonomia e independência, no contexto das emissoras públicas de radiodifusão. Isso pode ser medido? O público tem como acompanhar essa medição?

### 1.3 Uma depuração do conceito

Antes de aprofundar as respostas às perguntas acima, que serão respostas afirmativas, cuidemos um pouco mais do nosso conceito inicial. Na democracia – posto que sempre, aqui, estamos considerando a democracia como pré-requisito –, uma emissora pública existe para garantir um direito que tem a sociedade à informação, à cultura, à expressão de suas diferenças, à tematização de suas carências e potencialidades e à livre comunicação das ideias.

A emissora pública deve garantir o direito que o público tem de criticar o poder, de imaginar o mundo como ele não é, de partilhar os desdobramentos de sua crítica e de sua imaginação e de utilizá-los em benefício de sua liberdade.

O direito universal do cidadão à informação e à livre comunicação aplica-se com força especial à mídia, aí incluídas as emissoras e as organizações públicas de difusão. Para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, “é a mídia de massa que faz do exercício da liberdade de expressão uma realidade”. Para o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, tanto a imprensa tem o direito de divulgar informações e ideias sobre assuntos de interesse público, quanto a população tem o direito de recebê-las. Ou seja: o direito da primeira existe *porque* existe o direito da segunda.

Indo adiante, três requisitos centrais devem ser atendidos quando se trata do conceito de emissora pública: em primeiro lugar, a *natureza pública* (do ponto de vista jurídico) *da propriedade da emissora*: ela não pode ser propriedade direta de grupos privados, por definição. Ela pode ser financiada por fundos que sejam abastecidos por entes privados, *mas não pode ser controlada por acionistas privados* – ou não será pública.

Em segundo lugar, é decisivo que o financiamento das operações da emissora seja assegurado por regras públicas, em conformidade com a legislação vigente e garantidas pelo Estado. A emissora pública não pode estar subordinada ao governo, como veremos, *mas deve ter sua existência assegurada pelas leis vigentes, inclusive quanto à sua forma de financiamento*. O ordenamento público, em última instância, regulamenta a sustentabilidade da emissora pública. Assim, o financiamento da instituição pode vir diretamente dos lares com televisão (como no caso da BBC), mas o ordenamento jurídico obriga que esse pagamento seja efetuado e também garante que ele chegue intacto até o caixa da estação.

O fundamental, nessa depuração do conceito, é que reste bastante nitido que a origem dos recursos não imponha, de maneira alguma, uma determinação administrativa ou editorial. O eixo central da ideia de

emissora pública está na independência de sua gestão, em todos os seus aspectos.

Mais algumas palavras devem ser ditas a respeito da independência. Ela se refere ao distanciamento vital em relação ao poder que emana do Estado ou ao poder, mais ou menos partidário, que rege o governo, e que se estende a estruturas estatais e administrativas. Essas duas vertentes de poder, que não raro se confundem, entrelaçando-se, têm em comum a característica de repelirem, pelos meios de que dispõem, materiais ou simbólicos, a crítica.

Em se tratando de emissoras públicas, a independência não se realiza com a ausência de regulação. Ao contrário, ela só se realiza quando operada dentro de regras asseguradas pelo Estado. Independência, quando falamos de emissoras públicas, traduz-se em *autonomia legal*. A autonomia – e, portanto, intransigência em relação a qualquer forma de interferência externa, que pode redundar em censura – não implica ausência de regulação. A forma democrática de ordenar a produção audiovisual e noticiosa, em sentido mais amplo, serve para afastar ou, ao menos, reduzir o risco da censura, e para fortalecer o ambiente de liberdade.

É nesse sentido que dissemos, há pouco, que outro poder ameaça a qualidade das estações públicas de rádio e televisão, espreitando permanentemente as possibilidades criativas de uma emissora, qualquer que seja seu caráter e escopo: o poder econômico, isto é, o mercado. Qualquer meio ou produto de radiodifusão que precise se adequar a determinações mercadológicas acaba carregando consigo necessidades e estilos que são próprios dessas determinações e que, afinal, impõem tempos, cortes, escolhas que vêm de fora da emissora.

Tenhamos claro que a independência formal em relação às demandas dos anunciantes não é algo que diferencie a emissora pública autônoma da emissora comercial privada. Qualquer delas que queira sobreviver no tempo, ganhando credibilidade e audiência, busca esse afastamento. Em síntese, a independência se consagrou como um valor essencial para qualquer meio de comunicação que lide com a informação jornalística. Por isso, neste trabalho, procuramos

tratar da independência em relação ao mercado também de modo especializado, diferenciado, como sendo a busca por uma autonomia em relação aos formatos, aos tempos, aos *breaks* e ao estilo, enfim, determinado pela publicidade, que inevitavelmente impregna o andamento de uma emissora comercial (como, aliás, não poderia deixar de ser, já que a emissora comercial existe para levar também a mensagem de seus anunciantes ao consumidor). A emissora pública é necessária para a sociedade exatamente porque não segue a lógica (de mercado) das emissoras comerciais. Se seguisse essa lógica, ela apenas oferecia mais do mesmo.

#### 1.4 A emissora crítica no universo dominado pela mercadoria

O universo da mercadoria não envolve tudo – ele envolve *quase* tudo. O que chamamos comumente de bens culturais – e, principalmente, no nosso caso, a informação pública – certamente não pode ser chamado simplesmente de “mercadorias”. No campo estético, o alvo da radiodifusão pública deve ser o de desconstruir a aura da mercadoria. É nesse sentido que afirmamos que, não fosse isso, a radiodifusão pública poderia muito bem ser dispensável. Definitivamente, não é para reforçar o predomínio da mercadoria na vida social que a democracia precisa de radiodifusão pública.

Ao atravessar o véu criado, no imaginário, por uma espécie de “visibilidade padrão”, definida pela indústria do entretenimento, a emissora pública é aquela que estimula inovações de linguagens em relação às linguagens empregadas pela comunicação comercial. Ao fazer isso, ela põe em xeque a ideia de que o produto multimídia seja destinado única e tão somente ao consumo individual, à fruição imediata.

Ela não opera no mesmo nível que opera a publicidade. Conforme um dos autores do presente trabalho já ressaltou em outra ocasião, “o negócio da televisão pública não é entretenimento e, indo mais longe, não é sequer televisão: é cultura, é informação, é liberdade”.<sup>1</sup>

Assim, poderíamos condensar o tema da independência, para efeitos de uma reflexão em torno de indicadores de qualidade, em duas frentes distintas. Na primeira, em relação à estrutura política (Estado e governo), trata-se de avaliar quão autônomas são as decisões administrativas, de conteúdo, de grade de programação e de pauta jornalística. Na segunda, quanto às relações com o mercado, a questão é um pouco mais complexa, mas, de modo geral, trata-se de avaliar se as emissoras públicas conseguem oferecer aos espectadores olhares que sejam nitidamente distintos daqueles que caracterizam a comunicação de mercado.

#### 1.5 A comunicação não comercial no espaço público

Como já vimos, tanto na Europa, mais propensa ao modelo social-democrata, ao *welfare state*, quanto nos Estados Unidos, em que o ambiente da comunicação social foi mais caracterizado pelo modelo puramente comercial de radiodifusão, o espaço público foi definido pela vigência de regras públicas, destinadas a preservar a diversidade de vozes. Os legisladores tiveram a preocupação de preservar o sistema do perigo da hiper-concentração de audiência e de mercado.

Como lembra Toby Mendel,<sup>2</sup> o chamado *Public Service Broadcaster* (PSB) contribui para a saúde de uma esfera pública de discussão e disseminação de informação e ideias, essencial para o funcionamento

1 BUCCI, E. “É possível fazer televisão pública no Brasil?”, em *Novos Estudos*, 88, São Paulo, Cebrap, dezembro de 2010. Cabe ressaltar que existem matizes bastante complexas nesta interpretação, como lembra Omar Rincón, em seu livro *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*. Rincón é cético em relação ao que as pessoas poderiam fazer se vissem menos TV e acredita que haja uma “inteligência televisiva”, uma compreensão televisiva da vida e do mundo, baseada portanto nos estereótipos que a TV adota por ser um veículo de massa. A TV de sucesso (e as emissoras públicas não fugiriam deste modelo) deveria, para além do conteúdo, responder ao desejo de ver TV do espectador, à necessidade de ir mais longe, converter em heróis pessoas comuns, encontrar na TV perguntas abertas à vida, trazer novos temas para conversas do dia a dia, permitir reflexão sobre o que significa viver nesses tempos de falta de privacidade e excesso de publicidade. O importante, para ele, é chamar a atenção do público, promover cidadãos ativos na resolução de seus problemas com os recursos disponíveis. Para Rincón, de nada adiantaria fazer TV pública de qualidade se ninguém a assistir.

2. MENDEL, T. *Public Service Broadcasting: a comparative legal survey*. Paris: UNESCO, 2011. p. 3..

de uma sociedade democrática. O PSB é a designação geral de um sistema de radiodifusão pública, que é assim chamado em vários países, como a Grã-Bretanha, o Japão ou os Estados Unidos (onde a rede de emissoras públicas americanas é chamada de *Public Broadcasting Service*, a PBS). Por essa designação entende-se um serviço de interesse público para o qual três condições se fazem necessárias. Elas são resumidas a seguir:

1. Independência: garantida através de estruturas adequadas, como conselhos administrativos plurais e independentes.
2. Garantia do financiamento: adequado ao atendimento das necessidades e interesses do público e à promoção do livre fluxo de informações e ideias.
3. Transparência: essas emissoras devem ser diretamente *accountable to the public*, devem poder ser fiscalizadas de maneira direta e transparente, especialmente no que diz respeito ao cumprimento de sua missão e ao uso do dinheiro público.

Com efeito, numa emissora que se define como pública, critérios e métricas de avaliação, afinal, só têm valor real quando compartilhados com esse público, que a define e paga por ela. Transparência é, portanto, pré-requisito.

Eric Barendt, em seu livro *Broadcasting law: a comparative study*,<sup>3</sup> enumera seis características fundamentais de uma emissora pública, conforme sintetizamos aqui:

1. Abrangência geográfica: não pode haver prestação de um serviço público para apenas parte da população.
2. Preocupação com a identidade e a cultura nacionais: ligada ao desenvolvimento na população de um sentimento de nacionalidade, pertencimento e participação, promove a democracia e o respeito aos direitos individuais. Aspecto controverso, porque pode significar restrição editorial e conduzir ao chauvinismo, embora atualmente inclua a ideia de promoção do multiculturalismo como um aspecto da nacionalidade.

3. Independência tanto do Estado quanto de interesses comerciais: oferecer programação de qualidade que atenda às necessidades da população é um objetivo impossível de ser alcançado se o serviço público de difusão precisar competir por fundos da mesma forma que as emissoras comerciais (isso significaria condicionar a programação aos índices de audiência). Logo, o financiamento não pode depender de interesses comerciais, embora possa haver uma mescla de financiamento público e privado. A maior ameaça às redes públicas de difusão, no entanto, continua sendo a interferência do governo sobre a linha editorial e o uso do serviço como forma de propaganda governamental. É um tópico tenso, porque a busca pela independência de interesses comerciais e pelo financiamento público pode conduzir à interferência governamental.

4. Imparcialidade na programação: em grande medida, está relacionada à independência. Se o governo não deve usar o serviço público de difusão para promover seu ponto de vista, o serviço público de difusão também não deve promover certa posição ou apoiar um certo partido político.

5. Diversidade de programação: as emissoras públicas devem oferecer uma programação variada, incluindo programas de natureza educacional e informativa. Neste item há grande contraste entre as emissoras comerciais e as públicas, pois as primeiras tendem a optar por programações baratas (filmes e *game shows*). O direito do público à informação está na origem da programação variada e tem o objetivo de garantir que o público tenha acesso a informações sobre uma ampla gama de assuntos e problemas.

6. Financiamento substancial proveniente de uma taxa paga pelos usuários: não existe em todos os países, e a prática mais comum é que o legislativo determine a dotação de verbas para o serviço público de difusão. A vantagem da taxa paga pelos usuários é tornar o financiamento mais estável e menos suscetível às oscilações governamentais,

3. BARENDT, E. apud MENDEL, T., *Public Service Broadcasting: a comparative legal survey*, op. cit., p. 6-8.

ainda que em última análise a taxa seja definida, administrada e dividida entre as emissoras públicas pelo governo. Uma desvantagem é a dificuldade política de instaurá-las onde ainda não existem, o que pode fazer com que a instituição precise competir por audiência para justificar a nova taxa, em vez de se concentrar na qualidade e diversidade da programação.

### 1.6 Modos de financiamento e seus efeitos sobre a identidade

Talvez o tópico mais delicado no entendimento da televisão pública seja sua forma de financiamento. A concessão governamental de verbas públicas é atacada por alguns especialistas como um fator de enfraquecimento, pois deixaria a emissora mais vulnerável a influências de ordem política, principalmente na linha editorial. De outro lado, as receitas oriundas do mercado anunciante não deixam de acarretar dificuldades. Assim, também há restrições contra o financiamento publicitário: ao competir com os canais comerciais por publicidade, a emissora pública abdica de algumas características que deveriam ser almeçadas por ela, como um ritmo e uma estética livres do andamento imposto pelos *breaks* de comerciais. Alega-se, com acerto, que, ao disputar receitas dos anunciantes, a emissora pública tende a se comportar, em diversos níveis, como uma emissora comercial comum. Nesse quesito, há ainda outro complicador. Quando compete com os canais comerciais para conquistar anunciantes, a emissora pública normalmente o faz em condições vantajosas, uma vez que parte de seu orçamento costuma ser proveniente de aportes estatais.

De todo modo, a discussão sobre o modelo de financiamento não é meramente uma discussão econômica. Ela também está ligada à dependência ou independência da televisão pública em relação ao Estado e ao mercado – e também acarreta efeitos em sua qualidade. Dessa maneira, discutir financiamento

é discutir a legitimidade e propósito de existência da televisão pública, com foco na qualidade de sua programação e de suas posturas internas e externas na sua relação com outros meios de comunicação social.

Atualmente, de acordo com os estudos consultados para a realização do presente trabalho, os países onde a radiodifusão pública aparece com mais força são o Reino Unido, a Alemanha e os países escandinavos. Por outro lado, ela tem encontrado dificuldades em países como Estados Unidos, França, Holanda, Canadá, Nova Zelândia e Austrália, seja em função de cortes orçamentários ou questões relativas à autonomia em relação ao governo.<sup>4</sup> Segundo Rodney Benson e Matthew Powers, os principais desafios enfrentados pela televisão pública atualmente são principalmente dois: primeiro, a pressão comercial crescente; segundo, a dificuldade de equilibrar o apelo a grandes audiências e o apego a valores próprios do serviço público de radiodifusão, como a representação de vozes e opiniões diversas.<sup>5</sup>

Existem, como se sabe, diferentes fórmulas para o financiamento da televisão pública, que vão do financiamento estatal direto ao faturamento com publicidade, passando pelas receitas comerciais diversas, como as advindas da prestação de serviços, ou por taxas pagas por empresas do setor de telecomunicações e radiodifusão. Grande parte das emissoras europeias são financiadas por taxas cobradas das residências que possuem aparelhos de televisão, por exemplo, mas há formatos análogos, cujo detalhamento, aqui, não nos é necessário. A televisão pública chilena, de outra parte, a TVN (Televisión Nacional), vive de receitas publicitárias. Muitas das estações locais da PBS americana agem de modo bem distinto: reforçam seu caixa com doações voluntárias, não compulsórias, vindas diretamente dos cidadãos, que fazem contribuições individuais.

Qual a melhor receita? Não há consenso a respeito. Conforme Stylianos Papathanassopoulos, “o

4. BENSON, R.; POWERS, M. *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*. fev. 2011. p. 5. Disponível em: <<http://www.savethenews.org/sites/savethenews.org/files/public-media-and-political-independence.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

5. *Idem*.

financiamento estatal direto pode, de uma maneira ou de outra, afetar seriamente a independência das emissoras públicas, ou, na melhor das hipóteses, a percepção pública de sua independência".<sup>6</sup> Papatthanassopoulos sugere que o financiamento por meio da taxa faz com que o público se sinta mais representado pela televisão pública do que quando ela é financiada diretamente pelo governo.

O que se pode observar é que, nos países onde as emissoras públicas possuem financiamento mais consistente e estável, como Reino Unido, Japão, Alemanha e países escandinavos, a taxa responde por uma parcela significativa do orçamento. No Reino Unido, a BBC é financiada por seus telespectadores, ainda que cerca de 20% de seu orçamento global seja proveniente de operações comerciais da BBC World. Na Alemanha, o financiamento obtido pela taxa (da ordem de 86%) é complementado graças a receitas comerciais, como a venda de programas e publicidade. Os anúncios comerciais, contudo, não podem ocupar mais de vinte minutos da programação diária e não podem ser veiculados depois das oito horas da noite ou aos domingos. No Japão, 100% da receita é oriunda da taxa. Na Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia, a taxa responde por mais de 90% do orçamento das emissoras públicas. O restante é proveniente da venda de programas, de patrocínios e, em alguns casos, de publicidade.

Embora as virtudes sejam inegáveis, o estabelecimento de uma taxa onde ela não existe tem um custo político que poucos governantes querem abraçar, assim como sua aceitação pode variar bastante de um país para outro. Ademais, em tempos de diversas televisões por assinatura, em que os padrões tecnológicos avançam velozmente, deixando para trás o paradigma das ondas eletromagnéticas típicas das estações de sinal aberto, é cada vez menos provável que os cidadãos, nos países onde a taxa ainda não exista, mostrem simpatia por ela.

A aceitação da publicidade na televisão pública também é assunto controverso. Diego Portales Cifuentes, entre outros, defende que "uma combinação entre financiamento publicitário majoritário e subsídios públicos a determinado tipo de programas parece ser uma alternativa desejável".<sup>7</sup> Embora reconheça que "a orientação para a audiência imediata gerada pelo financiamento publicitário deixa pouca margem de liberdade para a experimentação, a inovação e o desenvolvimento da diversidade de programas nas empresas sob a regulação exclusivamente mercantil",<sup>8</sup> Cifuentes prioriza a independência dos canais públicos em relação ao Estado. Para ele, "as empresas que dependem da aprovação anual de orçamentos públicos não têm uma autonomia real, principalmente se esses orçamentos seguem a tendência de queda que prevalece atualmente".<sup>9</sup> Ao conciliar publicidade e recursos estatais, o objetivo de Cifuentes é evitar os malefícios de um e de outro. É, a propósito, nessa linha híbrida que vem caminhando uma das principais estações de rádio e televisão pública na América Latina, a TV Cultura de São Paulo (Fundação Padre Anchieta).

Embora tal estratégia possa parecer razoável, é necessário lembrar o argumento já aventado aqui: a dependência orçamentária de receitas publicitárias 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, como já foi dito, elas tendem a adotar critérios mercadológicos na avaliação de sua programação, visando a atrair um público maior. A sua função como emissora diferenciada resulta prejudicada – e, ao invés de se colocar fora da lógica da indústria do entretenimento, torna-se parte dela.

A questão não é simples. Na França, uma reivindicação antiga de um segmento da sociedade era a eliminação dos comerciais das emissoras públicas,

6. PPATHANASSOPOULOS, S. apud BENSON, R.; POWERS M. *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, op. cit., p. 12.

7. PORTALES CIFUENTES, D. *Televisión pública en América Latina: crisis y oportunidades*. In: RINCÓN, Omar. *Televisión pública: del consumidor al ciudadano*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2001. p. 134.

8. *Idem*, p. 111.

9. *Ibid.*, p. 134.



numa tentativa de torná-las mais parecidas com a BBC, capacitando-as a oferecer à população francesa uma alternativa mais puramente pública, que contrastasse com a emissora TF1, privada. Em 2008, o governo Sarkozy anunciou a intenção de que as emissoras públicas deixassem de veicular comerciais. A receita perdida com o fim dessa atividade seria compensada por aportes estatais. A decisão, no lugar de ser comemorada, foi interpretada como uma tentativa de enfraquecer a televisão pública francesa, que ficaria mais dependente do governo.<sup>10</sup> Até o período em que este trabalho foi finalizado, quase 40% do orçamento da francesa FR2 era proveniente de publicidade. A italiana RAI e a austríaca ORF possuem níveis semelhantes a este da FR2, enquanto que na portuguesa RTP e na espanhola RTVE essa participação é superior a 50%.<sup>11</sup>

Retomando os argumentos, temos então que, por um lado, a restrição ao acesso a recursos comerciais pode ser uma forma de aumentar a dependência estatal. A qualidade do serviço prestado também pode ser prejudicada, uma vez que cortes orçamentários podem ocorrer em função das pressões orçamentárias que o setor público vem enfrentado no mundo de forma geral. Por outro, emissoras públicas que têm acesso ao mercado publicitário como fonte de financiamento competem em condições vantajosas com as emissoras comerciais, além de terem sua filosofia afetada pelo mercado. Este parece ser um dos grandes dilemas do financiamento das emissoras públicas.

Benson e Powers, analisando a radiodifusão pública em quatorze países democráticos, notaram a existência de quatro características importantes para o funcionamento autônomo e adequado das emissoras públicas. Não por acaso, três deles têm relação com o financiamento.<sup>12</sup>

1. Em muitos desses países, o financiamento é estabelecido para um período de múltiplos anos, e não para apenas um ano. Isso evita que o governo vincule diretamente o aporte de recursos à aprovação ou reprovação de algum programa em particular.

2. As emissoras públicas se fortalecem quando existe a percepção de que elas respondem aos cidadãos, e não aos políticos ou anunciantes. Esse efeito pode ser obtido por meio do tipo de financiamento (a taxa) ou por meio da existência de organizações de vigilância, que incentivem o envolvimento do cidadão e a prestação de contas das emissoras.

3. O aparato legal que sustenta a existência das emissoras públicas nesses países enfatiza a importância do oferecimento de uma programação de alta qualidade e a inclusão de diferentes opiniões. Também procura coibir a influência governamental sobre a programação, criando inclusive rígidos critérios técnicos para a concessão de financiamento.

4. Em todos os países existem agências ou conselhos de supervisão ou administração cujo objetivo é separar as emissoras públicas e o governo em exercício. Tais agências ou conselhos, por sua vez, também precisam ter sua independência garantida.

## 1.7 Ética, estética e qualidade

Para concluir esta breve introdução, recapitulemos o essencial. Como vimos, a emissora pública é necessária no espaço público das sociedades democráticas porque contribuem para ampliar as perspectivas e os enfoques com que o fluxo das ideias, das informações e da expressão cultural se estabelece. Elas oferecem alternativas ao cidadão, alternativas que não existiriam se só houvesse, na

10. BENSON, R.; POWERS, M., *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, op. cit., p. 31.

11. Dados do Observatório Audiovisual Europeu relativos a 2007, citados por PICARD, R. The Economics of plurality: Europe and the USA compared. In: GARDAM, Tim; LEVY, David (Orgs.). *The Price of Plurality: Choice, Diversity, and Broadcasting Institutions in the Digital Age*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism/University of Oxford, 2008. p. 201.

12. BENSON, R.; POWERS, M. *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*, op. cit., p. 12-13.

sociedade, a radiodifusão que, para financiar-se, depende do lucro. Ao mesmo tempo, a radiodifusão pública existe para preservar o espaço público da tendência de que ele seja colonizado pelo poder econômico, servindo como um anteparo que ajuda a contrabalançar e equilibrar as formas de comunicação existentes no espaço público. Isso não significa, entretanto, que as emissoras públicas sejam rivais, adversárias ou inimigas das comerciais. Ambos os sistemas são complementares. Não há democracia sem comunicação comercial. E, pelas experiências acumuladas ao longo do século XX, tornou-se indiscutível que os padrões de informação da sociedade melhoram quando ela pode contar com boas emissoras públicas.

Nesse sentido, a qualidade dos serviços que as emissoras podem prestar à sociedade é diretamente relacionada à clareza de missão pública com que ela opera. Para que essa missão seja realmente clara, e realmente pública, ela deve ser gerida por meio de procedimentos legítimos, legais e transparentes, para que possam ser fiscalizados pela cidadania. No mesmo sentido, a independência é indispensável. Assim, o estatuto jurídico da emissora pública, bem como a eficácia desse estatuto, não apenas influi, como, no mais das vezes, *determina* a qualidade do serviço a ser prestado. Por isso, quando se fala em qualidade, é preciso que se fale em qualidade da gestão e na garantia de independência, uma vez que, dessas duas, advém a capacidade de produzir, gerar e veicular conteúdos de qualidade.

Assim, em matéria de emissoras públicas, a ética da comunicação social concorre para a qualidade estética. É verdade, como foi salientado nesta introdução, que não há indicadores capazes de aferir a qualidade de uma obra de arte. Assim sendo, não existe, no presente trabalho, a intenção de formatar métricas que digam se a qualidade estética de um programa é de nível A, B, ou C. Essa aspiração ou é

tola ou é autoritária. O que existe, e de modo insofismável, é uma relação direta entre os padrões impessoais e transparentes de gestão e a qualidade do serviço prestado, que, em alguns aspectos, pode ser vista como parte da qualidade estética. Esses aspectos, estes sim, podem ser medidos por indicadores, conforme há de ficar evidente a seguir.

Por fim, registre-se que a mudança dos padrões tecnológicos aponta para a possibilidade de envelhecimento acelerado das ondas eletromagnéticas como meio preferencial para a difusão dos sinais de áudio e vídeo. Com isso, a distribuição de frequências de radiodifusão pelo Estado também poderá vir a se tornar desnecessária, no futuro. Os cenários são diversos. Um deles indica que as emissoras de rádio e televisão passariam a distribuir seus sinais, então, diretamente pela internet, dispensando, assim, uma concessão do Estado para manter um canal no ar. Trata-se de um cenário real, que já está em marcha. Outro cenário, que também já vem acontecendo, trabalha com a multiplicação dos canais a partir da transmissão digital dos sinais de rádio e TV. Isso poderá permitir um aumento expressivo do número de estações na mesma área geográfica. As novas tecnologias, também, provocarão adaptações e mudanças nos marcos regulatórios que disciplinam o mercado da radiodifusão. A tudo isso, os responsáveis pelas emissoras públicas devem estar atentos, como é óbvio. Nada disso, contudo, e aqui está o ponto angular deste registro final, deverá alterar os padrões de qualidade da comunicação e dos serviços prestados pelas emissoras públicas. Nada disso alterará o papel delas na informação, na vida cultural e na formação crítica dos cidadãos. Por isso, estamos bastante convencidos de que as novas tecnologias não alteram a necessidade dos indicadores de qualidade e também não revogam a metodologia de sua aplicação.

## 2. Conceitos prévios

Tendo em vista a enorme disseminação de usos indiscriminados para a expressão “emissoras públicas”, que tem servido para designar tanto redes de televisão e rádio estatais controladas por ditaduras – que, rigorosamente, não são públicas porque não estão sob controle da sociedade, mas de tiranias que oprimem a sociedade – até experiências de emissoras piratas – que não são públicas porque operam à margem da lei democrática –, convém demarcar as divisas principais do conceito aqui adotado. Partimos da noção de que uma emissora pública pertence ao público e é administrada segundo critérios públicos não estatais, como ficará claro neste tópico.<sup>13</sup>

**Emissora estatal** (de televisão ou rádio):

- Antes de qualquer outra consideração, é preciso salientar que, na ordem democrática, *toda emissora estatal é pública*, deve ser pública e há de ser gerida como coisa pública. Não obstante, nem toda emissora pública é estatal e, muito menos, *deve ser estatal*. Quanto à exigência preliminar de que toda emissora estatal é *necessariamente pública*, observe-se que não se concebe, no regime democrático, que uma emissora pertencente ao Estado não se ponha a serviço do interesse público – como todo órgão vinculado direta ou indiretamente

à administração pública, ela deve pautar-se por princípios universalmente consagrados como os da moralidade, da legalidade e da impessoalidade, não sendo legítimo, portanto, que ela seja posta a serviço de interesses pessoais, partidários, familiares, comerciais ou religiosos. Emissora estatal, enfim, não é sinônimo – nem deve ser – de uma emissora de propaganda partidária empenhada na defesa dos interesses eleitorais ocasionalmente instalados no governo. No Estado de Direito, se uma emissora se pauta segundo tais parâmetros, ela age ao arrepio dos princípios democráticos em vigor nas sociedades livres. Em resumo: emissoras estatais devem ser públicas, devem cumprir uma finalidade pública, não são partidárias e são pautadas pela impessoalidade. Isto posto, podemos iniciar este breve esforço para delimitar os contornos da definição de uma emissora estatal. A definição de emissora estatal terá, neste trabalho, a função de distinguir metodologicamente as emissoras pertencentes ao Estado ou a ele vinculadas – que no entanto são públicas, no exato sentido em que os entes da administração pública na democracia são públicos – daquelas que são públicas mas não guardam vínculos administrativos diretos ou

13. Para este tópico foi fundamental a leitura crítica do advogado Luís Armando Badin, doutor em direito pela Universidade de São Paulo. Os eventuais erros deste trabalho não podem ser a ele atribuídos, de modo algum, mas boa parte dos acertos é devida a essa gentil colaboração.

indiretos com o Estado. Nesse sentido, a definição de emissora estatal resulta do atendimento de três requisitos: sua propriedade e sua natureza jurídica a vinculam direta ou indiretamente ao Estado, nos termos da legislação que rege a administração pública do país; sua gestão cotidiana está subordinada a autoridades de um dos três poderes da República; e sua programação sofre limites decorrentes dos dois requisitos anteriores, estando, portanto, mais a serviço das necessidades de divulgação decorrentes da lógica interna do Estado do que a serviço de refletir livremente o debate e a diversidade cultural que resulta das dinâmicas não-estatais típicas da vida social.

- **Quanto à propriedade e natureza jurídica**, a emissora estatal é uma instituição de propriedade do Estado, seja por ter a natureza jurídica de empresa pública (estatal), pertencendo à administração pública indireta, como é o caso, no Brasil, da EBC (Empresa Brasil de Comunicação), proprietária da TV Brasil, seja por integrar a administração pública direta (casos, também no Brasil, da TV Justiça, órgão integrante do Supremo Tribunal Federal, ou da TV Câmara, que integra a Câmara dos Deputados).
- **Quanto à forma de gestão**, as emissoras estatais têm seus dirigentes e seus quadros executivos nomeados por órgãos de um dos três poderes da República. A gestão não é, portanto, independente do aparelho de Estado, ou do poder estatal.
- **Quanto à programação**, as emissoras estatais se subordinam a limites que, em última instância, dependem da aprovação ou da concordância da autoridade estatal. Mesmo que seu conteúdo contemple algum nível de diversidade, de pluralidade ou de crítica, os seus parâmetros são *limitados por uma autoridade externa* – externa a ela, emissora, posto que essa autoridade

não pertence ao quadro funcional da emissora, mas à uma instância estatal que exerce o controle, de fora para dentro, sobre a emissora.

- **Emissora governamental** é uma emissora estatal específica: seu vínculo administrativo se dá com o Poder Executivo e esse vínculo implica subordinação, expressa ou velada.
- **Emissora legislativa** é a emissora estatal que se vincula, diretamente, a uma casa do Poder Legislativo (federal, estadual ou municipal).
- **Emissora judiciária** é a emissora estatal vinculada ao Poder Judiciário.

#### **Emissora pública** (de televisão ou rádio):

- Segundo os fundamentos conceituais do presente trabalho, a definição de emissora pública resulta do atendimento dos seguintes requisitos. Em primeiro lugar, sua propriedade e sua natureza jurídica *não* a vinculam direta ou indiretamente ao Estado, nos termos da legislação que rege a administração pública, mas também *não* a caracterizam como empresa comercial, uma vez que ela não tem finalidade de lucro e não é financiada pelo mercado anunciante. Como regra, ela *não veicula comerciais* e, nesse mercado, não compete com as emissoras comerciais. Em segundo lugar, seu financiamento é de natureza pública, ou seja, ela vive de dotações regulares vindas do Estado ou da sociedade. Quando vindos da sociedade, os recursos que financiam a emissora pública podem resultar de uma taxa – compulsória (*license fee*) – ou de doações voluntárias. O fundamental, para esta conceituação, é que esses aportes financeiros estejam previstos em lei e sejam protegidos por lei, de tal forma que não podem ser desviados, pela autoridade pública, para outras finalidades, e também não podem ser contin-

genciados de acordo com a discricionariedade do agente público. A lei, também, deve deixar expressa a não vinculação da emissora pública a qualquer autoridade externa ao seu próprio corpo funcional. Ressalte-se que os conselhos curadores, que abrigam representantes da sociedade e representantes de instituições, como universidades, são órgãos internos, que integram o corpo da emissora pública. O que contraria sua natureza de emissora pública não é a existência dos conselhos, nem a existência de representantes da sociedade nos conselhos, mas a subordinação, legal ou informal, tácita, a uma autoridade do Poder Executivo, do governo ou de outro poder estatal. A emissora pública não deve prestar qualquer forma de contrapartida política ao recebimento de recursos dos poderes públicos. Para que fique bem claro: na emissora pública, a gestão cotidiana *não* está subordinada a autoridades de um dos três poderes da República; e sua programação *não* sofre limites oriundos de uma autoridade externa. Detalhemos um pouco mais esses pontos.

- **Quanto à propriedade ou natureza jurídica**, a emissora pública pode constituir uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), figura que aparece no direito brasileiro, ou uma fundação de direito privado, desde que preveja mecanismos de verificação e fiscalização de sua administração pelo poder público e pelos cidadãos. O poder público a fiscaliza, por dever, mas não pode administrá-la.

- **Quanto à forma de gestão**, a emissora pública tem seu órgão máximo de poder num conselho independente de representantes da sociedade. A nomeação pode passar por – ou mesmo se originar de – órgãos de Estado (o que acontece, por formas e mecanismos distintos, com várias emissoras públicas no mundo). Os conselheiros, no entanto, não devem obediência ou lealdade ao governante. Desfrutam de

mandato e de autonomia expressa, verificável e comprovada. O conselho deve ser plural – plural segundo diversos critérios, inclusive o critério partidário, mas não deve restringir-se ao mero rateio entre os partidos, o que concorre para torná-lo uma grosseira extensão da lógica parlamentar – e deve se distinguir pela presença de pessoas de notoriedade pelo seu saber, por sua autonomia intelectual e por sua conduta ética. O conselho é o responsável pela escolha e designação do executivo chefe, que se encarrega, a fim de se assegurar a autonomia administrativa, da contratação dos dirigentes a ele subordinados.

- **Quanto à sua programação**, existem dois requisitos conceituais, de método. O primeiro é que ela, ainda que de má qualidade, seja determinada e posta no ar com clara autonomia, não dependendo de qualquer forma de aprovação ou anuência de autoridades externas. O segundo requisito é que, para ter de fato uma programação pública, segundo os parâmetros aqui delineados, ela seja pautada por valores, metas e princípios que dão prioridade à diversidade de vozes, à experimentação de linguagem, à informação crítica e independente, à preocupação com a formação de cidadãos autônomos, sem ter finalidade comercial, partidária, governamental ou religiosa. Esses parâmetros, ao lado de outros a serem expostos mais adiante, caracterizam a programação de uma emissora pública.

- **A emissora comunitária**, nos marcos do presente trabalho, é considerada uma subespécie da emissora pública, que se diferencia desta em função de seu alcance geograficamente delimitado em áreas menores. A emissora comunitária há de ser pública – o que significa que ela não terá finalidades ou perfis comerciais e, tam-

pouco, poderá ser controlada por órgãos estatais. Estabelecidas essas duas pré-condições, as emissoras comunitárias admitem inúmeras variações em sua composição e em sua vocação. Elas são múltiplas como são múltiplas as comunidades humanas.

**Observação complementar:** É possível que uma emissora estatal conquiste, no curso de sua tradição, um alto grau de autonomia editorial e administrativa, contando para isso com o apoio da sociedade, que a legitima. Nesse sentido, é possível que boas emissoras estatais desenvolvam uma vocação pública, buscando, no limite, emancipar-se inteiramente do jugo estatal. Do mesmo modo, é possível que instituições cuja natureza se aproxime das definições formais de uma emissora pública demonstrem, na sua programação e na sua gestão, subserviência voluntária ou negociada em relação a governos ou grupos de poder. As definições aqui expostas devem servir como balizas para o esclarecimento das discussões, não como camisas de força para enquadrar a realidade. Os conceitos aqui delineados são modelos mais ou menos puros; a realidade é feita de organismos híbridos.

### 3. Roteiro para a criação de indicadores

Os indicadores de qualidade das emissoras públicas são úteis quando:

- a. Embasam a formação de políticas públicas para o setor;
- b. Fornecem critérios objetivos e mecanismos impessoais para a participação da sociedade na avaliação da conduta de suas emissoras públicas e de seus corpos diretivos;
- c. Na gestão interna, são a base para a avaliação de desempenho das equipes, dos departamentos e de cada um dos funcionários das emissoras públicas.

Nessa perspectiva, definimos uma série de 188 indicadores, expressos em perguntas diretas, que permitiriam medir a adequação da emissora – ou não – de maneira objetiva e sistemática. Esses indicadores estão classificados dentro de dez eixos:

- Transparência de gestão
  - Sobre a missão e os propósitos da empresa ou da instituição
  - Sobre a administração dos recursos
  - Sobre o nível de diálogo com a sociedade
- Diversidade cultural
- Cobertura geográfica e oferta de plataformas
- Padrão público (democrático e republicano) do jornalismo
- Independência

- Pressupostos da independência
- A independência na operação da linha da emissora
- Interação com o público
- Caráter público do financiamento
- Grau de satisfação da audiência
- Experimentação e inovação de linguagem
- Padrões técnicos

Deve-se observar, de início, que esses indicadores são de dois tipos distintos e complementares. Os do primeiro tipo podem ser atendidos por dados administrativos simples, não carecendo da mediação de avaliações posteriores. O eixo *transparência de gestão*, por exemplo, pertence claramente ao primeiro tipo. O segundo tipo requer exames mais complexos, que envolvem algum nível de juízo de valor. Assim, na tentativa de objetivá-los, poder-se-ia montar um painel de especialistas e críticos independentes que, periodicamente, contribuiriam para avaliar aspectos da linguagem da programação, as condições técnicas de produção, as equipes e seu trabalho, as relações com o público etc. O painel de especialistas daria, então, notas para os diversos quesitos, seguidas de comentários. Um exemplo de eixo de indicadores do segundo tipo é *experimentação e inovação de linguagem*. Em alguns eixos, vale notar, os dois tipos de indicadores podem se combinar.<sup>14</sup>

14. A propósito dos indicadores relacionados com o grau de satisfação da audiência, contamos com a colaboração da socióloga e pesquisadora Fátima Pacheco Jordão, especialista em pesquisas de opinião, com um sólido trabalho desenvolvido na Fundação Padre Anchieta (a TV Cultura, do estado de São Paulo), que nos concedeu uma entrevista que nos serviu de orientação. É claro que a responsabilidade por eventuais incorreções é nossa; ao contrário, acertos são em grande parte fruto da contribuição que ela nos deu.

Quanto ao primeiro tipo de indicadores, damos a seguir um exemplo de método de aplicação. Para cada questão propõe-se um conjunto de respostas possíveis. A cada resposta confere-se um valor, variando de 1 a 5. Um exemplo possível da aplicação desses indicadores seria o seguinte:

### Publicam-se balanços regularmente?

Resposta	Indicador
Sim, com muita frequência	5
Sim, com certa frequência	4
Sim, com frequência	3
Sim, com pouca frequência	2
Não	1

No final do processo, para cada conjunto de indicadores, construir-se-ia uma figura regular, inscrita dentro de um círculo. A diferença entre a área do círculo e a área da figura geométrica nele inscrita indicaria qual a relação entre o conjunto de valores estudados e o valor máximo; quanto menor esta diferença, mais próximos do ideal estariam os indicadores avaliados.

### 3.1 Transparência de gestão

*Quanto mais alto o grau de transparência, mais preparada está a instituição para prestar serviço público de qualidade. É só num ambiente de transparência que a sociedade tem condições reais de participar e principalmente de fiscalizar a gestão. Aqui, a transparência é entendida como a livre divulgação de informações sobre a administração da entidade, de tal forma que os dados sejam compreensíveis, acessíveis, traduzidos para a linguagem comum. Não basta que se publique o balanço anual, por exemplo; é necessário que o balanço seja explicado. A publicidade de todos os dados relevantes permite ao público realmente conhecer a emissora e saber, em detalhe, como estão sendo utilizados os recursos, que são públicos.*

#### A. SOBRE A MISSÃO E OS PROPÓSITOS DA EMPRESA OU DA INSTITUIÇÃO

- A emissora e a sua mantenedora têm missão, valores, objetivos e visão que constam de um documento claro e oficial para orientar sua ação cultural?
- Esses fundamentos foram estabelecidos com envolvimento dos funcionários?
- Esses fundamentos são regularmente revisados e atualizados em convenções internas com bom nível de participação?
- A missão, os valores, os objetivos e a visão da instituição encontram-se verdadeiramente à disposição do público?
- Além deles, há diretrizes gerais para a programação nos diversos horários, para os diversos públicos?
- Essas diretrizes são públicas, de modo que o telespectador ou o ouvinte possam verificar os propósitos de cada programa ou de cada grupo de programas?
- Há missões específicas por programa?
- Elas são públicas?
- Existem critérios para a montagem da grade?
- Estes critérios são de conhecimento público?
- Existe uma comissão responsável por esses critérios e para avaliar se eles estão sendo devidamente observados pela direção executiva da instituição?
- Essa comissão é escolhida de forma transparente?
- Existem critérios de avaliação das equipes?
- Há metas editoriais para avaliar a performance dos funcionários?
- Estes critérios são públicos?
- Existe um órgão interno de avaliação periódica do conteúdo?
- As avaliações desse órgão interno são abertas ao público, mesmo que *a posteriori*?
- Existem critérios claros e públicos para a escolha dos dirigentes da emissora?
- Existe um plano de carreira?
- O plano de carreira da emissora é seguido sistematicamente?



## B. SOBRE A ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS.

- Publicam-se balanços regularmente?
- Eles estão bem traduzidos ou são montados de forma que só contadores sejam capazes de decifrá-los?
- Os balanços são auditados por organismos externos independentes?
- Os balanços são auditados internamente seguindo estes mesmos parâmetros utilizados por organismos externos?
- O orçamento anual também é publicado, com uma clara destinação de cada parte dos recursos?
- Os critérios pré-definidos de utilização dos recursos são abertos para o público?
- Há normas, manuais ou guias para o custeio do conteúdo produzido ou comprado pela emissora?
- Essas guias são franqueadas ao público, amplamente divulgadas e explicadas?
- Os custos da programação são apresentados ao público em detalhes?
- Há indicações sobre os custos dos programas nos créditos finais de cada um deles?
- É possível para o público saber quanto custa cada programa?
- Existem critérios para cadastramento de fornecedores?
- Os valores que orientam esses critérios – sustentabilidade, relações de trabalho dignas etc. – são de conhecimento público?
- Os critérios são aplicados e sua aplicação é auditada?
- Os salários dos quadros dirigentes são de conhecimento público?
- As despesas adicionais e os benefícios dos dirigentes são de conhecimento público?

## C. SOBRE O NÍVEL DE DIÁLOGO COM A SOCIEDADE.

- Os cidadãos participam com críticas ou sugestões aos balanços, ao orçamento e à administração dos recursos?
- Os cidadãos são estimulados a participar?
- Como a instituição acolhe as sugestões?
- Como a instituição dá respostas a elas?

- Existem critérios objetivos para a participação do público no processo de avaliação?
- Há questionários que as pessoas possam responder pela internet se quiserem participar?
- De que modo a participação dos telespectadores é absorvida e divulgada internamente na emissora?
- Existe um ombudsman ou ouvidor?
- Esse profissional tem espaço diário na programação para comentar as críticas do público?
- Existem formas de interação do público nos noticiários?
- A função dispõe de recursos para ser realizada com eficiência?
- Há arquivos registrando os comentários e cartas do público?
- O prazo das respostas é satisfatório?
- Existe comunicação interativa com o telespectador ou ouvinte que deseja discutir a programação ou as decisões editoriais?
- A emissora tem presença permanente nas redes sociais?
- A emissora tem páginas próprias nas redes sociais?
- Os programas da grade têm páginas nas redes sociais?

## 3.2 Diversidade cultural

*No âmbito do presente trabalho, a diversidade cultural é entendida como a necessidade de existência, dentro da emissora pública, de uma política e uma prática de respeito à diversidade e suas formas. Esta diversidade é garantida por políticas e práticas internas de respeito à diversidade, tanto nas relações internas, de trabalho, como na programação que vai ao ar. É fundamental que, na programação, esse tópico – diversidade cultural – não se confunda com uma estética meramente pedagógica, destinada a massificar boas maneiras ou a promover a educação cívica. Esse não é o papel das emissoras públicas. Diversidade cultural tampouco significa a adesão acrítica à cartilha do politicamente correto. A nosso ver, ela não se resolve na base das cotas. Ao contrário, a diversidade cultural se afirma quando há diversidade de vozes, de ângulos e de pontos de vista na*

*programação, que reflita a vida social. Transformar a grade de programação numa federação de cotas não resolve isso. Por exemplo: dividir o domingo em horários proporcionais ao número de fiéis que cada religião arregimenta na cidade em que está sediada a emissora pública e depois entregar a cada uma a fatia que lhe cabe para ela fazer seu proselitismo livremente não é uma forma de refletir a diversidade cultural. A emissora pública deve, em lugar disso, buscar estabelecer as pontes de diálogo entre as diversas formas de fé em horários comuns, buscando o esclarecimento, a comparação, a formação crítica e autônoma do cidadão. A diversidade cultural não está numa orientação paternalista dos conteúdos, mas na presença de uma real polifonia, que reflita a riqueza da vida social. Atenção especial, aqui, deve ser dada às culturas e às manifestações culturais fragilizadas.*

- A grade inclui programas destinados a públicos de idades diversas?
- A grade inclui programas destinados a públicos de regiões geográficas diversas?
- A grade reflete a diversidade de identidades – étnicas, religiosas, populares, etárias, de orientação sexual, de preferências estéticas etc. – que estão presentes na sociedade (note-se que “refletir” não significa “impor” uma série de categorias ou cotas artificialmente definidas)?<sup>15</sup>
- A grade tem procurado proteger manifestações culturais “ameaçadas de extinção”, de modo a contribuir com a preservação do patrimônio imaterial?
- Existe uma orientação ou manual relacionado com a questão da diversidade?
- Este orientação ou manual é aplicado?

### 3.3 Cobertura geográfica e oferta de plataformas

*No âmbito do presente trabalho, os indicadores relacionados com a cobertura geográfica e a oferta de plataformas ajudam a avaliar se a emissora realmente atinge seus objetivos do ponto de vista da abrangência espacial. Nesse quesito, o fundamental é que a emissora devolva a cada comunidade da qual receba recursos um serviço útil para essa comunidade, que deve se sentir representada na programação. Assim, uma emissora municipal deve ser avaliada por sua capacidade de representar a totalidade das áreas humanas do município; uma emissora estadual deve ser capaz de refletir a diversidade do Estado; e, finalmente, uma emissora nacional ou binacional deve prestar serviços a todas as populações que a sustentam. A cobertura geográfica pode ser mais ampla que a região que sustenta a emissora, desde que isso corresponda aos interesses públicos legítimos daquela região, mas sua qualidade deve antes ser aferida pelo retorno que essa emissora oferece aos cidadãos que pagam por ela.*

- A emissora pode ser sintonizada em todo o território de cuja população recebe recursos?
- A emissora tem instalações e equipes distribuídas pelas diversas regiões das quais provêm seus recursos?
- Sua programação reflete a diversidade geográfica que ela deve representar?
- De outro lado, as populações das diversas regiões têm entrada nessa programação? As pessoas das diversas regiões aparecem nessa programação?
- No jornalismo, há reportagens sobre as diversas cidades ou regiões?
- Há produções culturais geradas pelas diversas regiões de cujas populações recebe recursos?

15. Nesse quesito, devem-se evitar as soluções artificiais com ferramentas como a adoção de cotas, que apenas transformariam a grade de programação numa federação de minorias diversas, sem uma identidade própria, que é a identidade da emissora pública de caráter plural e universal. Refletir a diversidade, aqui, não significa repartir os horários entre os diversos grupos de interesse, mas dar visibilidade, segundo o ponto de vista da emissora pública, às diversidades presentes na sociedade, dando voz aos diversos segmentos, sem descaracterizar ou sem recortar a identidade da programação. A programação da emissora pública é uma forma de elaboração sobre a diversidade, não uma simples federação de subemissoras repartidas entre as supostas cotas. É nesse sentido que ela deve refletir as diversidades, sem se subordinar a elas. A emissora pública dá voz e visibilidade às diversas identidades para mostrar o todo, sem abrir mão da sua condição inalienável de titular da função de mediar a comunicação e o fluxo das ideias. Em suma, a adoção de cotas não resolve esse ponto. De outro lado, a emissora pública não pode se permitir simplesmente ignorar setores expressivos do público – ela tem o dever de procurar permanentemente refletir a todos, e disso depende a sua qualidade.

- A emissora mantém escritórios ou representações nas diversas regiões?
- A produtividade dessas representações justifica o custo que elas têm?
- A emissora tem convênios com outras emissoras públicas nacionais?
- A emissora tem convênios com outras emissoras públicas internacionais?
- Existem canais digitais?
- Eles são de acesso gratuito?
- Os sinais de ondas eletromagnéticas (nas emissoras de rádio e TV aberta) podem ser sintonizados em toda a área geográfica que deveria ser coberta?
- Há canais de TV fechada que veiculam a programação da emissora?
- Se são pagos, as justificativas para sua manutenção justificam sua existência? (Lembremos que emissoras públicas devem ser gratuitas e de acesso universal.)
- A emissora tem portal ou portais abertos na web?
- A emissora tem aplicativos (*apps*) disponíveis para dispositivos móveis?
- A emissora tem uma política definida de uso de novas tecnologias e consegue se manter atualizada nessa matéria?
- A emissora tem uma política de colaboração com outras emissoras públicas no mundo?

### 3.4 Padrão público (democrático e republicano) de jornalismo

*Há necessidade de um item específico para avaliar o jornalismo. A razão é muito simples. Existem, como se sabe, múltiplas modalidades de emissoras públicas: há as educativas, cuja missão é promover a formação escolar ou técnica; há aquelas que difundem serviços de órgãos da administração pública (as legislativas, por exemplo); há outras prioritariamente dedicadas à programação infantil. A lista é virtualmente interminável. Em todas elas, contudo, há um lastro essencial comum: toda emissora pública existe para franquear o acesso dos cidadãos à informação de interesse público e à cultura de um modo geral. Assim, todas elas são órgãos de imprensa – e todas, direta ou indireta-*

*mente, praticam o jornalismo, pois cuidam de levar informação ao grande público, promovendo, às vezes com êxito, outras vezes com distorções, o debate das ideias. Não por acaso, no nascimento das emissoras públicas, invariavelmente, comparece o imperativo de mediar o debate público e, principalmente, de proteger o debate público de interesses que lhe sejam nocivos ou estranhos. Isso significa que, no seu DNA, as emissoras públicas trazem uma vocação jornalística, ainda que apenas em sentido amplo. Por isso, independentemente da especialização da emissora pública, a qualidade do seu jornalismo precisa ser avaliada – por jornalismo se entende toda informação factual que é apurada, editada ou difundida pela emissora. Um documentário é jornalismo. Um programa de debate de ideias é um programa jornalístico. Um noticiário é jornalismo igualmente. O entendimento do termo jornalismo, portanto, é, nesse ponto, necessariamente amplo. A partir disso é que se pergunta: a cobertura do jornalismo da emissora contempla a população que a sustenta, seja como audiência, seja como protagonista dos fatos narrados por ela? Ela é de fato apartidária? Lembremos, aqui, que o governismo é uma forma qualificada de partidarismo. Ela é efetivamente laica, atendendo assim aos requisitos de um serviço público segundo padrões republicanos e democráticos? Como o jornalismo é parte da essência de qualquer emissora pública, a verificação desses quesitos não pode ser negligenciada quando se trata de aferir sua qualidade.*

- A emissora tem uma grade definida de noticiários?
- O noticiário abrange toda a área geográfica coberta pela emissora?
- O noticiário trata em profundidade, com regularidade, de pautas produzidas em várias praças de cobertura da TV?
- Os cidadãos e as comunidades que a sustentam são também protagonistas das notícias, das coberturas, dos documentários e dos debates veiculados por ela?
- A emissora se corrige publicamente quando alguma reportagem ou noticiário deixa passar, inadvertidamente, um erro?

- A emissora se corrige publicamente quando alguma reportagem ou noticiário deixa passar, inadvertidamente, um conteúdo de proselitismo e de convencimento político disfarçado de jornalismo?
- A emissora tem orientações expressas em seus parâmetros editoriais para evitar o proselitismo religioso disfarçado de documentário de cunho cultural (como, por exemplo, transmissão de cerimônias de uma determinada religião)?
- Essas orientações são bem sucedidas para evitar o proselitismo religioso?
- Os diversos pontos de vista estão representados nos debates de ideias?
- O jornalismo é objetivo – no sentido de evitar a subjetividade – e independente (ver próximo item)?
- As fontes ouvidas nas reportagens refletem os padrões de diversidade que pautam a programação geral da emissora?

### 3.5 Independência

*O conceito de independência abrange três áreas que se combinam: a independência financeira, a independência administrativa e a independência editorial. A primeira se realiza na existência de mecanismos legais que assegurem que os recursos públicos serão aportados independentemente da vontade ou do humor dos governos. Por independência administrativa, entende-se a capacidade da emissora de tomar suas decisões executivas autonomamente, sem se subordinar a autoridades externas para a sua gestão cotidiana (aqui, um bom paralelo pode ser encontrado no conceito de autonomia universitária). Por fim, a independência editorial pode ser entendida como uma especialização da independência administrativa. A independência editorial é aquela que garante que a escolha dos programas, das equipes e das pautas jornalísticas são decisões internas, não se reportando, em nenhum momento, à aprovação de autoridades externas (e destaque-se aqui a palavra "autoridades").*

#### A. PRESSUPOSTOS DA INDEPENDÊNCIA

- Há um Conselho Editorial – ou um órgão análogo – independente do governo ou do órgão de Estado ou de governo ao qual a emissora seja eventualmente vinculada?

- Esse Conselho tem um estatuto próprio?
- O estatuto está publicado, é de fácil acesso para o cidadão?
- Ele é simples, direto, compreensível?
- Existe uma lei ou documento legal definindo as atribuições do Conselho?
- A escolha dos membros do Conselho é autônoma em relação ao governo?
- O Conselho escolhe executivo mais alto da emissora?
- Esse executivo tem mandato?
- Ele tem poder para contratar e demitir seus assessores ou os diretores que lhe são subordinados?
- O Conselho pode demitir o executivo principal da emissora?
- O Conselho aprova o planejamento anual da empresa?
- O Conselho aprova o orçamento da empresa?

#### B. A INDEPENDÊNCIA NA OPERAÇÃO DE LINHA DA EMISSORA

- Uma vez aprovado o planejamento, a emissora tem autonomia na definição de sua grade?
- A emissora tem autonomia total na contratação de seus funcionários?
- A emissora tem autonomia na gestão de suas equipes?
- A emissora tem autonomia para licitar a contratação de seus fornecedores?
- A emissora tem autonomia na escolha de seus parceiros?
- A emissora tem independência na produção de seus programas?
- Os jornalistas têm autonomia em sua participação em programas e/ou noticiários?
- Há organismos de auditoria e crítica independentes, internos à instituição?
- Existe um painel de especialistas reconhecidos, independente, que avalia continuamente e com regularidade o conteúdo dos programas gerados pela emissora?
- A emissora tem liberdade para deliberar sobre o conteúdo que põe no ar ou sua programação, sem ter que se submeter a alguma forma de censura prévia em órgãos estatais?

- A emissora tem autonomia plena para decidir o que veicula (ou depende da autorização de governamental para a exibição de um programa em particular)?
- Os sites da emissora estão livres de bloqueios impostos pelo governo ou pelo Judiciário?

### 3.6 Caráter público do financiamento

*Por definição, a emissora pública deve ser independente [vide tópico anterior] e essa independência deve se afirmar tanto em relação ao poder político, do Estado principalmente, como em relação ao poder econômico, representado pelo mercado. Dessa forma, se a emissora pública é financiada por verbas públicas, é preciso assegurar proteções legais contra a ingerência dos que, no Estado, administram esses recursos. De outro lado, se ela é financiada por anunciantes, em parte, é preciso assegurar que ela não esteja subordinada às exigências e às cobranças do mercado – o que se consegue com a aceitação apenas de anúncios institucionais (que não “vendam” mercadorias ou serviços diretamente), segundo regras públicas que impedem o anunciante de influir sobre a escolha de programas. Não é simples, mas é possível. Uma emissora pública que viva exclusivamente do mercado publicitário terá dificuldades extremas de cumprir sua função precípua, conforme os marcos conceituais adotados neste trabalho. O financiamento deve ter um caráter público, sempre segundo regras públicas.*

- No caso de financiamento público, existe lei definindo formas de financiamento?
- Essa lei impede a ingerência de autoridades na liberação dos recursos?
- A emissora se encontra a salvo de contingenciamentos e outras formas de pressão governamental?
- Existem programas de financiamento da emissora que envolvam a participação direta e voluntária do público (segundo o modelo da PBS norte-americana)?
- Se veicula publicidade comum, dessa que vende mercadorias ou serviços, como automóveis ou cartões de crédito, a emissora mantém essas receitas abaixo dos 20% de seu orçamento total?
- Há regras oficiais da emissora que limitam a participação da publicidade comercial no conjunto do orçamento?
- Se a emissora veicula apenas publicidade institucional, há um regulamento que impeça a interferência do anunciante nas decisões sobre a programação?
- A área de captação de recursos da emissora está claramente orientada a não exercer, nem a dizer que exerce qualquer ingerência ou influência sobre a área responsável pela tomada de decisões editoriais?
- A área editorial é inteira e claramente independente da área de captação de recursos?
- Essa independência é clara para o público, estando publicada em documento oficial?
- Ela é conhecida e respeitada dentro da emissora?
- Se consultados em questionários abertos, os funcionários da emissora têm clareza sobre a necessidade e o funcionamento dessa separação (entre a área de captação de recursos e a área editorial)?
- A escolha de parceiros para a realização de programas está protegida contra os critérios comerciais ou outros critérios estranhos às necessidades, às aspirações e aos direitos do público?
- Ao dialogar com seus parceiros privados ou anunciantes institucionais, a emissora sabe se diferenciar explicitamente das emissoras comerciais?
- A emissora sabe se eximir de fazer concorrência com emissoras comerciais quando capta parceiros ou anunciantes?
- Seu corpo dirigente tem consciência de que essa concorrência seria uma forma de concorrência desleal, uma vez que as emissoras comerciais não podem se dar ao luxo de receber parte de seu orçamento dos cofres públicos?
- A emissora rejeita outras formas de veiculação de interesses comerciais de empresas ou anunciantes (públicos ou privados) na programação da emissora, como o *merchandising*, por exemplo?
- O público está informado sobre as relações entre a direção da emissora e seus anunciantes?

- O público é consultado sobre essas relações?
- O público é chamado a opinar sobre essas relações?

### 3.7 Grau de satisfação da audiência

*Além dos índices quantitativos de audiência, que são incontornáveis quando se avalia a qualidade de uma emissora pública, é preciso buscar informações mais sutis nas pesquisas de opinião, que indiquem a fidelidade, o grau de aprendizado conquistado pelo hábito de acompanhar a programação, o nível de estima, de vínculo afetivo, que o espectador tem em relação à instituição. Cabe ao público, enfim, aprovar ou não a conduta da emissora pública. Por isso, o uso da pesquisa, nesse quesito, é igualmente incontornável.*

- Existe uma rubrica no orçamento da emissora destinada à realização de pesquisas?
- Fazem-se pesquisas *ad hoc*?
- Fazem-se pesquisas *pré-teste* de audiência na definição dos programas?
- Há um processo de *tracking* da audiência?
- Existe uma área da emissora focada em analisar dados de pesquisas?
- Publica-se o *rating* dos programas?
- Existe uma diretoria independente de pesquisa que sirva ao conjunto de programas da emissora?
- Existe um processo de *feedback* das pesquisas em relação à produção?
- Existe um processo de disseminação interna das pesquisas?
- Existe um processo de crítica dos resultados das pesquisas?
- Existe um processo contínuo de pesquisa relacionado com o *target* dos programas?
- Existe uma pesquisa contínua relacionada com o tempo médio de permanência dos usuários nos programas da emissora?
- A proporção de programas pesquisados em relação à programação total da emissora é suficiente?
- O sistema de manutenção e ajuste de qualidade nos programas da emissora é eficaz – funciona bem – e bem compreendido pelas equipes envolvidas?
- Existem questionários via web para avaliar a opinião do público em geral sobre a programação da emissora?

- Usa-se a web para promover a escolha pelo público de programas da emissora?

### 3.8 Experimentação e inovação de linguagem

*Inovar esteticamente é dever da emissora pública. A experimentação com a linguagem e os riscos aí implicados constituem parte do núcleo da razão de existência da emissora pública. Aqui, também, como no tópico anterior, o indicador só pode ser aquilatado conforme possa se servir de técnicas de pesquisas de opinião (qualitativas e quantitativas) junto à audiência e a públicos especializados.*

- Há um manual de estilo que estimule a experimentação?
- Os profissionais têm conhecimento de novas técnicas de produção audiovisual?
- A emissora é percebida pelos seus pares (as outras emissoras, públicas e privadas) como um celeiro de boas ideias e bons profissionais?
- Há exemplos de programas ou de formatos de programa que foram gerados dentro dela e depois assimilados por outras emissoras?
- Ela exporta programação?
- Ela é considerada uma escola por jovens profissionais?
- Procura-se conciliar a produção dos programas com outras plataformas de publicação, como a web?
- Os equipamentos são avançados quando comparados às suas concorrentes ou similares?
- Os técnicos estão em linha com a vanguarda tecnológica, quando comparados os outros profissionais do mesmo mercado, na mesma região?
- Há grupos de críticos (organizados por pesquisadores) que sirvam de termômetro periódico para a avaliação da qualidade estética da programação?
- A linguagem dos programas é original ou repete padrões conhecidos?
- A originalidade na linguagem dos programas é um pressuposto na criação destes programas?
- Há um procedimento regular de análise da linguagem dos programas?
- Existe um procedimento claro a toda a emissora de como se realiza esta análise?
- Esta análise é realizada por um painel de especialistas, incluindo-se aí especialistas externos à emissora?

- Existe um processo de *feedback* regular desta análise aos responsáveis pela produção dos programas da emissora?
- Há programas da emissora considerados referência internacional quando comparados a países no mesmo nível de desenvolvimento econômico e educacional?
- Há algum programa da emissora que pode ser considerado referência internacional em sua área específica?
- A emissora recebe premiações nacionais com alguma regularidade?
- A emissora recebe prêmios internacionais com regularidade?
- Os programas da emissora servem para revelação de talentos específicos?
- Os programas da emissora revelam talentos, reconhecidos fora dela, em direção?
- Os programas da emissora revelam talentos específicos, reconhecidos fora dela, na área de jornalismo?
- Os programas da emissora de maneira geral podem ser considerados como uma revelação em suas áreas específicas?
- A imprensa independente e a crítica especializada localizam originalidade e valor estético ou cultural nos programas da emissora?

### 3.9 Padrões técnicos

*Há, é claro, uma preocupação subjacente à toda a produção rádio-televisiva (que agora incorpora também plataformas digitais): um padrão de qualidade técnica que seja reconhecida não só pelo público, mas também, e não por último, pelos profissionais que trabalham na área, dentro e fora da emissora. Este padrão de qualidade técnica se baseia não só no padrão dos profissionais que compõem suas equipes, mas também pela qualidade e modernidade de seus equipamentos e pela capacidade da emissora de guardar o que é produzido de forma organizada e acessível. Por isso, neste estudo, inclui-se também um conjunto de indicadores que permitam avaliar estes padrões.*

- Os equipamentos de produção são atualizados regularmente, dentro de padrões equivalentes ou superiores aos da concorrência ou das instituições análogas na mesma região?
- A proporção entre equipamentos novos e relativamente obsoletos está dentro dos padrões das empresas da área no mesmo país?
- O padrão de investimento em tecnologia é compatível com o as melhores práticas do segmento em que a emissora atua?
- O software utilizado nas diversas fases de produção é considerado como estando dentro do estado da arte?
- Existe um programa de manutenção técnica constante?
- Os profissionais da emissora estão tecnicamente capacitados para operar seus equipamentos da melhor maneira possível?
- Os profissionais da emissora recebem constante treinamento para utilizar seus equipamentos da melhor maneira possível?
- Os estúdios da emissora estão dentro das melhores padrões técnicos disponíveis?
- Os equipamentos de edição estão entre os mais modernos à disposição no mercado?
- Os equipamentos de captação de vídeo estão entre os melhores à disposição no mercado?
- Os equipamentos de captação de áudio estão entre os melhores à disposição no mercado?
- Os equipamentos de externa estão entre os melhores, quando comparados ao de outras instituições semelhantes?
- Há um sistema de arquivamento (dentro dos melhores padrões técnicos disponíveis) do material produzido pela emissora?
- O arquivo guarda pelo menos a melhor parte da programação da emissora?

## 4. Conclusão

Bem sabemos que os padrões finais de avaliação da qualidade de uma emissora pública não cabem em métricas. Eles resultam de entendimentos dialógicos; envolvem uma complexa intersubjetividade que, no limite, é a mesma intersubjetividade que caracteriza a natureza do espaço público e o estabelecimento dos consensos e dos dissensos políticos. Não obstante, as métricas ajudam, e muito. Ignorá-las é uma forma de arrogância, ainda que travestida de trejeitos demagógicos ou populistas. De outro lado, pretender transformá-las na palavra final sobre a avaliação que, tendo lugar na cultura, não se resolve na matemática, seria incorrer no desvio da tecnocracia.

Dentro desse universo amplo em que a cultura e a política dialogam, em que a cultura pode ser vista como um desdobramento da política e a política pode ser vista como uma expressão da cultura, sem que uma se possa livrar da outra por inteiro, as métricas oferecem uma forma de objetivar os entendimentos, reduzindo as imprecisões que são naturais nas percepções subjetivas, sem, no entanto, pretender extirpá-las. Nos marcos da democracia, as métricas nos permitem saber com mais exatidão sobre o que concordamos e sobre o que divergimos. Por isso, exatamente por isso, elas são úteis às emissoras públicas.

Com essa ideia em mente, listamos aqui um total de quase duzentas perguntas, agrupadas segundo eixos de sentido, que são perspectivas, ou mesmo cortes, pelos quais é possível aquilatar o trabalho das emissoras públicas. Essas perguntas, como cuidamos de alertar desde o início, podem ser traduzidas em indicadores quantitativos, conforme a fórmula apon-

tada logo no início da exposição dos indicadores. O mais interessante, na nossa visão, é que esses indicadores permitem essas adaptações. Para uma dada sociedade, num dado momento, pode-se dar mais peso a um determinado eixo de indicadores, dispensando-se outros. O modo de aplicação dos indicadores não apenas pode, como deve variar segundo as circunstâncias.

O fundamental é que o sentido amplo da lógica dos indicadores seja preservado. Essa lógica indica que, em emissoras públicas, a independência – política e econômica – das emissoras públicas é premissa para qualquer trabalho de qualidade. Um programa que, em sua superfície, em sua plasticidade, tenha aspectos que denotem esmero técnico, não gerará o que se espera da qualidade de uma emissora pública se estiver a serviço do enaltecimento de uma ditadura, uma vez que não terá compromisso com a emancipação dos cidadãos e com a causa final da democracia. Em emissoras públicas, pelo menos, não se pode falar de estética sem lastro, ainda que indireto, na ética.

É evidente, por outro lado, que há dimensões da estética que escapam, largamente, à esfera ética. Também disso os indicadores devem dar conta – e acreditamos que dão conta. Só o que se deve preservar é a noção permanente de que a emissora pública deve posicionar-se nitidamente a serviço do público, da sociedade e não do poder ou do mercado. Os indicadores, portanto, precisam refletir esse dever-ser da emissora pública.

Esperamos ter contribuído nesse esforço.



## 5. Bibliografia

BENSON, R.; POWERS, M. *Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World*. [s.l.]: Freepress, fev. 2011.

BUCCI, E. É possível fazer televisão pública no Brasil? *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, n. 88, dez. 2010.

CALDERA, A. S. *Marcos constitucionales y el servicio público de radiotelevisión en América Latina: un tema relevante*. San José: UNESCO, 2006. (Coleção vox civis).

CANAL ENCUESTRO. *Manual de procedimientos, v. 2010*. Buenos Aires: TV Encuentro, 2010.

FRAU-MEIGS, Divina; TORRENT, Jordi (Eds.). *Mapping media education policies in the world*.

Nova York: UN Alliance of Civilizations; Huelva: Grupo Comunicar, 2009.

MENDEL, T. *Public Service Broadcasting: a comparative legal survey*. Paris: UNESCO, 2011.

(PBS editorial standards & policies). Disponível em: <<http://www.pbs.org>>.

RADIOBRÁS. *Manual de jornalismo da Radiobrás: produzindo informação objetiva em uma empresa pública de comunicação*. Brasília: Senado Federal, 2006.

RICHERI, Giuseppe; LASAGNI, Maria Cristina. *Televisión y calidad: el debate internacional*. Buenos Aires: La Crujia, 2006.

RINCÓN, Omar. VV.AA. *televisión pública: del consumidor al ciudadano*. Buenos Aires: La Crujia, 2005.

SALOMON, Eve. *Guidelines for broadcasting regulation*. Londres: Commonwealth Broadcasting Association, 2008.

TV CULTURA. *Jornalismo público: guia de princípios*. São Paulo: Gráfica da Fundação Padre Anchieta, 2004.

UNESCO. *Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102por.pdf>>.

UNESCO. *Radiotelevisión de servicio público: un manual de mejores prácticas*. San José: UNESCO, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584s.pdf>>.

## SÉRIE Debates CI



### Veja as edições dos cadernos anteriores:

**Série Debates CI, n. 1, 2009** – A Blogosfera Policial no Brasil: do tiro ao Twitter –  
Silvia Ramos and Anabela Paiva (Coords.)

Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001852/185252e.pdf>>.

**Série Debates CI, n. 2, 2010** – Um levantamento inicial de necessidades e oportunidades de qualificação e capacitação profissional na Fundação Padre Anchieta e na Empresa Brasil de Comunicação – João Marcelo Borges

Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001895/189599por.pdf>>.

**Série Debates CI, n. 3, 2010** – Indicadores da qualidade no jornalismo: políticas, padrões e preocupações de jornais e revistas brasileiros – Rogério Christofolletti

Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189915por.pdf>>.

**Série Debates CI, n. 4, 2010** – Jornalistas e suas visões sobre qualidade: teoria e pesquisa no contexto dos indicadores de desenvolvimento da mídia da UNESCO – Danilo Rothberg

Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189916por.pdf>>.

**Série Debates CI, n. 5, 2010** – Sistema de gestão da qualidade aplicado ao jornalismo: uma abordagem inicial – Josenildo Luiz Guerra

Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189917por.pdf>>.

**Série Debates CI, n. 6, 2010** – Qualidade jornalística: ensaio para uma matriz de indicadores –

Luiz Augusto Egypto de Cerqueira

Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189918por.pdf>>.

**Série Debates CI, n. 7, 2011** – O Ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros – Toby Mendel and Eve Salomon

Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191622por.pdf>>

**Série Debates CI, n. 8, 2011** – Liberdade de expressão e regulação da radiodifusão –

Toby Mendel and Eve Salomon

Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191623por.pdf>>

**Série Debates CI, n. 9, 2011** – A importância da autorregulação da mídia para a defesa da liberdade de expressão –

Andrew Puddephatt

Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001916/191624por.pdf>>



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

## Representação no Brasil

[www.unesco.org.br/brasil](http://www.unesco.org.br/brasil)

 [unesconarede](#)

 [unesco brasil](#)

SAUS Quadra 5 - Bloco H - Lote 6  
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO - 9º andar  
70070-912 - Brasília - DF - Brasil  
Caixa Postal 08559  
Tel.: + 55 (61) 2106 3500  
Fax: + 55 (61) 2106 3697 - ramal: 300