

Colóquio Internacional Televisão e Realidade

21 a 24 de outubro de 2008 – www.tvrealidade.ufba.br



Universidade Federal da Bahia
Programa de Pós Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas
Grupo de Análise de Telejornalismo



EM BUSCA DO CARÁTER PÚBLICO DA RADIODIFUSÃO: UMA PROPOSTA DE TIPOLOGIA DE ANÁLISE DE EMISSORAS PÚBLICAS DE TELEVISÃO

Edna Miola¹

Resumo

Há poucas certezas quanto à real definição das características que atribuem o predicado de “pública” a uma emissora de radiodifusão. Com o intuito de esclarecer pontos a respeito do objeto de estudo abordado, este artigo se propõe a responder a partir de quais elementos pode ser caracterizada uma televisão pública. É possível propor três aspectos capazes de constituir uma tipologia da Radiodifusão Pública, a saber, a programação, o financiamento e o controle administrativo. A principal conclusão deste artigo é que o caráter público das televisões pode ser identificado em cada um dos aspectos propostos, inviabilizando a busca por um modelo purista de Radiodifusão Pública, já que esses aspectos propostos não são mutuamente dependentes.

Palavras-chaves: Radiodifusão pública – Programação – Financiamento – Controle administrativo

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da UFBA, sob orientação do Prof. Dr. Othon Jambeiro. Bolsista do CNPq.
Contato: ednamiola@yahoo.com.br

O título de emissora pública de radiodifusão parece estar se tornando uma *griffe* à qual muitas rádios e televisões não-comerciais querem se aderir, embora isso não seja resultado de uma visão ancorada em projetos de políticas públicas de comunicação (MOTA 2004). Apresentar-se como uma emissora pública agrega certo tipo de valor à programação que hoje tem apelo positivo junto a espectadores que buscam informações isentas de interesses políticos ou financeiros, bens culturais não-massificados e entretenimento não apelativo e, por outro lado, exime as empresas de radiodifusão do ônus de avocar compromissos outros que não o interesse público.

Há, entretanto, poucas certezas quanto a real definição das características que atribuem o predicado de pública a uma emissora de rádio ou televisão. Tanto no âmbito político quanto no âmbito acadêmico é possível identificar desentendimentos e divergências² que tornam bastante impreciso qualquer discurso ou pesquisa que não parta de um esclarecimento sobre qual é o conjunto de características tomado como referência para a abordagem da emissora em questão.

Com o intuito de esclarecer pontos a respeito da Radiodifusão Pública, este artigo se propõe a responder ao seguinte questionamento: A partir de quais elementos pode ser caracterizada uma emissora pública?

Para responder tais interrogações, o caminho tomado consiste em, partindo de uma revisão teórica a respeito do tema, definir quais são os elementos que devem ser levados em consideração ao tentar classificar este ou aquele veículo de radiodifusão como *emissora pública*. O objetivo deste trabalho, entretanto, é problematizar essa alcunha não com o intuito de retirar-lhes esse predicado, mas sim esclarecer os limites entre um modelo e outro e, considerando a complexidade histórica do sistema de radiodifusão, avaliar em que aspectos as emissoras se aproximam ou se distanciam do caráter público que almejam.

² As dúvidas permanecem, inclusive, no âmbito das políticas governamentais, como se constatou na polêmica ocasionada por declarações do Ministro das Comunicações, Hélio Costa, a propósito da criação da Empresa Brasil de Comunicação. Ver ZIMMERMANN, Patrícia. Irritado, Hélio Costa diz que governo quer criar TV pública e não estatal. In: Folha Online, 21/03/2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u90505.shtml>> Acesso em 03/07/2008.

Sendo assim, o artigo procura construir uma tipologia a partir da revisão da literatura que contribui para a elaboração dos três aspectos que serão considerados primordiais para a caracterização das emissoras de Radiodifusão Pública, a saber: programação, financiamento e controle administrativo. Este empreendimento teórico pode fornecer os parâmetros para a avaliação de cada emissora segundo os aspectos elencados e, posteriormente, auxiliar a responder se existem, no sistema de radiodifusão nacional, emissoras as quais se possa denominar públicas³.

1 Programação

“A imagem da televisão é tributária de um contexto”, afirma Dominique Wolton. A tese do autor a respeito do laço social mantido, hoje, pela televisão é fundada na idéia de que não existem imagens de televisão sem contexto de produção e recepção e essas imagens adquirem dimensão particular ao constituírem o principal instrumento de percepção da grande maioria da população mundial. Por contribuir diretamente para retratar e modificar as representações do mundo e permitir a identificação do público, a programação é uma atividade essencial (WOLTON 1996, p. 69).

A programação constitui a razão de ser das emissoras de rádio e televisão e é a questão mais debatida quando se propõe a análise da Radiodifusão Pública. A programação, em última instância, reflete a missão das emissoras e as escolhas realizadas com o propósito de sua consecução e, nesse percurso, possibilita identificar, ainda, as dificuldades, erros e acertos das decisões administrativas e estratégicas.

O objetivo deste tópico é, portanto, pensar a respeito de algumas questões que se impõem quanto à programação das emissoras de Radiodifusão Pública organizadas principalmente em torno de alguns temas. O intuito é considerar a) o conteúdo exibido,

³ O presente artigo tem a função de demarcar o conceito de Radiodifusão Pública e é parte da pesquisa em desenvolvimento, que trata da participação da sociedade na radiodifusão pública em vários aspectos, principalmente no controle administrativo a partir dos conselhos gestores, com vistas ao fortalecimento do seu caráter público e a conseqüente diferenciação das emissoras públicas dos demais modelos de radiodifusão.

pensando quais são suas características e como se relaciona com os propósitos da Radiodifusão Pública; b) a matriz educacional que, ao longo do tempo, foi transformada ora em projetos de educação à distância, ora em conteúdo cultural amplo; e c) os dilemas entre garantir a pluralidade da programação e tornar os programas atraentes para um número maior de espectadores, sem torná-la massificada e, conseqüentemente, pensar se a Radiodifusão Pública deve complementar a oferta ao espectador ou competir com as emissoras comerciais.

a) Conteúdos

Se, de acordo com o sublinhado por Raboy, a competição entre emissoras deve se dar por meio da boa qualidade da programação e não pelos números da audiência. A qualidade, entretanto, não pode ser considerada um atributo objetivo, ainda que se possa defini-la como uma característica que satisfaz certos padrões de excelência ancorados em um conjunto de valores ou normas. Sendo assim, o autor afirma que a qualidade não é uma característica, mas sim a relação entre as características e um conjunto de valores (RABOY 1993, p. 8).

O atributo de programação de boa qualidade pode ser alcançado assegurando certas condições de produção, como as enumeradas por Beth Carmona: por meio da prática e das discussões entre profissionais; da observação do público; da experimentação de fórmulas; da formação de jovens diretores, programadores e produtores com espírito público; da análise cuidadosa das pesquisas; da busca de novos modelos; da abertura dos mercados de produção; e, conseqüentemente, do investimento no setor da televisão pública (CARMONA 2006).

O formato, por sua vez, tem como compromisso a experimentação, a inovação e, *a priori*, nenhum gênero pode ser considerado inadequado para a Radiodifusão Pública. É mais importante, deste modo, tratar do conteúdo que esses gêneros irão abrigar. Inspirado pelo trabalho de Banerjee e Seviratne, que tencionam estabelecer os padrões de programação do serviço público de radiodifusão, exploram-se seis exemplos de conteúdo a fazer parte da oferta televisiva:

Jornalismo: mais do que em qualquer meio de comunicação, a programação jornalística nas emissoras públicas deve estimular a compreensão da realidade, a partir da cobertura equilibrada dos acontecimentos, dando espaço às controvérsias e às diversas camadas interpretativas dos fatos (BANERJEE e SEVIRATNE 2005, p. 87-88).

Política: a abordagem de questões políticas deve ter como meta a promoção da transparência dos processos políticos. A divulgação das atividades dos agentes políticos favorecem a *accountability* dos atores e instituições do estado. Mas essa é apenas uma forma de pautar o conteúdo através da política. Martín-Barbero adiciona outra perspectiva interessante a esse respeito, onde o objetivo de tornar o processo político mais transparente e aumentar a *accountability* é apenas uma das facetas na ampliação do exercício da cidadania na qual as emissoras públicas devem se empenhar, pois, segundo o autor, a televisão pública pode constituir um “decisivo lugar de inscrição de novas cidadanias” (MARTÍN-BARBERO 2002, p. 57).

Atenção às minorias. Outra preocupação demonstrada pelos autores é o papel que a Radiodifusão Pública deve desempenhar em relação às minorias étnicas, religiosas – e várias outras, acrescenta-se. As emissoras públicas devem promover uma visão mais balanceada da realidade plural da sociedade. Não constituindo uma audiência de massa, as minorias são ignoradas pelas emissoras comerciais, cabendo essa função de atendê-las à Radiodifusão Pública que, além de contemplá-las com programação de seu interesse, deve ter em vista a promoção da tolerância com as diferenças e a valorização da pluralidade da sociedade (BANERJEE e SEVIRATNE 2005, p. 95).

Programação infantil. Há certa tradição das emissoras públicas na produção de programas infantis. Exemplos de programas que se tornaram referência até para emissoras comerciais abundam. O programa norte-americano Vila Sésamo é produzido há mais de 40 anos e ganhou versões em diversos países. No Brasil, é imprescindível assinalar o sucesso dos programas infantis produzidos pela TV Cultura como *Mundo da*

Lua (1991) *Castelo Rá Tim Bum* (1994), *Cocoricó*, e pela TVE Brasil, como *Um Menino Muito Maluquinho* (2006).

Programação educativa. A Radiodifusão Pública desempenhou, e ainda desempenha, importante papel na educação à distância. Muitos países abrigam experiências deste tipo, normalmente fruto de parcerias entre as emissoras públicas e universidades, como acontece em alguns estados dos EUA, na Índia e nas Filipinas, por exemplo (BANERJEE e SEVIRATNE 2005, p. 101-102). Os formatos dessa programação educativa vêm sendo aperfeiçoados de forma que se atinja o público de forma mais eficiente do que aquela aplicada nos primórdios da radiodifusão educativa⁴.

Construção da identidade nacional. A Radiodifusão Pública pode, como demonstram Banerjee e Seviratne, proteger as culturas nacionais, se empregada no fortalecimento de uma identidade nacional. Embora este possa ser um mecanismo eficiente de defesa contra o imperialismo cultural, há ressalvas quanto a esse intento, que poderia promover um chauvinismo cultural ou racial (BANERJEE e SEVIRATNE 2005, p. 105).

Localismo. Outro aspecto que vem sendo discutido é a utilização da radiodifusão pública como espaço de divulgação e valorização da cultura local. Embora o rádio tenha mantido predominantemente uma abrangência regionalizada em termos de conteúdo, a televisão, devido aos interesses que envolveram sua disseminação, nasceu como um meio massivo, buscando mercados nacionais. A par do possível caminho de atender às necessidades de “expressão de grupos sociais, de natureza étnica, cultural, econômica, gênero, etc.”, a radiodifusão pública pode adotar o localismo, cumprindo o papel de refletir e projetar a vida social, cultural e econômica do local e do estado em que operam (JAMBEIRO 2002, p. 126).

b) Matriz educacional-cultural

A origem da Radiodifusão Pública está diretamente associada ao intento inicial de utilizar o rádio e, posteriormente, a televisão como instrumentos educacionais

⁴ Esse tema será desenvolvido a seguir.

considerando-os possíveis instrumentos para melhorar a qualidade da educação que alcançariam áreas remotas as quais contavam com poucos recursos pedagógicos adicionais (WITHERSPOON e KOVITZ 2000). Na América Latina, “o esforço para introduzir a TV pública escolar correspondia a um diagnóstico de agências especializadas em enfrentar a deficiente escolaridade formal (...)” (FUENZALIDA 2002, p. 160).

A experiência, entretanto, foi se mostrando ineficaz por diversas razões, entre elas, as expectativas exacerbadas em torno unicamente das possibilidades técnicas dos meios e a falta de um projeto pedagógico mais amplo que conciliasse as experiências de educadores e radiodifusores na elaboração dos programas. A história demonstra que as televisões educativas foram totalmente desprestigiadas pelos governos e pelo público e tiveram, assim, que repensar suas estratégias e até a forma de se identificarem.

É complexo discernir em que momento houve essa mudança de apelo das emissoras, mas é possível mencionar, como indício desse fenômeno a criação da emissora educativa paulista TV Cultura (CARMONA 2006, p. 19). Em sua estréia, a Fundação Padre Anchieta já se anunciava como uma empresa de radiodifusão preocupada em oferecer ao público programação de caráter cultural.

É importante destacar também que a Constituição de 1988 delimitou em três os modelos de radiodifusão existentes no sistema brasileiro, classificando-os de maneira mais genérica (não apenas segundo a natureza de sua programação) em emissoras comerciais, estatais e públicas. Certamente, a delimitação legal incentivou a explicitação de um caráter mais cultural e menos educativo (em sentido estrito).

Não há dúvidas que a ampliação da abordagem educativa em propósitos de formação cultural mais ampla arejou a realidade das emissoras públicas de radiodifusão. É necessário, porém, problematizar a simples adoção de um modelo de televisão cultural possivelmente elitista que já vinha sendo questionado há muito nos países em que se originou. A exclusão de conteúdos que não fizessem parte da chamada alta

cultura levou autores muitos criticarem duramente este modelo (FUENZALIDA 2002, p. 168; WOLTON 1996, p. 213).

A partir da perspectiva do público, Fuenzalida assinala que “a audiência constrói sócio-culturalmente nichos diferenciais, com expectativas diversificadas a respeito da programação que deseja ver pelos diferentes canais”.

Assim, numa situação de abundância crescente, com diversos canais, os conceitos tradicionais de entretenimento, educação e informação recebem uma nova leitura da audiência, adquirindo novos significados e gerando novas expectativas, que devem ser identificadas claramente através da pesquisa (FUENZALIDA 2002, p. 179).

c) Pluralidade ou massificação?

Nessa busca pela popularização é preciso distinguir, entretanto, que o movimento não deve se dar em direção à massificação do público, estratégia típica das emissoras comerciais. Tampouco é preciso ignorar a audiência, pois a razão de ser de uma emissora é o diálogo que trava com seu espectador. Fuenzalida adverte, inclusive, que as discussões atuais a respeito da radiodifusão afirmam que o *caráter público* “não existe pela simples emissão de um programa ou de uma obra”. Este predicado requer como complemento “uma efetiva audiência pública ampla, ou seja, não elitista ou marginalizada”, exigindo-se mesmo dos programas segmentados uma elaboração que busque atingir o maior público possível.

Martín-Barbero identifica um paradoxo da Radiodifusão Pública atual: as emissoras estão divididas entre produzir uma programação cada vez mais parecida com as emissoras comerciais, apoiando-se nos gêneros de máxima audiência, ou investir em uma programação selecionada culturalmente que atende apenas às minorias sofisticadas.

Dos dois lados, uma grande parte da audiência se sente espoliada: porque continuar subvencionando com dinheiro público uma televisão “igualmente frívola e ordinária” como a privada, ou porque subvencionar uma televisão “cara” somente para as minorias cultas de sempre? (MARTÍN-BARBERO 2002, p. 55).

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

2 Financiamento

O financiamento da Radiodifusão Pública é tema de diversos estudos que lhe atribuem, em geral, o status de problema insolúvel (MOTA 2004, p. 2), interferindo diretamente no desenvolvimento da autonomia das emissoras. Avaliado como fator preponderante na conquista da autonomia das empresas de Radiodifusão Pública, o financiamento pode ser considerado um dos aspectos a influenciar de fato no controle administrativo das emissoras.

As principais formas de financiamento das empresas de Radiodifusão Pública incluem o financiamento direto do governo, cobrança de taxas de licença (o *licence fee*), publicidade e contribuições voluntárias. Na maior parte das vezes, o sustento das emissoras advém de uma combinação de diversas fontes de renda.

Licence fee: A cobrança de taxas de licença é defendida como o melhor método de financiamento, pois libera as empresas de radiodifusão da ingerência dos governos e das pressões comerciais (COMISSÃO 1967, por exemplo). Embora o poder de estabelecer os valores permaneça com os governantes, este modelo assegura que a renda das emissoras não dependa das definições do orçamento anual do governo; mantém a autonomia das empresas frente ao mercado publicitário; e, por fim, oferece um *senso de propriedade* aos cidadãos contribuintes. Este é o modelo majoritário de financiamento das emissoras públicas no Reino Unido, na Alemanha e Japão, por exemplo (BANERJEE e SEVIRATNE 2005, p. 115).

No Brasil, houve uma tentativa de implantação de uma taxa para o custeio da TV Cultura, a partir de uma Lei Estadual que criou a Taxa de Educação e Cultura⁵, lei que suscitou uma enorme controvérsia na imprensa, com manifestações favoráveis e contrárias, tanto no mérito quanto aos aspectos jurídicos. Por fim, o Ministério Público estadual julgou-a inconstitucional.

Adilson Abreu Dallari apresenta argumentos para a comparação do serviço de Radiodifusão Pública aos demais serviços públicos oferecidos à população, como segurança pública, por exemplo, discordando do parecer do Ministério Público. Dallari conclui que a implantação dessa forma de captação de recursos possibilitaria “um verdadeiro controle social sobre o serviço, dando-se eficácia concreta ao princípio participativo”. Além disso, devido ao caráter seletivo da cobrança, associada às faixas de consumo de energia elétrica, incidindo, portanto, apenas sobre os que desfrutam de melhores condições econômicas, estar-se-ia fazendo justiça social e contribuindo para uma diminuição das desigualdades (DALLARI 1998, p. 125).

Taxas de uso do espectro: Outra das estratégias a compor o conjunto de fontes de receitas das emissoras públicas pode ser a instituição de uma taxa sobre a utilização do espectro – ou do satélite, se público – a incidir sobre as emissoras comerciais. Quando a Carnegie Commission sugeriu que o melhor método de financiamento para as televisões educativas seria a cobrança de imposto sobre a venda de receptores, Joseph H McConnell, ex-presidente da NBC e integrante da comissão, manifestou seu voto em separado a esse respeito por não concordar totalmente com essa proposta. A seu ver, esse seria um imposto sobre o consumo que recairia sobre o público, algo a ser evitado enquanto houvesse a opção de taxar as emissoras comerciais. Segundo McConnell, “as estações de televisão [comerciais] devem no mínimo participar do custeio da televisão educativa” (MCCONNELL *apud* COMISSÃO 1967, p. 81).

⁵ Lei estadual de São Paulo nº 9.904, de 30 de dezembro de 1997.

Esse tipo de financiamento exige que um setor comercial muito organizado e gozando de muitos canais de influência na política, como é o da radiodifusão, faça grandes concessões, o que é muito pouco provável.

Financiamento governamental: O financiamento governamental parece ser o responsável pela falta de autonomia das emissoras públicas brasileiras. Como afirma Portales Cifuentes, “empresas que dependem da aprovação anual de orçamentos públicos não têm uma autonomia real, ainda menos se estes orçamentos seguem a tendência de declínio, predominante na atualidade” (PORTALES CIFUENTES 2002, p. 152).

Pode-se pensar que o financiamento público, através de contribuição direta da população na cobrança de taxas ou proveniente do caixa único do Estado, se assemelhe, pois, em última instância, a fonte dos recursos é a mesma: o cidadão. Entretanto, o financiamento governamental carece de garantias de repasse e, pior, mantém as emissoras à mercê das vontades políticas dos governantes. A história da Radiodifusão Pública no Brasil atesta que as emissoras vêm lidando ora com dificuldades para se sustentar com exíguas verbas repassadas por governos desinteressados no setor público de radiodifusão, ora com governos que vêm nelas mais um palanque para sua autopromoção.

Publicidade: A idéia de que a sustentabilidade de uma emissora de Radiodifusão Pública deveria ser posta à prova num ambiente competitivo, que a obrigasse a demonstrar eficiência e, conseqüentemente, atração de recursos é muito difundida entre os críticos do modelo público. Esse tipo de financiamento, porém, carrega consigo o risco de diluir os propósitos da Radiodifusão Pública. Jay G. Blumler afirma que a publicidade na televisão pública é um veneno sem antídoto conhecido (BLUMLER 1993, p. 411). Isso é atestado pela experiência de países que migraram do sistema de financiamento público para a competição no mercado publicitário, dentre os quais se pode citar Portugal. (TRAQUINA 1998).

Esta modalidade, portanto, se adotada, deve estar entre as menores fontes de recursos, a ponto de garantir a preservação da autonomia das empresas frente ao mercado. Além disso, as inserções comerciais devem ser pensadas segundo os critérios rígidos, tanto no que tange às mensagens, que em vez de incitar ao consumo, devem valorizar a contribuição das empresas em projetos de difusão cultural, quanto a sua distribuição na grade de programação, excluindo a possibilidade de introduzi-las na programação infantil, por exemplo, já que estas são o grande alvo dos anunciantes das emissoras comerciais (BLUMLER 1993, p. 406).

Contribuições espontâneas: Parte significativa da renda das emissoras públicas do Canadá e dos EUA, países onde não são cobradas taxas compulsórias, é proveniente das doações recebidas de espectadores e empresas privadas. Anualmente, empresas de Radiodifusão Pública, como as emissoras da rede PBS, promovem campanhas de arrecadação de fundos incentivando a participação do público no custeio de seus projetos, com um significativo sucesso (KONZ *apud* KROPF e KNACK 2003, p. 187).

Essa modalidade de financiamento depende, porém, de incentivos ao público que se sobreponham à lógica racional individualista, seja na forma de bens simbólicos, seja na satisfação das expectativas do público quanto às emissoras.

Comercialização de produtos: Outra opção de financiamento que pode ser muito promissora é exemplificada pela estratégia de comercialização de produtos da BBC. No caso da rede britânica o foco é na comercialização internacional, que apresentou um crescimento notável, refletindo, segundo Blumler, a inexorável internacionalização das redes de comunicação, da produção independente e das pressões da equação renda/custos que forçam os radiodifusores nacionais a buscar no exterior aquisição mais barata de produtos internacionais. Esta opção é uma das poucas que agrada tanto os analistas pragmáticos da radiodifusão quanto os puristas (BLUMLER 1993). A preocupação de Blumler é que a produção voltada para o mercado internacional deixa de lado as necessidades locais e se fia em padrões de qualidade nem sempre condizentes

com as preferências da comunidade, além das próprias alterações institucionais possíveis com vistas à comercialização mais eficiente (BLUMLER, 1993, p. 414-415).

Essa estratégia vem sendo aplicada em vários países, inclusive no Brasil e, sendo este um caminho bastante atrativo, torna-se fundamental a criação de políticas de salvaguarda específicas, que permitam a avaliação das propostas comerciais segundo parâmetros já estabelecidos, prevenindo a deturpação do compromisso social das empresas (BLUMLER 1993).

Conforme acima afirmado, as empresas públicas de radiodifusão acabam selecionando uma gama de alternativas como forma de compor o orçamento das emissoras. No Brasil, o financiamento estatal ainda é majoritário, embora em casos episódicos, como da TV Cultura, haja a captação de apoios culturais e venda de produtos. A publicidade, entretanto, ainda é legalmente vedada às emissoras públicas brasileiras.

3 Controle Administrativo

A terceira, e última, característica apresentada nessa tipologia da Radiodifusão Pública é o controle administrativo. Parte-se da apresentação de algumas experiências internacionais, para, então, traçar as particularidades da organização do sistema brasileiro.

A fortes críticas e as recentes reformas a que foi submetida a Radiodifusão Pública europeia motivaram o desenvolvimento de um novo sistema de administração das emissoras, conforme a análise de Coppens e Saeys (2006). Estas reformas tiveram variações em cada país, mas, de forma geral, esses autores identificam três elementos presentes nas novas políticas administrativas da Radiodifusão Pública.

a) O *contrato de serviço público*, com validade limitada, assinado entre a emissora e a autoridade competente, traça os compromissos das duas partes. A as responsabilidades do governo são primeiramente financeiras, em compensação pelo

comprometimento da emissora em cumprir um conjunto de tarefas num determinado limite de tempo;

b) Essas tarefas são descritas de forma bastante objetiva, compondo os *critérios de avaliação de desempenho*, que são tanto quantitativos quanto qualitativos e devem abarcar todos os aspectos da política de Radiodifusão Pública e são, muitas vezes, acordados formalmente através de documentos – o que não impede que sejam propostos periodicamente pelas emissoras na forma de um compromisso voluntariamente estabelecido;

c) A existência de um sistema baseado em critérios pressupõe um mecanismo de verificação periódica do cumprimento dos termos do acordo. Esse mecanismo, denominado pelos autores como uma *análise de desempenho*, é um teste que examina se e em que medida os critérios de desempenho estão sendo satisfeitos. Esses mecanismos de análise e controle podem variar nos países da União Européia, indo desde um auto-escrutínio até, uma auditoria externa (COPPENS e SAEYS 2006, p. 268);

Outro ponto que pode ser interessante para a futura análise do controle administrativo do sistema brasileiro é apresentado por Marilyn E. Lashley. A autora, no intuito de analisar as influências da alternância de governantes na gestão das emissoras de Radiodifusão Pública, realiza uma pesquisa da realidade das emissoras públicas de televisão nos EUA ao longo de 22 anos. A rotatividade executiva e legislativa demonstra que a Radiodifusão Pública é produto não apenas das forças do mercado econômico, mas também das forças do mercado político. Embora a regulação e o controle da Radiodifusão Pública norte-americana estejam nas mãos da *Corporation for Public Broadcasting*, esta, por sua vez, funciona de acordo com as escolhas dos governantes no poder e suas preferências na proposição de políticas públicas. A constatação mais preocupante é a de que, com os políticos, burocratas e técnicos determinando os meios e os fins do serviço de radiodifusão, o público é colocado em uma situação de passividade (LASHLEY 1992, p. 771).

Seja qual for o sistema, os autores concluem que a intervenção de um órgão regulador independente é uma condição necessária para a salvaguarda da autonomia das emissoras de Radiodifusão Pública (COPPENS e SAEYS 2006, p. 278-279).

O sistema de radiodifusão brasileiro concentra no Poder Executivo os poderes de organizar o espectro eletromagnético e conceder o direito de uso dos canais. Além disso, o Estado também atua como produtor e proprietário de emissoras de radiodifusão (SANTOS 2005).

Conforme a Constituição Federal, ao Poder Executivo compete “outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens”⁶. O Ministério das Comunicações, através da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica, administra, com base na legislação vigente, as concessões de rádio e de TV aberta, desde o processo licitatório até o seu funcionamento, inclusive fiscalizando os aspectos concernentes ao conteúdo e também a composição societária e administrativa das emissoras⁷. Se, por um lado, a Constituição concede ao Poder Executivo o arbítrio sobre as concessões, por outro, condiciona-as à aprovação do Poder Legislativo (BRASIL 1988), estando o poder máximo sobre o sistema nas mãos da Presidência e do Congresso.

No patamar intermediário, estão as unidades da federação que detêm as concessões de rádio e televisão educativas. As atribuições dos estados, por exemplo, compreendem a definição das políticas públicas localizadas – específicas para cada empresa de radiodifusão – como, por exemplo, a definição do orçamento anual das emissoras, a linha editorial a ser seguida e a indicação dos profissionais que porão em funcionamento as emissoras.

No nível inferior estão as empresas de radiodifusão, em forma de autarquias ou fundações de direito público ou privado, vinculadas aos ministérios ou secretarias estaduais de cultura e educação. O planejamento da programação, a produção dos

⁶ Artigo 223 da Constituição Federal.

⁷ Informações do site oficial do Ministério das Comunicações disponíveis em: <<http://www.mc.gov.br>>. Acesso em 26/08/2008.

programas, a administração dos recursos são atividades a serem desenvolvidas no âmbito da empresa, por seus técnicos, devidamente coordenados por diretores e presididos por profissional indicado para a função.

Na maior parte das emissoras estaduais, subordinadas diretamente aos governos locais, a presidência e os diretores da empresa são indicados pelo governador. Essa situação de dependência exclusiva do aparato estatal (SANTOS 2005, p. 6) é o principal protesto dos teóricos e dos defensores do modelo público de radiodifusão. Fuenzalida afirma que a direção das emissoras públicas deveria representar “a legítima diversidade das sensibilidades políticas e culturais da sociedade, e por isso deve ser efetivamente autônoma do poder executivo político, e inamovível” (FUENZALIDA 2002, p. 177).

Sendo assim, as implicações da ingerência estatal vão desde a ausência de políticas de comunicação estáveis, sofrendo com a alternância de poder, até, somando-se às instabilidades políticas, o incongruente “imobilismo do seu funcionamento e de sua capacidade de adaptação às mudanças que estavam ocorrendo, tanto na sociedade quanto no panorama mediático” (REY 2002, p. 90).

Uma tentativa de reverter esse quadro de baixa autonomia administrativa é a alteração da forma legal das empresas com a implantação de órgãos deliberativos, como aqueles existentes nas estruturas da TV Cultura, da TVE-RS e da Rede Minas de Televisão. Embora ainda vinculadas às Secretarias de Estado da Cultura, como explica Santos, “os estatutos destas fundações trazem dispositivos que buscam assegurar a independência ideológica”. Segundo Mota, “Não há justificativa plausível para a inexistência desses instrumentos nas televisões, incluindo as estatais, educativas e públicas”, que complementa afirmando que a existência desses conselhos já demonstra uma iniciativa positiva de “imprimir uma dimensão pública” através da participação da sociedade (MOTA 2004, p. 7-8).

Conclusão

Com o objetivo de contribuir no esclarecimento do que constitui esse caráter público, esse artigo propôs a investigação da Radiodifusão Pública sob três aspectos: a

programação, o financiamento e o controle administrativo, com a intenção de estabelecer uma tipologia de análise do modelo. Nos tópicos foram, então, reunidas as principais questões a respeito de cada um dos componentes da tipologia, que são resumidas a seguir.

Em relação aos conteúdos, é preciso enfatizar que os formatos são secundários, desde que as emissoras ofereçam boa qualidade de programação e consonância com os princípios a serem defendidos pela Radiodifusão Pública. A programação educativa, que está na origem das emissoras públicas passou por consideráveis alterações. Esse processo, aliado à desmistificação da idéia de transmitir alta cultura às massas, foi o motor de uma transformação do apelo das emissoras ao público, que hoje comumente se identificam como emissoras culturais.

A busca pela audiência plural, em vez de massificada, compreende a veiculação de programas que reconheçam as diferenças e as contemplem de forma que toda a sociedade tenha a chance de se identificar com o conjunto da programação. Isso requer também que se admita a existência de uma audiência com interesses e necessidades a serem satisfeitos pela Radiodifusão Pública. Para que isso aconteça, não há razão para que as emissoras públicas empreendam uma competição com as emissoras comerciais pelos números de audiência, mas sim, promover um desafio sadio de aprimoramento constante em que as empresas proporcionem formas inovadoras de fazer programação para o rádio e para a televisão.

O financiamento, por sua vez, é o ponto mais vulnerável da Radiodifusão Pública. É preciso que, a partir da combinação de formas de financiamento, preserve-se a autonomia das emissoras frente ao mercado publicitário, e também livre das pressões governamentais. As opções interessantes são aquelas que envolvem o público de forma que ele passe a exercer um papel mais destacado na definição dos rumos das emissoras.

No Brasil, a estrutura do sistema de radiodifusão é extremamente verticalizado, concedendo pouca autonomia às empresas públicas, que dependem das políticas de comunicação federais e as estratégias estaduais de investimento e controle. Em qualquer

situação, evidencia-se a importância de mecanismos independentes do Estado de regulação e fiscalização das atividades de radiodifusão. Presentes nos sistemas nacionais mais bem sucedidos e clamados por várias iniciativas sociais, os conselhos gestores de emissoras podem constituir a alternativa para arejar o sistema de radiodifusão brasileiro.

A partir do conjunto de aspectos definidos na tipologia apresentada, tem-se uma noção mais clara dos requisitos para a classificação de uma emissora pública. Mas, afinal, existem emissoras públicas de radiodifusão no Brasil? Esse questionamento não pretende uma resposta taxativa. O que se pode perceber, inclusive pela apresentação das diversas experiências internacionais, é que há razões para acreditar que seja implausível buscar as características mais puristas nas emissoras em questão, como se estas compusessem um *checklist* que conferiria um certificado de *emissora pública* às que gabaritassem a avaliação.

No entanto, é possível, de fato, destacar que algumas emissoras podem possuir uma programação de acordo com as expectativas de uma emissora pública, embora possa apresentar uma estrutura administrativa pouco autônoma ou um financiamento questionável. Essas características não são mutuamente dependentes, embora, importante destacar, o total cumprimento desses requisitos não deixe de ser um horizonte justificável a ser buscado.

REFERÊNCIAS

BANERJEE, Indrajit; SENEVIRATNE, Kalinga (Eds.). **Public Service Broadcasting: A best practices sourcebook**. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2005.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CARMONA, Beth. A marca da TV Pública. In: **I Fórum Nacional de TVs Públicas: Diagnóstico do Campo Público de Televisão**. Brasília: Ministério da Cultura, 2006. p. 17-21 (Caderno de debates).

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

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

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

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

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

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

LASHLEY, Marilyn E. **Even in Public Television, Ownership Changes Matter.** In: *Communication Research* 1992; 19; 770-786.

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

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

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

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

REY, Germán. **O cenário móvel da televisão pública:** alguns elementos do contexto. In: RINCÓN, Omar (org.). *Televisão pública: do consumidor ao cidadão.* Friedrich-Ebert-Stiftung, São Paulo, 2002, p. 41-79.

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

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

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

Colóquio Internacional
Televisão e Realidade

21 a 24 de outubro de 2008 - www.tvrealidade.ufba.br



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