

Sobre a independência das emissoras públicas no Brasil

Sobre la independencia de la radiodifusión pública en Brasil

Of the independence of public broadcasting in brazil

Eugênio Bucci*

Jornalista, graduado em Comunicação Social e em Direito pela Universidade de São Paulo, é doutor pela Escola de Comunicações e Artes da USP, onde atualmente é professor na graduação e pós-graduação. Dirige o curso de pós-graduação em Jornalismo na ESPM.
Email: ebucci@usp.br

RESUMO

Em 2008, a Lei nº 11.652 criou a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) a partir da fusão da antiga Radiobrás e da TVE do Rio de Janeiro. Apesar dos avanços na cultura da comunicação pública trazidos pelo advento da EBC, sua estrutura legal faz com que seja problemático caracterizá-la como uma emissora pública. Com base no exemplo da EBC, o presente artigo pretende debater as diferenças entre emissoras públicas, estatais e governamentais e a importância da independência – tanto dos governos como dos anunciantes – para o melhor desenvolvimento da comunicação pública de qualidade.

PALAVRAS-CHAVE

EBC – comunicação pública – emissoras públicas – independência

RESUMEN

En 2008, la Ley Nº 11.652 creó la Empresa Brasil de Comunicación (EBC) desde la fusión de Radiobrás y de la TVE de Rio de Janeiro. A pesar de las mejoras en la cultura de la comunicación pública trajo por el advenimiento de EBC, su estructura legal hace que sea problemático caracterizarla como un organismo público de radiodifusión. A partir del ejemplo de EBC, este artículo tiene como objetivo discutir las diferencias entre las emisoras públicas, estatales y gubernamentales y la importancia de la independencia – tanto del gobierno como de los anunciantes – para el mejor desarrollo de la comunicación pública de calidad

PALABRAS CLAVE

EBC – comunicación pública – radiodifusión pública – independencia

ABSTRACT

The Empresa Brasil de Comunicação (EBC) was created in 2008 on behalf of Bill number 11,652. It was the merging of two other national companies: Radiobrás and Rio de Janeiro's TVE. Although the creation of EBC represents a remarkable progress in the national culture of public communication, its legal structure bears difficulties to precisely define it as a public broadcaster. Based on EBC's case, this article aims to discuss the differences between public, state and governmental broadcasters as well as the importance of independence – either from the government and the advertising market – for the better development of quality public communication.

KEYWORDS

public communication – public broadcasting – independence

Introdução otimista

*Colaborou para a confecção deste artigo o estudante de jornalismo (ECA-USP) Ruan de Sousa Gabriel

1- Um levantamento dessas emissoras foi apresentado no livro *Em Brasília, 19 horas*, uma das fontes deste artigo. “Além de quatro estações de rádio, a empresa [Radiobrás] contava com duas emissoras de TV, uma agência de notícias na internet e outros serviços. Entre as rádios, lá estava a histórica Nacional do Rio de Janeiro, que, nas décadas de 1940 e 1950, foi o fator de integração nacional do Brasil. Em 2003, a Radiobrás era responsável também pela Rádio Nacional da Amazônia, em ondas curtas, cobrindo toda a Região Norte, e por outras duas emissoras, ambas no Distrito Federal, uma FM e outra AM – esta com capacidade de atingir potencialmente o país inteiro durante a noite, quando as ondas médias viajam com mais facilidade. Uma das estações de TV, a NBr, encarregada de cobrir os atos do presidente da República e do Poder Executivo Federal (a NBr estava para o governo federal assim como a TV Senado estava para o Senado ou a TV Justiça para o Supremo Tribunal Federal), distribuída por operadoras de cabo, já alcançava cerca de 1,5 milhão de lares no Brasil, com 18 horas de programação diária. A segunda emissora de TV, a TV Nacional, de sinal aberto, atingia o Distrito Federal, também com 18 horas de programação. A agência de notícias da Radiobrás era a Agência Brasil.” (BUCCI, 2008, p. 32-33)

A Empresa Brasil de Comunicação (EBC) é mais conhecida hoje pela televisão que levou ao ar, a TV Brasil. Nasceu da fusão da antiga Radiobrás (que contava com duas emissoras de televisão, quatro emissoras rádio e a Agência Brasil)¹ com a TVE do Rio de Janeiro, controlada pela Fundação Roquette Pinto – que, além da TV, controlava a Rádio MEC –, e de uma estação de TV educativa no estado do Maranhão, a TVE-Maranhão. Comparada às instituições que lhe deram origem, a EBC trouxe mais racionalidade à gestão das emissoras federais, pelo simples fato de unificá-las num organismo. Com a administração centralizada, a economia de recursos e os ganhos de escala são mais viáveis. Ao mesmo tempo, a TV Brasil representou o que normalmente se chama de “salto de qualidade” na programação dos canais da extinta Radiobrás.

O advento da EBC contribuiu ainda para o avanço da cultura de comunicação pública não governamental no País. Uma das demonstrações desse progresso foi o lançamento, na própria EBC, dos *Indicadores de qualidade nas emissoras públicas – uma avaliação contemporânea*, produzido pelo autor deste artigo em parceria com Marco Chiaretti e Ana Maria Fiorini e publicado pela Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, na *Série Debates CI*, Nº 10. Por ocasião do lançamento dos *Indicadores*, o diretor-presidente da empresa, Nelson Breve, enfatizou a importância de uma gestão autônoma e independente em uma instituição como a EBC. Na solenidade, que teve lugar no auditório da EBC, na manhã de 28 de junho de 2012, Nelson Breve leu, do planejamento estratégico da empresa, o item “Valores”, que afirma o seguinte:

Temos compromisso com a comunicação pública. Acreditamos na independência dos conteúdos, na transparência e na gestão participativa. Defendemos os direitos humanos, a liberdade de expressão e o exercício da cidadania. Valorizamos as pessoas e a diversidade cultural brasileira. Cultivamos a criatividade, a inovação e a sustentabilidade.²

Quando levamos em conta que a EBC, bem como a antiga Radiobrás, é a responsável pela produção do programa radiofônico *A Voz do Brasil*, que é uma peça de divulgação oficial, a valorização da independência de gestão no discurso do dirigente máximo da instituição é um fator positivo. Há razões para otimismo fundamentado quando pensamos sobre o futuro da EBC. Mas também há razões para preocupação.

Alguns conceitos de comunicação pública

Antes de prosseguirmos com as razões que inspiram cuidados ou mesmo preocupação, convém esclarecer aspectos metodológicos que orientam a linha de argumentação do presente artigo, bem como explicitar, ainda que brevemente, os conceitos de *comunicação pública* que embasam o nosso pensamento.

Este é um artigo sobre comunicação pública, embora seu foco se volte, aqui, não para a comunicação pública em geral, mas para uma de suas faces, qual seja, a das emissoras públicas, a partir de um caso concreto: a EBC. Sem prejuízo da análise da EBC e da razão de ser das emissoras públicas, no entanto, cumpre trazer à tona o conceito de *comunicação pública* a partir do qual este artigo se desenvolve, ainda que não haja como, neste espaço, aprofundar o referencial teórico.

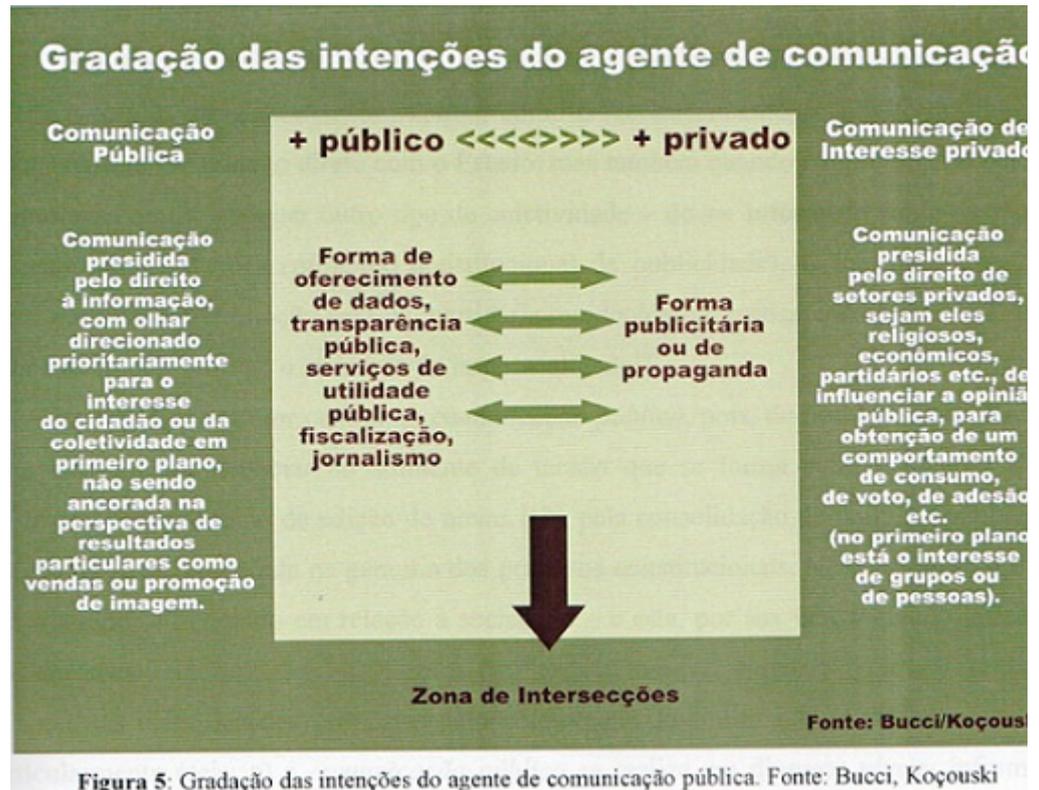
Um número significativo de pesquisadores, alguns deles em universidades brasileiras, vem se ocupando desse referencial. Um dos trabalhos mais expressivos nessa área, com absoluta segurança, é a dissertação de mestrado de Marina Koçouski: *A comunicação pública face ao dever estatal de informar. Para não dizer que não falei de flores: estudo de caso do Incra-SP* (2012). Aprovado no Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP), o trabalho de Marina Koçouski reexamina diversos entendimentos sobre o tema e nos aponta uma direção contemporânea e cristalina.

Valendo-se da leitura de influentes teóricos da comunicação pública, como o colombiano Juan Camilo Jaramillo López (2003, 2005, 2010a, 2010b; López et al, 2004), o italiano Paolo Mancini (2008) e o francês Pierre Zémor, cuja obra *La communication publique* (1995) ainda é uma referência, a dissertação nos proporciona, vale enfatizar, um painel esclarecedor. Para começar, mostra como é amplo o universo da *comunicação pública*. Entre outras coisas, Koçouski nos mostra que, apesar de exercida principalmente por empresas ou entidades públicas, a *comunicação pública*, no limite, pode ser conduzida por atores localizados fora do Estado: Terceiro Setor (ONGs), partidos políticos, órgãos de imprensa, sociedade civil organizada e até mesmo por empresas privadas. Portanto, não se pode pretender que a comunicação pública seja apenas aquela cujo emissor é o agente público.

Mas é possível – e necessário – ir além. Na referida dissertação, aprendemos que o conceito de comunicação pública, segundo outros autores, pode abranger discursos ou campos distintos, do jornalismo à publicidade, passando pelas chamadas relações públicas. O crucial, aí, é entender que a *comunicação pública*, voltada para esclarecer a cidadania sobre seus próprios direitos, é presidida pelo *direito à informação* de que todo cidadão é titular. Esta, especialmente, não se deixa capturar por interesses partidários, religiosos ou comerciais. Esta, especialmente, é a que mais nos importa.

A partir de apontamentos feitos por López (2003), Koçouski e Bucci (2012) apresentam um quadro (reproduzido abaixo) com a finalidade de identificar as diferenças de propósi-

tos entre comunicação pública e comunicação de interesse privado.



No quadro acima, a comunicação pública é definida como impessoal, focada no interesse público, alicerçada no direito à informação – e não tem a finalidade de promover a autoridade ou a imagem do governo. Não é, portanto, uma comunicação com fins promocionais ou propagandísticos. Quanto à comunicação comercial, esta é presidida por interesses de setores privados, que, embora legítimos e legalmente estabelecidos, são interesses, nesse caso, econômicos, políticos, religiosos ou partidários.

Chegamos aqui a uma clivagem essencial. A comunicação pública, na perspectiva adotada aqui, não pode ser confundida com a comunicação de inspiração comercial ou promocional – embora possa, excepcionalmente, resultar dos esforços de instituições sem quaisquer vínculos com a administração pública. A partir disso, apoiando-se no contraste entre comunicação pública e comunicação comercial, Koçouski oferece um esboço de conceito que separa bem as coisas:

“Comunicação pública é uma estratégia ou ação comunicativa que acontece quando o olhar é direcionado ao interesse público, a partir da responsabilidade que o agente tem (ou assume) de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e participação em assuntos relevantes à condição humana ou vida em sociedade. Ela tem como objetivos promover a cidadania e mobilizar o debate de questões afetadas à coletividade, buscando alcançar, em estágios mais avançados, negociações e consensos.” (Koçouski, 2012, p. 92)

Sem nos afastar dessa dissertação, podemos seguir adiante. Segundo o italiano Paolo Mancini (2008), a “comunicação pública” se diferencia da “comunicação de interesse privado” a partir de três dimensões inter-relacionadas: os *promotores* ou *emissores*, a

finalidade e o *objeto*.

Os *promotores* ou *emissores* são, como já dito, as instituições, na maioria das vezes públicas, que se norteiam pelo cumprimento do dever de informar o cidadão. O *objeto* são os “negócios de interesse geral” (Arena apud Mancini, 2008, p. X), ou seja, tópicos de interesse comum. A *finalidade*, por sua vez, é a dimensão que mais define a função da comunicação pública. A *finalidade* deve ser o exercício de uma comunicação que busque promover valores sociais ou serviços de interesse social.

Vale a pena recordar que a comunicação pública *não* tem como finalidade ser uma “comunicação sobre interesses particulares, privados, de mercado, pessoais, corporativos, institucionais, comerciais, promocionais ou de ‘um público’” (Duarte, 2007, p. 61). A partir de apontamentos feitos por Pierre Zémor (1995), Koçouski elenca objetivos bem próprios da comunicação pública:

“a) colocar à disposição os dados públicos (dever de informar, garantir acesso à informação e administrar eventual comercialização de dados públicos); b) promover o relacionamento entre o serviço público e os seus usuários (recepção/atendimento, escuta, diálogo); c) divulgar os serviços e as políticas públicas; d) realizar campanhas de interesse geral (comunicação cívica e campanhas de causas sociais); e) valorizar a instituição (imagem, identidade e legitimidade dos serviços públicos, comunicação interna). E, adicionalmente, estabelecer o debate público (diálogo, negociação, coleta de opiniões e formalização de consensos)” (Koçouski, 2012, p. 63).

A comunicação pública, portanto, embora nem sempre tenha como emissor um agente público formalmente constituído, é, em regra, realizada ou financiada por agentes públicos, ou, de forma um pouco mais ampla, por agentes não comerciais, tematizando matérias ou tópicos de interesses comuns e relativos aos direitos dos cidadãos. Outro aspecto essencial: a comunicação pública não tem objetivo de lucro e não se confunde com a indústria do entretenimento. Constitui uma ação cultural e política (mas não partidária; política no sentido mais alto do termo).

A partir disso, ficam mais claros os fundamentos metodológicos e a perspectiva teórica aqui adotados. A comunicação pública deve estar sempre subordinada ao direito à informação (que, no Brasil, é, a propósito, um direito constitucional) e não deve nunca ser utilizada para a promoção de autoridades, assim como não deve se confundir com propaganda comercial (por mais que seja cada vez mais comum o hábito de todos os governos de dirigir verbas públicas para o financiamento de campanhas de publicidade governamental em veículos comerciais de comunicação).

Obstáculos presentes (um toque de realismo)

Passemos agora aos aspectos que inspiram preocupação.

Em linhas gerais (regimentais, estatutárias, legais), a EBC é uma estatal como as outras – muito parecida, a propósito, com a velha Radiobrás. Ela almeja fazer comunicação pública, não governamental, mas ainda não chegou lá. A sua conformação legal não corresponde

2 - As declarações do diretor-presidente da EBC, Nelson Breve, assim como todo o debate de lançamento dos Indicadores de qualidade nas emissoras públicas - uma avaliação contemporânea estão disponíveis em: <http://memoria.ebc.com.br/portal/content/assista-ao-v%C3%ADdeo-di%C3%A1logos-ebc-debate-sobre-import%C3%A2ncia-dos-indicadores-de-qualidade-nas-emis>. Acesso em: 6/2/2013.

3 - Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11652.htm. Acesso em: 6/2/2013.

àquela que deveria ter uma emissora pública verdadeiramente pública. O que lhe falta, essencialmente, é exatamente isto: a independência.

Em poucas palavras, se a EBC não pode ser caracterizada como uma empresa de comunicação pública (que, aqui, significa uma comunicação não governamental), isso se deve às particularidades da legislação que a criou. Algumas dessas dificuldades foram expostas no ensaio “É possível fazer televisão pública no Brasil?” (*Novos Estudos*, nº 88, nov. 2010) e em artigos publicados no jornal *O Estado de S.Paulo*, a saber, “Uma Radiobrás sem ‘eira’?” (14/2/2008), “Sem independência não há TV pública” (28/2/2008) e “TV Brasil: pública, estatal ou governamental?”. O que se segue, nos próximos parágrafos, são passagens que retomam os argumentos já trabalhados nesses artigos.

De acordo com o artigo 19 da Lei n.º 11.652³, de 7 de abril de 2008 (que efetivou a medida provisória de 2007, editada para instituir a fusão), cabe à Presidência da República nomear o diretor-presidente e o diretor-geral da empresa. Nas emissoras públicas – que, por serem públicas (não governamentais), não devem ser controladas pelo governo, mas por instâncias que representem a sociedade civil –, o executivo-chefe é escolhido por um conselho de representantes da sociedade. Já nas emissoras estatais, quem escolhe o dirigente é o representante do poder ao qual a emissora está vinculada (Executivo, Legislativo ou Judiciário). Por esse critério, portanto, a EBC é uma empresa estatal controlada pelo governo (poder Executivo), embora suas emissoras de TV e de rádio, como a TV Brasil, veiculem programas típicos de emissoras públicas. Seus canais, ou alguns deles, demonstram clara vocação de ser públicos – mas a empresa estatal que os controla não o é.

A distinção entre o público e o estatal não é simples nem pode ser descrita em termos superficiais. O Estado democrático deve se pautar pela transparência, o que significa dizer que seus processos devem ser públicos. Nesse sentido, o Estado é público. Mais adiante, explicaremos em pormenores de que modo a emissora estatal também tem o dever de se conduzir segundo mecanismos públicos de gestão. No nível em que estamos trabalhando até aqui, no entanto, a emissora pública se diferencia (se afasta radicalmente) da empresa estatal na medida em que, na tradição brasileira, a emissora estatal tem seus dirigentes constituídos pelo Estado, segundo ato discricionário da autoridade estatal responsável – e, nas emissoras públicas, a indicação e a nomeação do dirigente executivo passa pela decisão de uma instância em que a sociedade civil tem representantes em maior número do que os representantes do Estado. Nesse sentido, pois, a EBC não pode ser considerada pública. Como veremos a seguir.

A lei nº 11.652 criou o Conselho de Administração e o Conselho Curador da empresa. Há ainda o Conselho Fiscal, mas esse não tem função ativa na condução da entidade, pois cuida, como é de praxe, apenas da verificação e da aprovação das contas e da legalidade dos atos administrativos. O Conselho Administrativo é integrado por cinco membros: o ministro da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) indica dois deles; o terceiro é o diretor-presidente da empresa (nomeado pela Presidência da República); os outros dois vêm, respectivamente, do Ministério do Planejamento e do Ministério das Comunicações. O Conselho Administrativo não é órgão figurativo; detém o comando da gestão da empresa, com a atribuição de eleger e destituir os diretores da

EBC, à exceção dos dois que são nomeados diretamente pelo presidente da República (o diretor-presidente e o diretor-geral). Esse conselho é que manda, portanto.

Quanto ao Conselho Curador, é composto por 22 membros: 15 representantes da sociedade civil, quatro do governo federal (ministros da Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República), um da Câmara dos Deputados, um do Senado Federal e um funcionário da empresa, que representa seus pares. Sua composição é vistosa, mas seu poder é mínimo. O Conselho Curador tem atribuições mais consultivas do que efetivas. Para começar, todos os seus integrantes precisam ser nomeados pelo Presidente da República. As funções que lhe cabem mal arranham as competências do outro conselho, o de Administração. Aprova anualmente o plano de trabalho e a linha editorial da EBC, além de acompanhar e fiscalizar a veiculação da programação. É verdade que ele tem a incumbência de, por deliberação da maioria absoluta de seus membros, emitir voto de desconfiança à diretoria ou a um de seus diretores (a segunda advertência resultará necessariamente no afastamento de diretor em questão ou, se for o caso, de toda a diretoria), mas essa é uma hipótese remota (na prática, a EBC é de fato e de direito monitorada de perto pelo Conselho de Administração).

Ainda assim, o Conselho Curador contém uma semente de independência. O caminho para garantir mais autonomia à EBC passa por aumentar a presença e o papel desse órgão dentro da empresa. Embora nomeado pelo presidente da República, tem o compromisso declarado de reunir representantes da sociedade e de agir com altivez. A partir daí, ele precisa conquistar politicamente a condição de tomar parte, mesmo que de modo indireto, da eleição dos dirigentes da empresa. Por que apenas o presidente da República e o Conselho de Administração, composto unicamente de representantes do governo, podem decidir sobre quem serão os diretores?

Há outros problemas. Apesar de ter uma estrutura mais pública do que suas antecessoras (com a presença do Conselho Curador, por exemplo), a EBC ainda está vulnerável às vontades do Planalto. Isso não quer dizer que ela seja cotidianamente instrumentalizada pelo poder; quer dizer apenas que sua estrutura legal confere à Presidência da República os meios para estrangê-la, pressioná-la e enquadrá-la.

Além de ter a natureza jurídica de uma estatal, a EBC é encarregada de operar, produzir e veicular comunicação governamental. O artigo 8.º da lei de 2008 a incumbe de “prestar serviços no campo de radiodifusão, comunicação e serviços conexos, inclusive para transmissão de atos e matérias do governo federal”, e de “exercer outras atividades afins, que lhe forem atribuídas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República”. Vale lembrar que a EBC se reporta diretamente à Secretaria de Comunicação Social (Secom), que é um órgão da Presidência da República. Ela está legalmente subordinada a uma autoridade que lhe é externa, e essa autoridade, a Secom, tem por missão cuidar da imagem do governo federal. Logo, a EBC é parte orgânica da estratégia do Palácio do Planalto para construir e preservar a boa imagem do governo. Ora, isso não atende aos requisitos conceituais de uma emissora pública.

Vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, cujo ministro conserva a prerrogativa de indicar o presidente do Conselho de Administração, órgão superior de direção da estatal, a EBC pode ser vista como uma extensão da Presidência da República no campo da comunicação social. Isso faz dela uma instituição governamental, não uma emissora pública. Nos Estados democráticos, emissoras públicas têm muito mais afinidade com a área da cultura do que com áreas encarregadas da agenda da Presidência da República. São tratadas como entidades culturais, não como postos avançados da comunicação de governo. Com a EBC, deu-se o oposto.

A Secom não é um organismo com finalidades culturais. Basta ver do que ela se ocupa. Em primeiro lugar, gerencia a publicidade do governo, organizando a compra do espaço publicitário nos meios de comunicação privados. Cuida também da assessoria de imprensa da Presidência da República, cuja finalidade é promover uma imagem favorável do presidente. A Secom faz comunicação de governo, que nada tem a ver com cultura em sentido amplo ou com a atividade jornalística em sentido estrito. Pelos cânones da ética jornalística, um organismo dedicado à assessoria de imprensa não deveria supervisionar uma empresa pública encarregada de informar com objetividade, isto é, de fazer jornalismo, ainda que jornalismo não comercial. Conclusão: se se quer de fato uma EBC pública e jornalística, não se pode querer uma EBC vinculada à Presidência da República.

Admitamos que, na condição de empresa pública, a EBC desfrute de autonomia administrativa. É fato. Todas as estatais desfrutam de autonomia relativa. Entretanto, ligada ao Planalto, a EBC pode até ter autonomia (pouca) em termos administrativos, mas tem pouquíssima autonomia editorial e jornalística. A autonomia jornalística não combina bem com palácios de governo, quaisquer que sejam os palácios ou os governos. Exatamente por isso, para baixar riscos dessa natureza, as emissoras públicas dos países democráticos – dedicadas, por definição, à diversidade cultural e à informação apartidária –, quando precisam de algum laço com o Estado ou o governo, tendem a fazê-lo por meio da área da cultura. Em síntese, é ao Ministério da Cultura que a EBC deveria se ligar, não à Presidência da República, diretamente.

O vínculo da EBC com a Secom, portanto, não poderia ser mais impróprio.

Emissoras públicas, estatais e governamentais

Neste ponto, vale aprofundar minimamente as distinções entre os vários tipos de emissoras não comerciais: as públicas, as estatais e, dentro do grupo das estatais, as governamentais. As definições que veremos a seguir foram retiradas do livreto já citado neste artigo, *Indicadores de qualidade nas emissoras públicas – uma avaliação contemporânea*, cujo lançamento aconteceu em 2012 na sede da própria EBC. O texto abaixo, com pequenas variações, reproduz passagens do livreto mencionado.

Tendo em vista o uso indiscriminado 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. Partimos da noção de que uma emissora pública pertence ao público e é administrada segundo critérios públicos (não estatais), como ficará claro.

A emissora estatal (de televisão ou rádio), como já foi assinalado há poucos parágrafos, **é também pública**, ou seja, ela é pública na exata medida em que o Estado democrático deve ser público. A emissora estatal há de ser gerida como coisa pública. Não obstante, nem toda emissora pública é estatal e, muito menos, **nem toda emissora pública deve ser estatal**. Quando se diz que toda emissora estatal **é necessariamente pública**, o que se pretende sublinhar é 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 pelos princípios constitucionais da moralidade, da legalidade e da impessoalidade, não sendo legítimo 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, 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. Mas isso não quer dizer que emissoras públicas e emissoras estatais sejam perfeitamente iguais ou análogas. Há profundas distinções entre as duas categorias.

A definição de emissora estatal se aplica às emissoras pertencentes ao Estado ou a ele vinculadas. A definição de emissora pública, para efeitos deste artigo, vai se aplicar às que não guardam vínculos administrativos diretos ou indiretos com o Estado. Passemos adiante.

A definição de emissora estatal resulta do atendimento de três requisitos: (1) sua propriedade e sua natureza jurídica a vinculam direta ou indiretamente ao Estado, nos termos da legislação que rege a administração pública do país; (2) sua gestão cotidiana está subordinada a autoridades de um dos três poderes da República; e (3) 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.

Agora vejamos um pouco mais de perto os significados de cada um desses três requisitos.

1. 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, seja por integrar a administração pública direta (TV Justiça, órgão integrante do Supremo Tribunal Federal, TV Câmara, que integra a Câmara dos Deputados, TV Senado, pertencente ao Senado, e outras).

2. 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, nas estatais, independente do aparelho de Estado, ou do poder estatal.

3. 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 a 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.

Passemos agora ao conceito de **Emissora Pública** propriamente dita, seja de televisão ou de rádio. Esse conceito 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 possam ser desviados, pela autoridade pública, para outras finalidades, e também não possam ser contingenciados de acordo com a discricionariedade do agente público. Stylianos Papathanassopoulos 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 pelo governo, pois “o 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”.⁴

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

4- PAPATHANASSOPOULUS, S. apud BENSON, R.; POWERS M. Public Media and Political Independence: Lessons for the Future of Journalism from Around the World, p. 12.

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.

1. 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.

2. 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.

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

Bandeiras éticas e estéticas

O que faz falta ao Brasil são emissoras públicas. Temos sofrido uma avalanche de aparelhos estatais ou governamentais de comunicação que, no fundo, constituem máquinas de propaganda ideológica financiadas pelo erário. Se a EBC pretende firmar-se como uma instituição de veículos verdadeiramente públicos, não subordinados ao governo, deve orientar seus esforços na direção da independência.

Trata-se de um programa essencialmente ético – posto que alicerçado em valores éticos – a ser cumprido pelas emissoras que querem prestar serviços à sociedade segundo uma orientação crítica e independente. O melhor parâmetro para esse compromisso, no entanto, não se desenha em termos propriamente éticos, mas acima de tudo estéticos.

As cinco bandeiras estéticas que devem nortear a ação das emissoras públicas foram previamente esboçadas no ensaio “É possível fazer televisão pública no Brasil?”⁵. Note bem o leitor que essas bandeiras retiram sua força não daquilo que as opõe à comunicação governamental, mas do que as diferenciam da comunicação comercial. Sendo livres da engrenagem do mercado, elas serão livres também dos tentáculos dos governantes. Não é por acaso que os maiores valores da comunicação governamental, no Brasil, são investidos (ou incinerados) em inserções de publicidade oficial paga nos veículos comerciais, quer dizer, a comunicação governamental, nesse ponto, é veiculada como comunicação de publicidade paga. É também por isso que, quando sabe se distanciar criticamente do mercado, a emissora pública adquire sua melhor consciência para se distanciar criticamente do governo.

A seguir, as cinco bandeiras estéticas:

Almejar o invisível: Não compactuar com a ilusão essencial do entretenimento, que é a de apoiar no visível o critério da verdade. A televisão pública não deve se contentar com figuras, cenas, imagens, mas fundamentalmente com ideias em movimento. É preciso sair da postura de ser bajulador de plateias, atitude definidora da indústria do entretenimento. O objeto essencial da emissora pública de televisão é menos a imagem que o pensamento.

Desmontar a oferta do gozo: No campo estético, o alvo da radiodifusão pública deve ser o de desconstruir a aura da mercadoria. A radiodifusão pública deve se afastar da comunicação comercial, à qual deve dirigir um olhar crítico. As peças de publicidade oferecem o gozo próximo, o prazer do consumo subjetivo da imagem que se antecipa ao ato social, material, de consumir. As emissoras públicas devem denunciar essa lógica, esse sistema de adoração da mercadoria, e, em seu lugar, promover um espaço de cultura e de reflexão em que a mercadoria não impere – ou, pelo menos, em que a mercadoria não impere com tanta força. Desmontar a oferta de gozo é oferecer o diferente, deixando de insistir na reincidência de doses maiores das mesmas sensações. A emissora pública não imita a emissora comercial. A emissora pública vai aonde a emissora comercial não conse-

5- Novos Estudos, nº 88, nov. 2010.

que chegar. O que nos leva à terceira bandeira.

Buscar o conteúdo que não cabe na TV comercial: Quando a TV pública insiste em copiar os modelos dominantes da televisão comercial, ganha um ar de atração requentada, de espetáculo de segunda. Para fugir do que o senso comum chamaria de “chatices”, ela se deixa levar pela tentação de ficar parecida com os padrões estéticos das redes comerciais e, aí, sim, acaba ficando insuportavelmente chata. Se, em vez disso, a emissora pública embarcar na ruptura e surpreender seu público, poderá, até mesmo, revelar o invisível (a primeira bandeira).

Emancipar em lugar de vender: O pesadelo que atormenta a televisão comercial é que, um dia, as pessoas não precisem mais dela. A realização da TV pública pressupõe o contrário – a emancipação. A emissora pública não teme a emancipação. Graças a isso, pode se diferenciar. Ela se realiza mais ou menos como o professor que se realiza quando o aluno alça voo próprio. Com essa proposta de pacto emancipador, ela atrairá mais gente, pois saberá corresponder a uma necessidade que encontra em aberto, que a televisão comercial não consegue atender. Ao não querer prender a sua audiência, adotando outra atitude diante dela, a televisão pública terá, seguramente, mais audiência.

Desvencilhar-se do medo do “chefe”: Os administradores da TV pública vivem se declarando preocupados com a possibilidade de perder público. Nada poderia ser tão alucinado: eles não podem perder o que não têm. Mesmo assim, têm medo de perder (ainda mais) audiência e, aí, de levar bronca dos chefes, os governantes. Eles, os administradores das emissoras públicas, em sua quase totalidade, não sabem que os governantes não são seus chefes de verdade – ao menos, não deveriam ser. Seus chefes de verdade são os cidadãos. Mas eles não sabem. Só perdendo o medo do “chefe” (suposto) é que deixarão de temer a falta de audiência. E aí, sem medo, é que atrairão verdadeiramente o público.

Conclusões

A independência, portanto, impõe-se como o principal desafio das emissoras públicas no Brasil. Interessante isso: uma independência que se impõe. Soa como uma contradição, mas não se trata disso. Ser independente dos governos e do mercado é uma premissa de qualquer forma de comunicação social que se pretenda útil à cidadania e à emancipação. Tanto do ponto de vista ético (com postulados republicanos e democráticos a embasar sua linha de ação) como do ponto de vista estético (com bandeiras de ação cultural e artística que desvencilhem o ato criativo da finalidade educativa, catequética, propagandística, promocional ou comercial), a independência do poder e do comércio em geral se converte no marco essencial para a estruturação da comunicação pública no caso das emissoras públicas.

Elas existem para servir ao fortalecimento da autonomia dos cidadãos e de cada pessoa. As emissoras públicas devem formar, elas mesmas, cidadãos independentes – independentes, inclusive, das emissoras públicas. Essa deontologia democrática e republicana se converte,

no Brasil atual, numa bandeira radical. Inegociável. Para a TV Brasil (EBC) e para todas as demais, ou será assim, ou nada feito.

Referências Bibliográficas:

BENSON, Rodney; POWERS, Matthew. Public media and political independence: lessons for the future of journalism from Around the World. [s.l.]: Freepress, 2011.

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

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

BUCCI, Eugênio. Sem independência, não há TV pública. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, p. A2, 28 fev. 2008.

BUCCI, Eugênio. TV Brasil: pública, estatal ou governamental? *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, p. A2, 22 set. 2011.

BUCCI, Eugênio. Uma Radiobrás sem 'eira'? *O Estado de S.Paulo*, São Paulo, p. A2, 14 fev. 2008.

CALDERA, Alejandro Serrano. Marcos constitucionales y el servicio público de radiotelevisión en América Latina: um tema relevante. San José: UNESCO, 2006. (Coleção vox civis).

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

DUARTE, Jorge Antonio Menna. Comunicação pública. In: Boanerges Lopes (Org.). *Gestão em comunicação empresarial: teoria e técnica*. Juiz de Fora: Produtora Multimeios, 2007, v. 1, p. 63-71.

FRAU-MEIGS, Divina; TORRENT, Jordi (Eds.). *Mapping media education policies in the world*. Nova York: UN Alliance of Civilizations; Huelva: Grupo Comunicar, 2009.

KOÇOUSKI, Marina. A comunicação pública face ao dever estatal de informar. Para não dizer que não falei de flores: estudo de caso do Incra-SP. Dissertação de Mestrado. São Paulo: ECA-USP, 2012.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Experiencia de la Comunicación Pública. The Communication Initiative Network. Canadá, ago. 2003. Seção América Latina. Disponível em: <http://www.comminit.com/es/node/150447>. Acesso em: 16/4/2013.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. La comunicación de las entidades del sector público. The Communication Initiative Network. Canadá, set. 2005. Disponível em: http://www.cominit.com/la/drum_beat_117.html. Acesso em: 16/4/2013.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. La sociedade es lo que los seres humanos queremos que sea: reflexiones sobre abogacía y comunicación pública. In: PROGRAMA LATINO AMERICANO DE "ADVOCACY" EM SALUD. Encontro Anual, 2010a, São Paulo.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Propuesta General de Comunicación Pública. Bogotá, 2010b.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo et al. Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado – MCPOI. Bogotá: Usaid/Casals & Associates Inc., 2004.

MANCINI, Paolo. Manuale di comunicazione pubblica (1996/2002). 5 ed. Roma-Bari: Laterza, 2008.

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

VÁRIOS autores. I Fórum Nacional de TV's públicas: diagnóstico do campo público.

ZÉMOR, Pierre. La communication publique, 3 ed. Paris: PUF, 2005.